UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2021

«La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

Luglio 2021

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. L'Italia - Stato	1-167
II. L'Italia - Regioni	168-317
III. La Francia	318-432
IV. La Spagna	433-522
V. Il Regno Unito	523-651

V

Il Regno Unito

di

Ruben Della Pia

Emanuele Gabriele

Ferdinando La Placa

Giulia Sparapani

Claudia Tozzi

Emmalucia Virardi

SOMMARIO: **1. Gli effetti della pandemia da coronavirus e della Brexit sul sistema costituzionale britannico.** – 1.1 Premessa. – 1.2. I caratteri del sistema costituzionale britannico. – 1.2.1 L'assenza di una costituzione scritta e il sistema delle fonti costituzionali. – 1.2.2 L'evoluzione della forma di governo britannica alla ricerca di un equilibrio costituzionale. – 1.2.3 *Rule of Law* e *Sovereignty of Parliament*. L'incomprimibilità dei principi costituzionali. – 1.3. Le recenti oscillazioni della forma di governo tra principi costituzionali, Brexit e pandemia. – 1.4. Considerazioni finali. – **2. La pandemia nell'ordinamento inglese: uno stato di emergenza di fatto ma non di diritto? –** 2.1. Premessa. – 2.2. Le origini dello stato d'emergenza. – 2.2.1. Il periodo ellenico. – 2.2.2. La dittatura romana. – 2.3. Lo Stato di Emergenza nel Regno di Sua Maestà: una normativa emergenziale previdente. – 2.3.1. *Emergency Powers Act 1920.* – 2.3.2. *Civil Contingencies Act 2004.* – 2.4. Il Governo Johnson ed il rigetto del *Civil Contingencies Act.* – 5. La riposta britannica alla pandemia da COVID-19. – 2.5.1 Il *Contingencies Fund Act 2020.* – 2.5.2 Il *Coronavirus Act 2020* – 2.5.3. Il *Public Health Act 1984.* – 2.6. Riflessioni conclusive. – **3. Il ruolo e le modalità di funzionamento del Parlamento in fase emergenziale.** – 3.1. Premessa. – 3.2. Le criticità emerse per il Parlamento in relazione alla crisi emergenziale. – 3.3. La marginalizzazione del ruolo del Parlamento rispetto a quello del Governo e le implicazioni nel sistema delle fonti. – 3.4. L'adattamento delle modalità di funzionamento del Parlamento alla crisi emergenziale. – 3.4.1. La *House of Commons* – 3.4.2. La *House of Lords* – 3.5. Conclusione. – **4. La centralità del Governo nella gestione della crisi sanitaria: quale ruolo spetta (ancora) al Parlamento?** – 4.1 La *delegated legislation*: il *Coronavirus Act* 2020. – 4.2 La *sunset clause.* – 4.3 Il potere di proroga della normativa emergenziale. – 4.4 Gli *Henry VIII power* e il rischio di elusione della *sunset clause.* – 4.5 Lo svolgimento dello scrutinio parlamentare: quale efficacia? - 4.6 La centralità delle informative al Parlamento. – 4.7 Conclusioni: il principio bagehotiano della cooperazione è in crisi? – **5. L'età dei diritti alla prova della crisi pandemica.** – 5.1. Considerazioni introduttive. – 5.2. Il custode dei diritti: il principio di proporzionalità. – 5.3. I diritti umani tra *Human Rights Act 1998* e *Coronavirus Act 2020*. – 5.3.1. La sfida della giustizia nella salvaguardia dei diritti. – 5.3.2. Clausola di *Business interruption* e Covid: una concreta risposta della Corte Suprema alla tutela dei diritti nell'era Covid-19. – 5.4. Riflessioni conclusive. – **6. I riflessi dell'emergenza pandemica sulla *Territorial Constitution* britannica.** – 6.1 Il quadro pre-pandemico: lo Stato devoluto britannico tra indeterminazioni e parossismi nei primi mesi del 2020. - 6.2 L'irruzione della pandemia e gli effetti sulla Costituzione territoriale britannica. - 6.2.1 Il riparto di competenze e il sistema delle fonti normative. La legislazione devoluta rilevante. 6.2.2 Lo sviluppo dei rapporti intergovernativi nell'anno dell'emergenza sanitaria. - 6.3 Le ripercussioni della pandemia sulle istituzioni: l'adeguamento dei lavori assembleari nei legislativi devoluti. 6.3.1 Il *Senedd* gallese. 6.3.2 Il Parlamento scozzese. 6.3.3 L'Assemblea di Stormont. - 6.4 Considerazioni conclusive: l'*annus horribilis* dell'Unione come potenziale punto di (ri)avvio dell'esperimento devolutivo.

1. GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA DA CORONAVIRUS E DELLA BREXIT SUL SISTEMA COSTITUZIONALE BRITANNICO.

di *Ferdinando La Placa*

SOMMARIO: 1. Premessa – 1.2. I caratteri del sistema costituzionale britannico – 1.2.1 L'assenza di una costituzione scritta e il sistema delle fonti costituzionali – 1.2.2 L'evoluzione della forma di governo britannica alla ricerca di un equilibrio costituzionale – 1.2.3 *Rule of Law* e *Sovereignty of Parliament*. L'incomprimibilità dei

principi costituzionali – 1.3. Le recenti oscillazioni della forma di governo tra principi costituzionali, Brexit e pandemia – 1.4. Considerazioni finali

1.1 Premessa

Il 2020 è stato un anno piuttosto travagliato per il Regno Unito. Nello stesso anno, infatti, lo stato di sua maestà è stato travolto da due avvenimenti eccezionali. Da un lato, a partire da febbraio-marzo, la pandemia, che ha messo a dura prova il sistema sanitario britannico, e, dall'altro, alla fine di dicembre, il compimento della Brexit, che ha definitivamente allontanato il Paese dal progetto europeo. Tali fenomeni non hanno avuto dei risvolti esclusivamente politici o sanitari, ma hanno inevitabilmente provocato delle ripercussioni anche sull'assetto costituzionale del paese. Capire quali siano le effettive conseguenze che questi avvenimenti abbiano provocato, per le caratteristiche proprie dell'ordinamento britannico, non risulta però immediatamente agevole. Il primo elemento caratterizzante l'ordinamento britannico è, difatti, l'assenza di una costituzione rigida e integralmente scritta che consenta in maniera chiara e precisa di individuare le fonti costituzionali. In secondo luogo, anche le relazioni fra gli organi chiamati ad affrontare tali avvenimenti non sono cristallizzate in un unico testo scritto ma sono il frutto di una serie di consuetudini e comportamenti che si sono sedimentati nel tempo e che hanno poi definito in concreto i rapporti fra gli organi istituzionali. Gli stessi principi cardine del sistema britannico sono il prodotto di un lento processo cominciato nel Medioevo, che ha trovato tutela ed espressione grazie soprattutto all'opera dei giudici e delle sentenze da questi pronunciate. Per potere comprendere gli effetti degli eventi più recenti sembra dunque necessario partire da un po' più lontano, ricostruendo i caratteri del sistema costituzionale britannico e l'evoluzione degli stessi, dimostrando così come istituti, retaggio dell'antico passato del Regno Unito, in realtà, siano ancora attuali e influenzino tutt'oggi il diritto e le scelte politico-costituzionali.

1.2. I caratteri del sistema costituzionale britannico

1.2.1 L'assenza di una costituzione scritta e il sistema delle fonti costituzionali

Si è soliti affermare che l'ordinamento britannico possieda una costituzione consuetudinaria e che non abbia, diversamente dalla quasi totalità dei paesi del mondo, una costituzione scritta[2108]. In realtà, riguardo la costituzione britannica sarebbe più corretto parlare di una costituzione evolutiva[2109] o storica[2110], in quanto essa risulta essere il frutto di una progressiva evoluzione plurisecolare, che si fonda non solo su consuetudini costituzionali e sul ruolo della giurisprudenza tipico dei sistemi di *common law*, ma anche su testi scritti, come la *Magna Charta* del 1215, l'*Habeas Corpus* del 1679, il *Bill of Rights* del 1689, l'*Act*

[2108] M. ELLIOTT - R. THOMAS, *Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 11.
[2109] A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 61 ss. Per approfondimenti sulla Costituzione britannica si veda diffusamente anche A. TORRE - M. VOLPE (a cura di*), La Costituzione Britannica*, Giappichelli, Torino, 2005.
[2110] G. MORBIDELLI, *Costituzioni e Costituzionalismo*, in ID. – M. VOLPI – G. CERRINA FERONI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 79.

of Settlement del 1701, il *Parliament Act* del 1911, l'*House of Lords Act* del 1999, o il *Constitutional Reform Act* del 2005, di assoluto rilievo nell'impianto costituzionale[2111]. Tali atti, fondamentali nell'evoluzione dell'assetto costituzionale britannico, hanno appagato, di volta in volta, il bisogno di stabilizzare e formalizzare per iscritto, spesso all'indomani di avvenimenti che hanno segnato la storia del Regno Unito, un nucleo normativo forte e un sistema di rapporti istituzionali che nei secoli si sono andati affermando[2112].
Non cristallizzata una volta e per tutte in un unico testo normativo, la costituzione inglese si basa, dunque, su una pluralità di fonti costituzionali e si struttura non tanto secondo un criterio gerarchico di norme scritte sovraordinate rispetto a quelle consuetudinarie, quanto secondo un criterio di sostanziale parità fra fonti eterogenee che concorrono a determinarla[2113]. Analizzando più nel dettaglio le *sources of the constitution* inglese, esse possono essere distinte in quattro macrogruppi.
Del primo fanno parte le fonti scritte solitamente ripartite in *statutes* e *constitutional documents*. I primi, prima della Gloriosa Rivoluzione emanati dal re (e tra cui rientra, ad esempio, lo *Statutum de tallagio non concedendo* del 1297, con cui il Plantageneto riconosceva che qualsiasi tassa dovesse essere adottata con l'assenso del Parlamento), rappresentano, dopo quella data, gli atti adottati dal Parlamento secondo l'ordinario *iter legis* previsto dall'ordinamento britannico. La differenza tra un atto di rilievo costituzionale, quale il *Parliament Act* del 1911, lo *Scotland Act* del 1998, lo *Human Rights Act* del 1998, o il *Constitutional Reform Act* del 2005, e una qualsiasi legge ordinaria non risiederà dunque nella procedura adottata per la sua approvazione, ma nel fatto che tali atti hanno ad oggetto la struttura, le istituzioni dello Stato o la relazione tra lo Stato e i diritti del singolo individuo[2114]. I secondi, invece, sono degli atti scritti, ai quali si riconosce, sebbene non adottati secondo le procedure previste dagli *statutes*, un valore assimilabile a quello legislativo. Di questa categoria fanno parte documenti riguardanti le libertà fondamentali, come la *Magna Charta* o il *Bill of Rights*.
Al secondo gruppo appartengono, invece, i *customs*, di cui fanno parte le *customary rules* e le *constitutional conventions*. Le prime riguardano quell'insieme di norme non scritte ma ripetute nel tempo, ritenute vincolanti, di applicazione immemorabile e che possono essere riconosciute e fatte applicare dalle Corti[2115]; tra queste rientrano le *law and custom of Parliament* e le prerogative regie[2116] . Le *constitutional conventions*, anch'esse *non-legal rules*, si distinguono dalle prime per non essere giuridicamente vincolanti e per non essere giustiziabili davanti alle Corti. Esse sono convenzioni, consuetudini, prassi di livello costituzionale che regolano l'ordinaria condotta dei membri degli organi costituzionali, come la Corona, l'Esecutivo o il Parlamento[2117], i quali, pur non essendo legalmente

---

[2111] A. TOMKINS, *Public law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 7
[2112] A. MASTROPAOLO, *La Costituzione del Regno Unito*, in R. ORRÙ – G. PARODI (a cura di), *Codice delle Costituzioni. Regno Unito, Austria e altri Paesi Europei*, vol. II, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano-Padova, 2016, p. 502.
[2113] A. TORRE, *Regno Unito*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 42.
[2114] H. BARNETT, *Understanding public law*, Taylor & Francis Group, London, 2009, p. 8.
[2115] A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 44.
[2116] Per approfondimenti si veda F.F. PAGANO, *La "Royal Prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, in www.gruppodipisa.it, fascicolo 2020/01, pp. 85 ss.
[2117] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, The Macmillan Press LTD, London and Basingstoke, 1979, p. 24.

vincolati, si ritengono obbligati a seguirle[2118]. Di queste fanno parte quelle consuetudini che riguardano, a titolo esemplificativo, per il monarca, l'apposizione del *royal assent* o la nomina a primo ministro del leader del partito che ha la maggioranza in Parlamento; per il governo, la convenzione secondo la quale esso deve aver la fiducia della Camera, quella per la quale il governo si deve dimettere a seguito della sconfitta in un voto di sfiducia, il principio della responsabilità individuale e collegiale dei ministri, o la presenza in Aula dei ministri o del primo ministro per rispondere alle domande dei parlamentari; per il Parlamento, l'astenersi dal criticare l'operato dei giudici o la c.d. *Sewel Convention*[2119], secondo la quale il Parlamento si astiene dal legiferare su materie dei Parlamenti devoluti senza il loro previo accordo; e, infine, per i giudici, la non interferenza degli stessi nel dibattito politico o la loro astensione in quei casi in cui possa crearsi il sospetto dell'esistenza di pregiudizi personali[2120].
Il terzo insieme riguarda, invece, le *common law sources*, le quali includono le decisioni delle Corti, le interpretazioni da queste date agli atti del Parlamento e le pronunce della Corte Suprema. Come per le leggi, valore costituzionale non è attribuibile di per sé a tutte le pronunce delle Corti, ma solo a quelle attinenti alla struttura e ai poteri dello Stato o quelle attinenti alle libertà o ai diritti dell'individuo[2121]. Tra queste si ricordano: il caso *Entick v Carrington* del 1765, in cui si stabilì che qualsiasi violazione della proprietà privata anche da parte di un agente dello Stato senza permesso o senza che vi sia una legge che lo autorizzi è illegale; il caso *Pickin v British Railways Board* del 1974, in cui la *House of Lords* statuì che i giudici non possono sindacare sulle procedure adottate dal Parlamento nell'approvazione di un atto legislativo; il secondo caso *Anisminic v. Foreign Compensation Commission* del 1969, nel quale la *House of Lords* riconobbe il potere delle corti di pronunciarsi in tema di diritto amministrativo; e i più recenti casi Miller del 2017 e del 2019, che saranno oggetto di analisi nel prosieguo.
Nel quarto e ultimo gruppo[2122] si fanno rientrare, infine, gli atti di diritto internazionale, e, fino al compimento della Brexit, gli atti dell'Unione, che incidono sull'assetto costituzionale, in particolare sulla materia della tutela dei diritti individuali. Il diritto sovranazionale, infatti, può influenzare l'ordinamento britannico in due modi: sia quando il contenuto di una norma esterna al sistema viene recepito nell'ordinamento interno mediante una legge del Parlamento; sia, quand'anche essa non sia non recepita a livello nazionale, mediante l'applicazione del principio[2123] in forza del quale la norma interna va interpretata, ove possibile, in conformità con quanto previsto dalla norma sovranazionale[2124].

[2118] M. ELLIOTT - R. THOMAS, *Public Law*, cit., p. 65.
[2119] Tale convenzione è stata peraltro poi codificata nello *Scotland Act* del 2016 e nel *Wales Act* del 2017.
[2120] H. BARNETT, *Understanding public law*, cit., pp. 16 ss. Per approfondimenti sulle *constitutional conventions*, si veda anche P. LEYLAND, *Constitutional Conventions and the preservation of the spirit of the British constitution*, in *www.rivistaaic.it*, riv. n. 4/2014, nonché, M. DOHERTY, *Public Law*, Taylor & Francis Group, Milton, 2018, pp. 113 ss.
[2121] H. BARNETT, *Understanding public law*, cit., p. 9.
[2122] In realtà, a questo gruppo alcuni Autori aggiungono anche un ulteriore insieme di fonti «*costituito dai cosiddetti* books of authority*, ovvero, in assenza di altre fonti certe e ufficialmente documentabili, da determinate opere della dottrina dei* common lawyers *che le Corti hanno dichiarato* authoritative statements *del diritto costituzionale*» in A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 45.
[2123] Si veda la pronuncial relativa al caso *R v Home Secretary ex p. Brind* del 1991, in cui, a p. 718, Lord Donaldson chiarisce che, sebbene «*the duty of the English courts is to decide disputes in accordance with English domestic law as it is, and not as it would be if full effect were given to this country's obligations under the Treaty*», sussisterebbe

L'insieme, dunque, di tali *sources* costituisce il complesso sistema delle fonti costituzionali britanniche che sopperisce alla mancanza di un unico testo costituzionale e di un vero e proprio momento costituente[2125], andando a formare quel sostrato normativo in continuo divenire, composto, come visto, prevalentemente da elementi della tradizione giuridica sia consuetudinari che scritti, che plasma e innova costantemente l'ordinamento definendone i caratteri fondamentali.

1.2.2 L'evoluzione della forma di governo britannica alla ricerca di un equilibrio costituzionale

L'ordinamento britannico, non fissato in un unico momento, è dunque il frutto di una lunga evoluzione del sistema, e dunque assolutamente dipendente dalla storia e dalle trasformazioni politiche delle isole britanniche[2126], che si è sin dall'inizio contraddistinta per una progressiva ricerca, spesso anche violenta, di un bilanciamento tra i poteri e di un riconoscimento reciproco di funzioni e prerogative, che hanno visto sempre al centro il Parlamento. Fu il Parlamento, infatti, a limitare le pretese assolutistiche regie, e ad incidere, soprattutto a seguito della *Glorious Revolution*, sulla forma di governo britannica, vincolando il sovrano non solo al rispetto delle antiche libertà inglesi e all'osservanza dei diritti dei cittadini inglesi[2127], ma imponendo, altresì, al re la successione protestante al trono, l'indipendenza e l'inamovibilità dei giudici e il rispetto delle prerogative parlamentari[2128]. La forma di governo istauratasi a seguito dell'arrivo in Gran Bretagna di Guglielmo d'Orange, accolto dal Parlamento e dichiarato sovrano nel 1689, si modellò sul nuovo assetto costituzionale, riconoscendo il sempre maggior peso di Westminster e cominciando ad assestarsi secondo una forma dualista. Il potere di direzione politica iniziò così a ripartirsi tra Corona e Parlamento, ciascuno dotato di una propria autonoma legittimazione[2129] e tenuto ad effettuare un controllo sull'altro. Il potere esecutivo venne, dunque, riaffidato al re come suo appannaggio esclusivo, mentre il potere legislativo, riconosciuto come potere supremo, venne a riporsi nel Parlamento, composto, secondo la medievale tradizione del *King in Parliament*, dai Lords, i Comuni e il re[2130]. Gli avvenimenti di fine Seicento non esautorarono, quindi, il sovrano dalla compartecipazione

---

un'unica eccezione quando «*the terms of primary legislation are fairly capable of bearing two or more meanings and the court, in pursuance of its duty to apply domestic law, is concerned to divine and define its true and only meaning. In that situation various* prima facie *rules of construction have to be applied, such as that, in the absence of very clear words indicating the contrary, legislation is not retrospective or penal in effect. To these can be added, in appropriate cases, a presumption that Parliament has legislated in a manner consistent, rather than inconsistent, with the United Kingdom's treaty obligations*». L'intera pronuncia è reperibile sul sito web: *http://www.uniset.ca/other/cs3/19911AC696.html*.

[2124] M. ELLIOTT – R. THOMAS, *Public Law*, cit., p. 62.

[2125] M. FIORAVANTI, *Appunti di Storia delle Costituzioni Moderne. Le libertà fondamentali*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 28.

[2126] A. TORRE, *Il Regno Unito*, cit., p. 72.

[2127] Il *Bill of Rights* del 1689.

[2128] L'*Act of Settlement* del 1701.

[2129] A. MASTROPAOLO, *La Costituzione del Regno Unito*, cit., p. 505.

[2130] W. BLACKSTONE, *Commentari delle leggi d'Inghilterra*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, il Mulino, Bologna, 1962, pp. 167 ss.

al potere legislativo[2131], ma i suoi poteri in tale procedimento vennero limitati al potere di veto sulle leggi del Parlamento. Al re venne, così, riconosciuto solo il potere di respingere e vietare la legge, ma non il potere di iniziativa legislativa e, pertanto, neanche la facoltà di modificare il diritto costituito. In tal senso, il potere di veto servì al re sia per evitare che il Parlamento usurpasse il potere esecutivo, affinché chi facesse le leggi non coincidesse con chi vi dovesse dare esecuzione, evitando così di venir privato delle sue storiche prerogative[2132]. Da parte sua, invece, il Parlamento svolse un controllo sul sovrano e sull'esecutivo, esercitando, oltre al generale potere legislativo, il controllo sulle finanze e il potere di accusa nei confronti dei consiglieri del re[2133]. Tale potere, peraltro, venne rafforzato dall'*Act of Settlement*, il quale stabilì non solo che le prerogative regie dovessero essere esercitate all'interno del *Privy Council*, ma anche che le decisioni prese in tal sede dovessero essere controfirmate dai suoi membri, aumentando così la loro responsabilità politica[2134].

Nel corso degli anni, il controllo del Parlamento sull'esecutivo si andò consolidando. Cause contingenti, quali anche la loro scarsa conoscenza della lingua inglese[2135], determinarono un disinteressamento dei primi due re Hannover[2136] verso l'amministrazione della politica, il che portò al rafforzamento del ruolo del *Cabinet*[2137] e del Primo Ministro, figura designata dal sovrano a reggere il collegio in sua assenza[2138] e che cominciò in via convenzionale ad assumere un ruolo sempre più di raccordo tra Parlamento e re[2139]. La centralità del *Cabinet* portò il Parlamento a ritenere necessario un controllo su di esso e sui ministri che lo componevano, tant'è che già a partire dalla fine del Settecento cominciò ad affermarsi l'idea secondo la quale «*ogni tipo di regime*» avrebbe dovuto «*avere la propria amministrazione corrispondente alla legislatura*»[2140]. Per il governo scelto dal re sarebbe stato, dunque, necessario avere l'appoggio del Parlamento, il cui «*primo dovere*»[2141] sarebbe stato quello di assicurarsi che il potere esecutivo venisse amministrato da persone gradite al popolo[2142]. Strumento attraverso cui garantire tale controllo sull'esecutivo e rimuovere i ministri sgraditi sarebbe stato l'*impeachment* definito da Burke come «*il grande custode della purezza della costituzione*»[2143]. Tale concezione riflette, dunque,

---

[2131] M. FIORAVANTI, *Lezioni di Storia Costituzionale. Le libertà fondamentali. Le forme di governo. Le Costituzioni del Novecento*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 204.

[2132] Per questo motivo Blackstone equipara tale potere a quello dei tribuni romani, per cui la sua funzione sarebbe quello non «*di fare il torto, ma soltanto di impedire che il torto sia fatto*» in W. BLACKSTONE, *Commentari delle leggi d'Inghilterra*, cit., p. 169.

[2133] M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI. – ID. – G. CERRINA FERONI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 256 ss.

[2134] A. MASTROPAOLO, *La Costituzione del Regno Unito*, cit., p. 506.

[2135] N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, il Mulino, Bologna, 1962, p. 175, nota 9.

[2136] Giorgio I (1714-1727) e Giorgio II (1727-1760).

[2137] Un collegio più ristretto all'interno del *Privy Council* e che riuniva i più stretti collaboratori della Corona.

[2138] La non partecipazione del re divenne alle riunioni del Cabinet, peraltro, negli anni convenzione costituzionale.

[2139] A. MASTROPAOLO, *La Costituzione del Regno Unito*, cit., p. 506.

[2140] E. BURKE, *Pensieri sulla causa dell'attuale scontento*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, il Mulino, Bologna, 1962, p. 194.

[2141] E. BURKE, *Pensieri sulla causa dell'attuale scontento*, cit., p. 194.

[2142] Per Burke, il dare «*un costante ed indiscriminato appoggio* (…) *a tutti i ministri*» sarebbe sintomo di corruzione del Parlamento «*poiché questo distrugge il vero fine del Parlamento come controllo, e costituisce una sanzione generale e anticipata data al malgoverno*» in E. BURKE, *Pensieri sulla causa dell'attuale scontento*, cit., p. 200.

[2143] E. BURKE, *Pensieri sulla causa dell'attuale scontento*, cit., p. 201.

l'assestamento di un nuovo equilibrio costituzionale che segnò il passaggio dalla monarchia costituzionale a una forma di governo parlamentare dualista in cui il *Cabinet*, con cui il sovrano si ripartiva ormai l'esercizio del potere esecutivo, doveva godere di una doppia fiducia, quella del re che lo designava e quella del Parlamento[2144].
Gradualmente, il costante processo di emancipazione del Primo Ministro dal fondamento regio, la sottrazione al sovrano dell'effettivo esercizio delle sue prerogative, con l'affermazione del principio secondo cui «*habitually the King must do what his ministers wanted*», l'imporsi di una responsabilità collegiale dei ministri, portarono in via consuetudinaria ad una sempre maggiore marginalizzazione del ruolo della Corona e della Camera dei Lords a favore della Camera dei Comuni[2145]. A ciò si aggiunga che la riforma elettorale del 1832, aumentando del 50% il numero degli elettori e ridistribuendo i seggi attribuiti fino a quella data ai cosiddetti *rotten boroughs* - controllati dai latifondisti vicini alla Corona - alle città in via di espansione, sottrasse al re la capacità di influenza sulla Camera elettiva, ingrandendo di conseguenza il peso della borghesia[2146] e dei partiti, e contribuì al venir meno della bicefalia governativa e al raggiungimento di un modello monista[2147]. Non più necessaria una doppia fiducia, il *Cabinet* ancora formalmente nominato dal sovrano[2148], diventò un «*committee of the legislative body selected to be the executive body*»[2149], guidato, quasi senza eccezione[2150], dal leader della Camera dei Comuni, il quale avrebbe poi individuato i ministri. Ciò che si andò a formare fu dunque, una fusione tra legislativo ed esecutivo[2151]. Una combinazione fra poteri che creò un nuovo equilibrio interno: se infatti il governo, per incidere sull'attività del Parlamento deteneva l'esercizio concreto del potere di scioglimento della Camera e il veto sospensivo[2152], era pur sempre il Parlamento che lo sosteneva, che vigilava sul suo operato, e che poteva sostituirlo[2153].
Neanche tale equilibrio, però, perdurò. Dopo le riforme elettorali del 1867 e del 1884, i partiti politici, prima privi di un effettivo controllo sui singoli parlamentari, i quali erano ancora legati ad interessi localistici e spesso propensi a cambiare orientamento all'interno dell'Aula, cominciarono a farsi portatori di istanze nazionali e a vincolare sempre più

[2144] G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 147.
[2145] F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Politica del diritto*, 3/2001, pp. 416 ss.
[2146] M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, cit., p. 258.
[2147] F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito*, cit., p. 419.
[2148] Già Bageholt nel 1867 affermava come fosse una «*fiction*» che i ministri fossero, «*in any political sense, the Queen's servants*» in W. BAGEHOT, *The English Constitution*, in M. TAYLOR (a cura di), *The English Constitution: Walter Bagehot*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 12, e, che solo «*the poorer and more ignorant classes—those who would most feel excitement, who would most be misled by excitement—really believe that the Queen governs*» in W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., p. 28.
[2149] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., p. 11.
[2150] In casi di contrasti interni alla maggioranza o ad elezioni senza un chiaro risultato poteva infatti capitare che ciò non avvenisse e che fosse nuovamente il sovrano, pur condizionato dall'esito elettorale, a dirimere la controversia e a scegliere il Primo Ministro. Si veda a proposito, in M. FIORAVANTI, *Lezioni di Storia Costituzionale*, cit., p. 208.
[2151] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., p. 14.
[2152] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., pp. 13 ss.
[2153] Difatti, come afferma Bagehot: «*The functions of the House of Commons are important and* continuous. *It (...) watches, legislates, seats, and unseats ministries, from day to day*». W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., p. 20.

direttamente l'agire dei singoli rappresentanti[2154]. L'affermazione di una disciplina di partito, il consolidarsi di un sistema bipartitico[2155] e l'istaurarsi della convenzione per cui il leader del partito maggioritario sarebbe stato nominato Primo Ministro, crearono, soprattutto anche a seguito dell'introduzione del suffragio universale del 1928[2156], un rapporto indiretto con i cittadini, che votando per l'uno o l'altro partito, in una competizione a due, potevano scegliere indirettamente di fatto chi porre a capo dell'esecutivo[2157]. Tale legame con il popolo legittimò ancor di più la *House of Commons* e il *Cabinet*, ma portò ad interrogarsi sul ruolo da attribuire alla Camera non elettiva. L'ampliamento del suffragio a seguito delle riforme elettorali sopra citate favorì, infatti, l'adozione di riforme finalizzate al superamento del bicameralismo paritario a favore della Camera dei Comuni[2158], sola Camera rappresentativa delle istanze popolari e unica a poter attribuire la fiducia al governo. Le riforme costituzionali del Novecento, il cui impulso originò da un conflitto politico sorto tra le due Camere a seguito della lesione della convenzione costituzionale secondo la quale ai Pari era precluso ostacolare l'approvazione delle leggi finanziarie[2159], provocarono, difatti, un graduale esautoramento della Camera dei Lords[2160]. Progressivamente, alla Camera Alta venne sottratta statutariamente la possibilità di deliberare in materia fiscale o di bilancio (*Parliament Act* del 1911), se ne limitò ancor di più l'intervento nel procedimento legislativo, imponendole il dovere di non ritardare per più di un anno l'approvazione di un atto già adottato dai Comuni (*Parliament Act* del 1949), vennero introdotti i *Life Peers*, nominati dalla Regina, su proposta del Primo Ministro (*Life Peerages Act* del 1958), e, infine, se ne modificò la composizione, eliminando il carattere ereditario del titolo, se non per un ristretto gruppo di Pari, e attribuendo un peso sempre maggiore ai Lords vitalizi di nomina governativa[2161] (*House of Lords Act* del 1999)[2162].

[2154] F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito*, cit., pp. 420 ss.

[2155] M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, cit., p. 260.

[2156] A. MARCHETTI, *Il Westminster model tra eredità del passato ed evoluzioni istituzionali più recenti: la funzione egemonica della Premiership alla prova dei recenti tentativi di razionalizzazione del parlamentarismo inglese. Un nuovo assestamento della forma di governo britannica*, in *www.rivistaaic.it*, riv. n. 1/2018, p. 17.

[2157] F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito*, cit., p. 422.

[2158] A. BURATTI, *Western Constitutionalism. History, Institutions, Comparative*, Springer-Giappichelli, Cham, 2019, p. 99.

[2159] Tra il 1909 e il 1911 la Camera dei Lords si rifiutò di approvare il "*People's Budget*" presentato dal liberale David Lloyd George venendo meno ad una convenzione ultrasecolare risalente al XVI che si istaurò allorquando Enrico IV chiese ai Lords di evitare di intervenire nel dibattito sulla tassazione, e che, in un certo senso richiamava, essendo i Lords ereditari e dunque non eletti, il principio della "*no taxation without representation*". La violazione di detta convenzione, rispettata, prima di quel momento, per quasi quattrocento anni, indusse il Parlamento a formalizzarla per iscritto attribuendo definitivamente il *financial privilege* alla sola Camera elettiva. Si veda A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 73.

[2160] A. TORRE, *Il Regno Unito*, cit., p. 87.

[2161] L'*House of Lords Act* ridusse infatti i membri della Camera Alta da 1330 a 669 (oggi sono 800) di cui la maggior parte *Life Peer*, si veda in *https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/house-of-lords-reform/from-the-collections/from-the-parliamentary-collections-lords-reform/lords-reform-1963-1999/houseoflordsact1999/*. La Camera dei Pari è composta da quel momento: dai Lords Spirituali, in numero di 26, tra i più importanti vescovi e arcivescovi della Chiesa di Inghilterra per il periodo in cui ricoprono la carica ecclesiastica; dai Lords Ereditari, il cui numero venne ridotto, prevedendo che 92 di essi mantenessero il seggio, mentre altri 90 avessero la possibilità di farsi eleggere dagli altri Pari Ereditari per partecipare alle attività della Camera, prevedendo elezioni suppletive nel caso in cui un seggio si fosse reso vacante; e

Il lungo periodo di riforme che hanno riguardato la *House of Lords* e l'affermazione della *Salisbury Convention*[2163], portano a compimento quel processo di marginalizzazione della Camera dei Pari cominciato già nel XIX secolo, confermando così la centralità della *House of Commons* e del *Prime Minister*. Dal canto loro, l'equilibrio dei rapporti fra questi ultimi due organi si è spostato sempre più a favore del secondo: il capo del Gabinetto, infatti, forte dell'appoggio popolare e leader, quasi sempre indiscusso, del suo partito, riesce, sicuro della maggioranza parlamentare garantitagli dal sistema elettorale maggioritario e dall'assetto politico bipartitico, a dettare, in via praticamente autonoma[2164], l'agenda politica del Paese. Il progressivo rafforzamento, durante tutto il Novecento, della figura del Primo Ministro, al contempo capo di una maggioranza parlamentare netta, che segue in maniera disciplinata le indicazioni dell'esecutivo, determinò un nuovo assetto costituzionale, che travolse «*l'essenza granitica della separazione dei poteri*»[2165] ponendo nelle mani di chi deve dare esecuzione alle leggi lo stesso potere di formarle.
Da un'influenza e da un controllo sempre più marcato del Parlamento sull'esecutivo si è dunque passati, nell'evoluzione secolare così delineata, ad un governo guida e direttore dell'attività parlamentare. Ad oggi, il sistema britannico si assesta, dunque, secondo una forma di governo parlamentare a prevalenza del governo[2166], in cui è, in generale, il Primo Ministro che indirizza il Parlamento e non viceversa[2167].

1.2.3 Rule of Law *e* Sovereignty of Parliament. *L'incomprimibilità dei principi costituzionali*

Quanto detto non deve però indurre nell'errore di pensare che l'organo rappresentativo sia totalmente messo da canto. Pur a guida dell'esecutivo, la forma di governo inglese rimane pur sempre un *parliamentary government*[2168] e, pertanto, inscindibilmente legata alla Camera dei Comuni. È nel Parlamento che il governo trova il suo fondamento e, solo fintanto che sussiste una coincidenza di intenti fra i due organi, l'azione del governo potrà considerarsi assolutamente legittima e pienamente conforme ai principi del sistema costituzionale britannico. L'importanza del Parlamento appare, peraltro garantita da alcuni

---

dai Pari a vita, designati dal governo, il cui numero aumentò nel corso degli anni e che rappresentano a seguito della riforma il gruppo più consistente.

[2162] Per le riforme che hanno riguardato la *House of Lords* e per i progetti di riforma che furono oggetto di discussione si veda diffusamente, G. CARAVALE, *Il bicameralismo britannico nel duemila*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3/2000, pp. 545-565.

[2163] Quella convenzione cioè, emersa tra il 1945 e il 1951 in base alla quale viene assicurato che: «*major Government Bills can get through the Lords when the Government of the day has no majority in the Lords. In practice, it means that the Lords does not try to vote down at second or third reading, a Government Bill mentioned in an election manifesto*» in *https://www.parliament.uk/site-information/glossary/salisbury-doctrine/*.

[2164] P. WEBB, *La "presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 3/2004, pp. 347-377

[2165] M. FIORAVANTI, *Lezioni di Storia Costituzionale*, cit., p. 210.

[2166] M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, cit., p. 260.

[2167] Come afferma Pasquino: «*invece di essere, come accade in molti governi parlamentari europei, colui che esegue e traduce in pratica le preferenze di una maggioranza parlamentare, partitica e politica, e a lei si piega, il Primo ministro inglese è il capo di una maggioranza parlamentare. Invece di essere indirizzato dalla sua maggioranza, il Primo ministro inglese la guida*» in G. PASQUINO, *Il modello Westminster*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 3/2002, p. 556.

[2168] A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 78.

principi, propri della tradizione inglese che sono rimasti fermi nonostante il rafforzamento dell'esecutivo[2169]. Questi, da secoli inamovibili[2170], e costantemente richiamati nella storia costituzionale del Paese quando si è tentato di allontanarsi dall'alveo costituzionale, sono il principio della *Rule of Law* e il principio della *Soverignty of Parliament*.
Il principio della *Rule of Law*[2171], o anche detto della *Supremacy of Law*, la cui nascita si fa risalire alla Magna Charta[2172] o addirittura alla *Lex Angliae* pre-normanna[2173], racchiude, al suo interno, secondo la definizione di Dicey, tre significati[2174]. Il primo di essi si riferisce alla supremazia della legge sull'arbitrio del governo e quindi al principio di legalità[2175], ossia al fatto che nessun uomo può essere punito o può legittimamente essere leso nella sua persona o nei propri beni se non per una precisa violazione di legge, introdotta secondo l'ordinaria procedura legislativa e, accertata davanti a una corte ordinaria[2176]. Il secondo significato richiama il principio di imparzialità e di eguaglianza di fronte alla legge, per cui nessuno è superiore alla legge e chiunque, *«from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen»* ed è, quindi, soggetto alla giurisdizione del giudice ordinario[2177]. Il terzo, infine, si riferisce al fatto che la Costituzione britannica è il risultato della legge ordinaria del Paese[2178]; per cui, le regole che in altri paesi sono normalmente poste all'interno di un testo costituzionale, ossia i principi costituzionali, in Inghilterra costituiscono non la fonte, ma la conseguenza dei diritti degli individui così come sono stati nel tempo definiti e garantiti dalle decisioni delle Corti e poi estesi e confermati dalle leggi del Parlamento, che ne assicurano costantemente la tutela. Nel Regno Unito non sono quindi i diritti a derivare dai principi costituzionali, ma sono i principi costituzionali che

---

[2169] M. FIORAVANTI, *Lezioni di Storia Costituzionale*, cit., p. 229.
[2170] Per Dicey sono principi che «*at all times since the Norman Conquest characterised the political institutions of England*» in A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., p. 183.
[2171] Per approfondimenti si veda P. CRAIG, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, in *Public Law*, Sweet & Maxwell, London, Autumn 1997, pp. 467 ss., e diffusamente, C. MAY – A. WINCHESTER (a cura di), *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2018, e in particolare J.W.F. ALLISON, *Minimising Magna Carta and modernising exposition of the rule of law in the English historical constitution*, in C. MAY – A. WINCHESTER (a cura di), *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2018, pp. 149-166, e J.W.F. ALLISON, *Turning the rule of law into an English constitutional idea*, in C. MAY – A. WINCHESTER (a cura di), *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2018, pp. 167-183.
[2172] Oliver asserisce, infatti che la Magna Charta «*has been widely regarded as a very early, even the earliest, step in the development of the rule of law in England and Wales*» in D. OLIVER, *The United Kingdom: From Magna Carta 1215 to the Rule of Law*, in M. SUKSI – K. AGAPIOU-JOSEPHIDES – J.P. LEHNERS - M. NOWAK (a cura di), *First Fundamental Rights Documents in Europe. Commemorating 800 Years of Magna Carta*, Intersentia, Cambridge, 2015, p. 22. Anche Carpenter, citato dallo stesso Oliver, lo riconosce indirettamente affermando che la Magna Charta è sopravvissuta proprio perché «*it asserted one fundamental and treasured principle, that of the rule of law*» in D. CARPENTER, *Magna Carta*, Penguin Classics, London, 2015, p. 460.
[2173] Martinelli ritiene che «*il nucleo forte*» di questo «*principio si costituisca non grazie alla legislazione parlamentare ma molto prima e indipendentemente da essa, e cioè in virtù, appunto, dei fondamenti ancestrali della* common law*, che affondano le radici addirittura nella lex angliae pre-normanna, e al successivo lavoro di omogeneizzazione assicurato dalle Corti del sovrano, soprattutto quelle itineranti sul territorio*» in C. MARTINELLI, *Brevi riflessioni sulla rule of law nella tradizione costituzionale del Regno Unito*, in www.diritticomparati.it, 2017.
[2174] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., pp. 187 ss.
[2175] A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 39.
[2176] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., p. 188.
[2177] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., p. 193.
[2178] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., pp. 195 ss.

derivano dall'opera di induzione e generalizzazione effettuata dai giudici in relazione a singole pronunce, in merito a diritti di singoli individui. Ciò ha dunque fatto sì che attraverso l'interpretazione delle Corti e l'azione del Parlamento i principi del diritto tra i privati, oggetto di singoli casi concreti, si siano estesi a tal misura «*as to determine the position of the Crown and of its servants*»[2179]. Tale ultimo significato attribuito alla *rule of law* sottolinea ancora una volta il carattere evolutivo dell'ordinamento britannico e come esso sia frutto di un lungo processo storico indissolubilmente legato all'operato dei suoi organi costituzionali.

L'altro principio cardine del sistema britannico è quello della *Soverignty of Parliament*[2180]. Per definire tale concetto, va innanzitutto stabilito cosa si intenda per Parlamento. In tal caso, infatti, il termine Parlamento deve essere considerato nella sua accezione di *King in Parliament*, ossia secondo quella formula di derivazione medioevale che vede l'organo legislativo composto dalle tre anime del regno, quella borghese-cittadina, quella aristocratica e quella regia, rappresentate rispettivamente dalla Camera dei Comuni, dalla Camera dei Lords e dal Re[2181]. A tale entità, «*per l'ottima ragione che nessun altro potere può dirsi così altamente rappresentativo*»[2182] è attribuita la sovranità; concetto che, secondo Dicey, può essere declinato secondo due profili, uno positivo e uno negativo: il primo indica la capacità del Parlamento di creare, mutare o abrogare qualsiasi legge; mentre il secondo, quello negativo, implica l'inesistenza di un potere superiore a quello del legislativo, per cui a nessuna persona o organo è riconosciuto il diritto di annullare o derogare un atto del Parlamento[2183]. Potendo questo intervenire su qualsiasi atto legislativo, qualsiasi atto di un Parlamento che miri a limitare il potere del legislatore futuro non sarà per quest'ultimo vincolante[2184]. Allo stesso modo, tale capacità di modifica permetterà altresì all'organo legiferante la creazione, il cambiamento o l'espunzione dall'ordinamento di qualsivoglia legge, sia essa considerata fondamentale o meno[2185]. Proprio in virtù dell'illimitatezza dell'ambito di intervento dei suoi poteri, alcuni hanno addirittura concepito l'immagine dell'onnipotenza del Parlamento, secondo la quale esso potrebbe «*in breve, fare qualunque cosa che non sia in natura impossibile*»[2186]. Accanto a tale ardita, anche se teoricamente valida, rappresentazione dei poteri del Parlamento, bisogna mettere in luce come già lo stesso Dicey ammetta che, in realtà, possono sussistere due effettivi limiti all'esercizio del potere sovrano del Parlamento, uno esterno e uno interno[2187]. Limite esterno sarebbe costituito dalla resistenza o dalla disobbedienza che una legge ritenuta dispotica o ingiusta potrebbe determinare nei soggetti che vi sono sottoposti[2188]. Limite

---

[2179] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., p. 203.
[2180] Per approfondimenti si veda J. GOLDSWORTHY, *The Sovereignty of Parliament*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
[2181] M. FIORAVANTI, *Lezioni di Storia Costituzionale*, cit., pp. 229 ss.
[2182] M. FIORAVANTI, *Lezioni di Storia Costituzionale*, cit., p. 300.
[2183] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., pp. 39 ss.
[2184] W. BLACKSTONE, *Commentari delle leggi d'Inghilterra*, cit., p. 167.
[2185] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., p. 88.
[2186] W. BLACKSTONE, *Commentari delle leggi d'Inghilterra*, cit., p. 171.
[2187] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., pp. 76 ss.
[2188] Dicey, che ricordiamo scrive la prima edizione dell'opera citata nel 1885, afferma che teoricamente il Parlamento potrebbe per esempio: «*legally establish an Episcopal Church in Scotland; Parliament might legally tax the Colonies; Parliament might without any breach of law change the succession to the throne or abolish the monarchy; but every one knows that in the present state of the world the British Parliament will do none of these things. In each*

interno sarebbe dettato, invece, dalla volontà stessa dell'organo che esercita il potere sovrano di non introdurre determinate leggi[2189]. Tali limiti si registrerebbero ove non vi fosse una coincidenza di intenti tra governati e governanti. Nel Regno Unito tali divergenze erano emerse tra il XVI e il XVII secolo e furono in larga parte superate solo con l'introduzione della forma di governo parlamentare. Mediante le elezioni il problema relativo a questi limiti sarebbe stato, quindi, superato poiché difficilmente la volontà dell'organo rappresentativo non sarebbe corrisposta con quella degli elettori[2190]. A ben guardare, tali restrizioni, interne ed esterne, risultano, però, essere delle limitazioni di carattere meramente politico, che pur potendo fare esitare il Parlamento nel legiferare in determinate materie, né lo vincolano dal punto di vista legale né gli sottraggono la sua capacità di intervento. In tal senso, dunque, queste non incidono sul sistema teorico della sovranità del Parlamento[2191].

Il dibattito relativo, invece, ai limiti legali alla sovranità del Parlamento resta tuttora aperto e ci si interroga, data la teorica illimitatezza dei suoi poteri, se mai tale sovranità sia stata limitata dal punto di vista giuridico. La storia recente del Regno Unito ci mostra come il Parlamento abbia in taluni casi adottato degli atti con cui circoscriveva o escludeva il suo intervento in specifiche materie, ma ci rivela anche come, dal punto di vista formale, esso avrebbe comunque potuto rivedere quegli atti limitativi, e che non l'abbia fatto solo in virtù di un'opera di *self-restraint* da esso stesso esercitata e in forza di una concreta impraticabilità di riprendersi il potere di intervenire su tali materie[2192]. Un primo esempio può essere ravvisato con riferimento all'atto che limitava il potere del Parlamento di legiferare per i *dominions*, ossia lo *Statute of Westminster* del 1931[2193]. Con questo *statute* il Parlamento di Londra riconosceva di fatto ai domini l'indipendenza legislativa, prevedendo, infatti che non avrebbe più legiferato per i domini senza il consenso delle popolazioni di

---

case widespread resistance would result from legislation which, though legally valid, is in fact beyond the stretch of Parliamentary power. Nay, more than this, there are things which Parliament has done in other times, and done successfully, which a modern Parliament would not venture to repeat. Parliament would not at the present day prolong by law the duration of an existing House of Commons. Parliament would not without great hesitation deprive of their votes large classes of Parliamentary electors; and, speaking generally, Parliament would not embark on a course of reactionary legislation» in A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., p. 79.

[2189] Sul punto Dicey asserisce che: «*Parliament could not prudently tax the Colonies; but it is hardly conceivable that a modern Parliament, with the history of the eighteenth century before its eyes, should wish to tax the Colonies*» in A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., p. 80.

[2190] A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., pp. 83 ss.

[2191] Si evidenzia come a tal riguardo Dicey distingua tra *legal sovereignty* e *political sovereignty*. Seppure, infatti, il Parlamento rimanga indiscutibilmente solo detentore della *legal sovereignty*, ossia della capacità di creare, modificare o eliminare una legge, esiste una *political sovereignty* capace di incidere sull'esercizio del potere sovrano, che è rappresentata dal corpo elettorale, «*the body in which sovereign power is vested*». Alla luce di tale distinzione, possiamo dire, riprendendo la ripartizione tra limiti interni ed esterni, che l'esercizio della sovranità del Parlamento, e quindi l'attuazione di determinate politiche, risulterà condizionata sia dal corpo elettorale, come limite esterno, la cui volontà, in quanto sovrano politico, dovrebbe essere rispettata dall'organo rappresentativo, sia, come limite interno dal Cabinet, «*the real executive government of England*». La rilevanza della distinzione tra queste due forme di sovranità è certamente rilevante, ma, poiché tale secondo tipo di sovranità non intacca la validità costituzionale del principio di *Sovereignty of Parliament*, questo rimane solo «*a political, not a legal fact*» in A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, cit., p. 83, p. 462 e p. 73.

[2192] Per approfondimenti si veda J.W.F. ALLISON, *The Westminster Parliament's Formal Sovereignty in Britain and Europe from a Historical Perspective*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 34, 2/2017, pp. 57 ss.

[2193] A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 42.

quei territori. Una volta garantita l'indipendenza, anche potendo formalmente farlo, il Parlamento non si sarebbe ovviamente riappropriato delle relative funzioni[2194]. Un secondo analogo esempio è quello relativo al processo di *devolution*[2195], attraverso il quale Westminster ha previsto la creazione di istituzioni, appunto, *devolute*, in Scozia, Irlanda del Nord e Galles, a cui ha trasferito un amplissimo numero di materie e competenze prima esercitate dal Parlamento e dal governo centrale[2196]. Tale attribuzione di poteri ha dato vita alla convenzione costituzionale, già sopra richiamata, e riconosciuta anche dal governo, che prende il nome di *Sewel Convention*, in forza della quale il Parlamento si astiene dal legiferare nelle materie attribuite agli enti devoluti senza il loro consenso. Tale convenzione è peraltro interpretata in modo da precludere qualsiasi ulteriore espansione o riduzione dei poteri e delle materie trasferite senza il consenso delle nazioni devolute[2197]. Ciononostante, anche a tal riguardo si fa presente come, nonostante la supposta forza della convenzione, anche la devoluzione rimane sempre e comunque subordinata «*all'irrinunciabile supremazia del Legislativo di Westminster*»[2198]. Ulteriore caso in cui è venuta in rilievo una limitazione legale alla sovranità del Parlamento è stata l'adesione del Regno Unito alla Comunità Europea[2199]. La prevalenza del diritto europeo, l'obbligo di disapplicare la normativa interna contrastante e l'effetto diretto ponevano il dubbio se in tal caso la sovranità del Parlamento britannico non fosse stata definitivamente compromessa e

---

[2194] A tal riguardo Selway cita il caso *British Coal Corporation v R* (1935) e puntualizza come il visconte Sankey L.C. affermi che: «*It is doubtless true that the power of the Imperial Parliament to pass on its own initiative any legislation that it thought fit extending to Canada remains in theory unimpaired: indeed, the Imperial Parliament could, as a matter of abstract law, repeal or disregard s. 4 of the Statute [of Westminster]. But that is theory and has no relation to realities*» in B.M. SELWAY, *The Constitution of the UK: A Long Distance Perspective*, in *Common Law World Review*, 2001, vol. 30, no. 1, p. 11.

[2195] Per approfondimenti sul punto si veda M. ELLIOTT, *Devolution in the United Kingdom: Constitutional Law and Constitutional Convention*, in A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2016, pp. 401 ss.

[2196] B.M. SELWAY, *The Constitution of the UK*, cit. pp. 20 ss.

[2197] M. ELLIOTT, *Devolution in the United Kingdom*, cit., p. 401.

[2198] A. TORRE, *Il Regno Unito*, cit., p. 90. Allo stesso modo Elliott evidenzia che: «*Devolved institutions - that is, the devolved legislatures and administrations found in Northern Ireland, Scotland and Wales - are the creations of the UK Parliament. They owe their legal existence to the devolution legislation enacted by that Parliament, and they have only such authority as that legislation confers. As a matter of strict law, therefore, repeal of that legislation would extinguish the devolved institutions. Nor are the devolved institutions legally secure for as long as they* do *exist: the devolution legislation could, at least as a matter of legal theory, be amended against such institutions' will so as to attenuate their powers, while the UK Parliament - as a sovereign legislature - remains competent to interfere unilaterally in devolved affairs by legislatively overriding the devolved institutions should it wish to do so. Authority has thus not been* transferred *from London to Belfast, Cardiff or Edinburgh, so much as shared, on a non-exclusive, revocable basis*» in M. ELLIOTT, *Devolution in the United Kingdom*, cit., p. 401. Della primazia di Westminster si è avuto peraltro contezza a seguito della Brexit quando secondo alcuni si è realizzata una lesione della *Sewel Convention* (che, ricordiamo, è una convenzione costituzionale, per cui non è legalmente vincolante né giustiziabile, ma ci si aspetta che venga rispettata da chi dovrebbe seguirla), nel momento in cui i tre parlamenti devoluti si sono rifiutati di dare il consenso riguardo lo *European Union Withdrawal Agreement Bill* ma il Parlamento di Londra ha deciso di approvarla ugualmente, si veda J. SARGEANT, *The Sewel Convention has been broken by Brexit – reform is now urgent*, in *https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/sewel-convention-has-been-broken-brexit-reform-now-urgent*, 21.01.2020. Si pone in luce come anche l'*Internal Market Bill* sia stato approvato senza il consenso del Parlamento scozzese e di quello gallese. Per approfondimenti sulla *Sewel Convention*, sulla sua applicazione e sui i casi in cui si è proceduto senza il consenso dei parlamenti devoluti si veda A. PAUN – J. SARGEANT – E. NICHOLSON, *Sewel Convention* in *https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/sewel-convention*.

[2199] J.W.F. ALLISON, *The Westminster Parliament's Formal Sovereignty*, cit., pp. 65 ss.

limitata[2200]. Con l'adozione dell'*European Communities Act* del 1972, infatti, le corti britanniche e il Parlamento di Londra erano tenuti a rispettare i principi europei, arrivando a dover disapplicare le norme incompatibili adottate dal sovrano Parlamento nazionale. Se per alcuni commentatori l'adesione alla Comunità Europea avrebbe addirittura «*"blown a hole through the middle of Dicey's doctrine*"»[2201], si fa notare come già il giudice Lord Bridge riconoscesse come le limitazioni alla sovranità erano delle limitazioni che il Regno Unito aveva accettato consciamente e volontariamente con l'atto del 1972[2202]. I fatti recenti hanno, infatti, dimostrato come il Parlamento di Westminster non aveva neanche in questo caso ceduto irrevocabilmente la propria sovranità[2203]. Anzi, la Brexit ha malgrado tutto confermato come il principio di sovranità rimanga valido e incomprimibile non solo dal punto di vista meramente teorico ma anche in concreto, permettendo appunto al Parlamento di liberarsi all'atto pratico dei limiti autoimpostisi[2204].

1.3 Le recenti oscillazioni della forma di governo tra principi costituzionali, Brexit e pandemia

La vitalità del principio di sovranità all'interno del sistema costituzionale britannico è peraltro emersa con forza durante il processo che ha portato al compimento della Brexit anche da due fondamentali pronunce della Corte Suprema inglese, attraverso le quali

---

[2200] M. ELLIOTT, *The United Kingdom's Constitution and Brexit: A 'Constitutional Moment'?*, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper Series*, in *https://ssrn.com/abstract=3609965*, no. 22/2020, p. 2.

[2201] Afferma Selwy citando D. William in B.M. SELWAY, *The Constitution of the UK*, cit. p. 19.

[2202] Così Lord Bridge «*If the supremacy within the European Community of Community law over the national law of member states was not always inherent in the EEC Treaty it was certainly well established in the jurisprudence of the Court of justice long before the United Kingdom joined the Community. Thus, whatever limitation of its sovereignty Parliament accepted when it enacted the European Communities Act I972 was entirely voluntary. Under the terms of the 1972 Act it has always been clear that it was the duty of a United Kingdom court, when delivering final judgment, to override any rule of national law found to be in conflict with any directly enforceable rule of Community law*» in *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (no.2) [1991] 1 All ER 70 (House of Lords)*, reperibile in *https://learninglink.oup.com/static/5c0e79ef50eddf00160f35ad/casebook_118.htm*

[2203] In tempi non sospetti Lord Kingsland asseriva come: «*Of course, there had been no irrevocable transfer of Westminster's legislative sovereignty to the Institutions of the European Community by the European Communities Amendment Act*» e che «*by the European Communities Act 1972, Westminster has delegated certain legislative, judicial and executive powers to the Institutions of the European Community on the territory of the United Kingdom; but Westminster retains the sovereign legislative authority to take us out tomorrow, however unlikely that eventuality may be*» in R.H. LORD KINGSLAND QC, *Law, democracy and sovereignty in the European community*, in *Commonwealth Law Bulletin*, 1996, vol. 22, issue 1-2, p. 580 e p. 581.

[2204] A onor del vero, si vuol fare notare come Elliott ponga in questione il fatto che in realtà l'uscita dell'Unione abbia portato ad una effettiva riespansione del principio di sovranità, e lo fa sulla base di due osservazioni: la prima è che anche fuori dall'Unione, il Parlamento inglese sarebbe tenuto a rispettare gli accordi presi con l'Unione per mezzo del *Withdrawal Agreement*, per cui in un certo senso rimarrebbe comunque in parte limitato, non più dal diritto europeo ma dal nuovo accordo; la seconda è che, secondo lui, non potrebbe esserci alcuna riespansione di sovranità perché in realtà l'Unione non avrebbe apportato alcuna limitazione alla sovranità parlamentare. Per Elliott le corti avrebbero infatti interpretato la supremazia del diritto europeo in modo da conciliarla con la sovranità parlamentare, trattando l'effetto diretto del diritto europeo come un effetto del diritto interno. Egli mostra infatti come in alcune sentenze, anche della Corte Suprema, i giudici facciano derivare la priorità del diritto europeo su quello nazionale direttamente dal *European Community Act* del 1972, più che dalle caratteristiche del sistema europeo. Derivando tali effetti da un atto di Westminster, questi, non sarebbero stati in contrasto con la sovranità parlamentare, ma sarebbero derivati proprio dall'esercizio di detta sovranità, in M. ELLIOTT, *The United Kingdom's Constitution and Brexit*, cit., pp. 2 ss.

l'organo giurisdizionale ha inciso nettamente sugli equilibri costituzionali tra Parlamento e governo[2205], ribadendo a più riprese la centralità dell'organo legislativo e la necessità di un suo coinvolgimento nell'attuazione della Brexit[2206]. A seguito dell'esito referendario si è, infatti, assistito ad un tentativo da parte dell'esecutivo di determinare autonomamente alcune fasi essenziali per la realizzazione dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, ingenerando un'aspra contesa con l'organo legislativo che ha visto come arbitro la Corte Suprema.

La prima sentenza, la c.d. Miller I[2207] ha avuto ad oggetto la questione se il governo potesse attivare legittimamente la procedura di recesso prevista dall'art. 50 TUE senza un'espressa autorizzazione del Parlamento, ma direttamente in virtù del risultato referendario e della prerogativa regia in materia di politica estera[2208].

Quanto alla prerogativa regia, la Corte ha ritenuto che sebbene sia riconosciuta al governo la possibilità di concludere accordi di diritto internazionali, essi avrebbero una rilevanza solo nei rapporti internazionali, ma non potrebbero alterare la legge o conferire o privare i cittadini di diritti di cui godono nel diritto interno senza il consenso del Parlamento, e quindi, secondo tale sistema dualista, il trattato non potrebbe avere effetti nell'ordinamento interno finché non incorporato in una legge del Parlamento[2209]. Per quanto riguarda il diritto europeo, invece, la Corte ritiene che con lo *European Community Act* approvato dal Parlamento nel 1972, a cui essa riconosce un valore costituzionale, si sia introdotta la fonte europea all'interno del sistema delle fonti del diritto britannico, permettendo così ai diritti, alle normative e ai principi europei di dispiegare i loro effetti nell'ordinamento interno. La procedura di recesso non riguarda solo gli accordi fra stati ma comporterebbe anche il venir meno dei diritti garantiti ai cittadini sulla base del diritto europeo e dell'applicazione di tutta la normativa europea, determinando un'alterazione significativa dell'assetto costituzionale britannico per come si è sviluppato a partire dal 1972[2210]. La notifica del recesso che venisse effettuata dal governo sulla base della prerogativa, che, proprio per preservare la sovranità del Parlamento non può modificare gli *statutes*, non avrebbe la forza per modificare tale assetto, senza una legge autorizzativa del Parlamento. Delimitando l'ambito di applicazione dell'esercizio della prerogativa, la Corte di riflesso circoscrive i poteri del governo, riconoscendo che quando la prerogativa intersechi le attribuzioni del Parlamento, il principio di sovranità del Parlamento vieta all'esecutivo di poterla liberamente esercitare

---

[2205] Per approfondimenti sugli effetti della Brexit sull'assetto costituzionale britannico si veda J. BEATSON – E. FOUBISTER, *Public Law in the UK after Brexit*, in J.N.E VARUHAS – S.W. STARK (a cura di) *The Frontiers of Public Law*, Hart Publishing, Oxford, pp. 91 ss.

[2206] Sulle cause che hanno portato all'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea si veda J.O. FROSINI – M.F. GILBERT, *The Brexit car crash: using E.H. Carr to explain Britain's choice to leave the European Union in 2016*, in *Journal of European Public Policy*, 2020, vol. 27, no. 5, pp. 761-778, nonchè per ulteriori approfondimenti anche R.G. ADAM, *Brexit. Causes and Consequences*, Springer, Cham, 2020 e J.O. FROSINI, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo: la rivoluzione costituzionale della Brexit*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano-Padova, 2020.

[2207] *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5*.

[2208] Per approfondimenti ulteriori *ex multis* si veda S. GIANNELLO, *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della Brexit*, in http://www.osservatorioaic.it, fasc. 1/2017,; F. SGRÒ, *Il caso "Brexit" : qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in www.federalismi.it, n. 5/2017; F. ROSA, *Westminster first*, in *www.dpceonline.it*, 1/2017, pp. 105 ss.

[2209] Par. 56 della sentenza UKSC 5 (Miller I).

[2210] Par. 81 della sentenza UKSC 5 (Miller I).

senza il consenso delle Camere[2211]. La sovranità del Parlamento è stata, peraltro, sottolineata nella stessa pronuncia quando, in merito al valore da riconoscere al referendum del 2016[2212], la Corte mette in luce come gli effetti a esso attribuibili dipendano dalla legge che lo ha istituito[2213]. Ripercorrendo le precedenti consultazioni avvenute nel Regno Unito, la Corte mostra come in altre leggi istitutive dei *referenda*, venivano direttamente indicati quali sarebbero stati gli effetti prodotti da questi in relazione al risultato referendario e quali cambiamenti legali si sarebbero determinati. Nel caso del referendum del 2016, però, la legge che lo istituiva non prevedeva alcuna conseguenza giuridica, né tanto meno autorizzava l'esecutivo a recedere dall'Unione senza l'autorizzazione del Parlamento, per cui esso non poteva che avere un valore meramente consultivo. Perché allora lo stesso produca degli effetti che non siano esclusivamente politici o consultivi, vi sarà bisogno di un intervento del Parlamento[2214]. Per incidere sull'ordinamento serve ancora una legge e dunque il Parlamento, organo sovrano, unico detentore di tale potere. La sentenza in oggetto, riconoscendo un suo necessario coinvolgimento nel processo della Brexit, ha rafforzato il ruolo del Parlamento e spostato verso di esso il baricentro degli equilibri costituzionali.

Il governo, due giorni dopo la sentenza ha, infatti, dovuto presentare un progetto di legge, lo *European Union (Notification of Withdrawal) Bill* con cui chiedeva al Parlamento il potere di attivare la procedura prevista dall'art. 50 TUE. Ottenuta l'approvazione, l'esecutivo ha dato il via al processo di uscita. Mentre il Primo Ministro cercava un accordo con le istituzioni europee, il Parlamento è stato luogo di accesi dibattiti, sia per l'approvazione dello *European Union (Withdrawal) Act 2018*[2215], con cui si stabilivano gli effetti interni del recesso in relazione al sistema delle fonti britanniche[2216] e al ruolo delle Camere relativamente al futuro accordo di recesso; sia per l'approvazione del *Withdrawal agreement*, ossia il progetto di accordo di recesso. Sebbene in entrambi i casi il governo conservatore - che non godeva di una maggioranza monocolore, ma che necessitava del supporto anche del partito unionista nordirlandese (DUP) - avesse subito non poche sconfitte in Aula ed avesse dovuto più volte cercare un compromesso con le *Houses*, è stato sul *Withdrawl Agreement* che si è consumato lo scontro più duro. Dopo mesi di stallo e numerose sconfitte consecutive del governo su qualsiasi soluzione proposta, si è assistito

---

[2211] F.F. PAGANO, *La "Royal Prerogative"*, cit. p. 102.

[2212] Per approfondimenti sul referendum britannico si veda J.O. FROSINI, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo*, cit., nonché G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della* Reference Re Secession of Quebec, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 141 ss. e A. TORRE, *Sovranità parlamentare e decisione popolare nel Regno Unito della Brexit*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il Referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.

[2213] Par. 118 della sentenza UKSC 5 (Miller I).

[2214] Come afferma la Corte al par. 121 della sentenza UKSC: «*Where, as in this case, implementation of a referendum result requires a change in the law of the land, and statute has not provided for that change, the change in the law must be made in the only way in which the UK constitution permits, namely through Parliamentary legislation*».

[2215] Per approfondimenti si veda G. CARAVALE, *L'approvazione dell'"European Union (withdrawal) Act" 2018 e le incertezze dell'accordo di recesso*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, riv. n. 2/2018.

[2216] Lo *European Union (Withdrawal) Act* approvato nel 2018 stabilisce principalmente, l'abrogazione dello *European Communities Act* del 1972 a far data dal giorno in cui si compirà l'uscita dall'Unione, facendo così venir meno il principio di primazia del diritto europeo, e la conversione in diritto interno del diritto europeo in vigore fino a quel momento, autorizzando altresì le ulteriori modifiche necessarie all'adeguamento dell'ordinamento a seguito della Brexit.

alle dimissioni del Primo Ministro May e alla sua sostituzione con il più radicale Johnson, il quale non escludeva la possibilità di un'uscita senza accordo, possibilità a cui il Parlamento si era più volte opposto. Per superare le resistenze del Parlamento, il governo ha deciso di chiedere alla Regina la *prorogation* con cui ha ottenuto la sospensione delle Camere per cinque settimane[2217]. Ciò però ha innescato la reazione del Parlamento che, poco prima della sospensione, ha non solo negato al governo la richiesta di nuove elezioni, ma ha anche approvato lo *European Union (Withdrawal) (N°2) Act 2019* con cui obbligava il governo a richiedere una nuova proroga fino al 31 gennaio 2020, qualora il Parlamento non avesse approvato entro il 19 ottobre l'accordo o non avesse avallato un'uscita senza accordo[2218].
Ritendendola illegittima, la sospensione è stata impugnata separatamente sia da un gruppo di parlamentari che dall'imprenditrice Gina Miller, già protagonista della sentenza sopra descritta, dando vita al processo che ha portato alla seconda fondamentale pronuncia della Corte Suprema inglese di cui si accennava precedentemente, la c.d. Miller II[2219].
In tale sentenza due principi emergono sugli altri, il principio della responsabilità del governo davanti al Parlamento e il principio della sovranità del Parlamento. Riconoscendo la giustiziabilità della prerogativa relativa alla *prorogation*, che è esercitata dalla Corona su avviso del Primo Ministro, la Corte riconosce che assicurare che le prerogative siano utilizzate correttamente sia conforme al ruolo, da sempre esercitato dai giudici, di controllo sulle decisioni dell'esecutivo e sia necessario per prevenire che il governo privi il Parlamento delle sue funzioni[2220]. Interrogandosi, poi, sulla possibile presenza di limiti alla richiesta di esercizio della prerogativa e se questi siano stati superati, la *Supreme Court* afferma che se il potere di prerogativa fosse illimitato e si potesse impedire *sine die* al Parlamento di esercitare la sua autorità legislativa, ciò sarebbe incompatibile con la sovranità del Parlamento[2221]. Allo stesso modo, se il Parlamento rimanesse in *prorogation* per troppo tempo, si lederebbe anche il principio della responsabilità del governo davanti l'organo legislativo, perché le Camere non sarebbero in grado di controllare l'operato dell'esecutivo, ponendosi così il concreto rischio che «*responsible government may be replaced by unaccountable government: the antithesis of the democratic model*»[2222]. Affinché la *prorogation* non sia illegittima e, dunque, non contrastante con i principi costituzionali anzidetti, sarà necessario una «*reasonable justification*»[2223]. Nel caso concreto, la Corte ritiene che, sulla base dei documenti forniti, non vi siano ragioni che giustifichino la proroga del Parlamento per cinque settimane, quando i tempi sono normalmente più brevi, e peraltro in una fase in cui, a ridosso delle scadenze previste per

[2217] Dal 9 settembre al 14 ottobre 2019. Si ricorda che l'accordo per l'uscita doveva essere raggiunto entro il 31 ottobre 2019.
[2218] F. ROSA, *Brexit e la rivincita del Parlamento?*, in http://www.osservatorioaic.it, fasc. 6/2019, pp. 31 ss.
[2219] *R (on the application of Miller (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) e Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland) [2019] UKSC 41*. Per approfondimenti si vedano *ex multis* J. FROSINI, *La Corte Suprema del Regno Unito: custode della sovranità del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4/2019, pp. 913 ss., G.F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *www.dpceonline.it*, 3/2019, pp. 2171 ss., C. MARTINELLI, *Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC*, in http://www.osservatorioaic.it, fasc. 6/2019, pp. 5 ss.
[2220] Parr. 28 ss della sentenza UKSC 41 (Miller II).
[2221] Par. 42 della sentenza UKSC 41 (Miller II).
[2222] Par. 48 della sentenza UKSC 41 (Miller II).
[2223] Par. 50 della sentenza UKSC 41 (Miller II).

l'uscita dall'Unione, è necessario l'intervento del Parlamento. Per questo l'*advice* dato alla Regina è illegittimo, nullo e privo di effetti, così anche l'*Order in Council* e la stessa *prorogation*, per cui, in realtà, il Parlamento non è mai stato prorogato[2224]. Attraverso tale pronuncia, dunque, la Corte salvaguardia nuovamente la sovranità del Parlamento dagli abusi dell'esecutivo[2225], statuendo ancora una volta l'importanza dei compiti attribuiti al Parlamento per preservare il corretto funzionamento dell'assetto democratico costituzionale. Con tali sentenze, peraltro, si assiste all'emersione di un ulteriore protagonista nella determinazione della vita del paese e negli stessi equilibri costituzionali del sistema britannico, che è rappresentato dalla stessa *Supreme Court*. Questa sembra infatti essersi ritagliata un compito di garanzia costituzionale che appare molto simile a quello esercitato dalle omologhe corti costituzionali continentali[2226]. Nell'ergersi a difensore dei principi costituzionali, la *Supreme Court* rimarca, difatti, il proprio ruolo di controllore sul corretto esercizio dei poteri costituzionali, intestandosi così una funzione di vigilanza forte sull'operato del governo e sull'intero sistema costituzionale[2227]. Il ruolo giocato dalla Corte, durante il lungo processo che ha condotto alla Brexit, ha attirato le critiche di buona parte dell'esecutivo che non ha nascosto la volontà di presentare dei progetti di riforma che possano «*prevent judicial review from being "abused to conduct politics by another means"*»[2228]. Un possibile conflitto a cui comunque difficilmente la Corte si sottrarrà, considerando come la stessa abbia recentemente affermato che le corti potrebbero essere costituzionalmente legittimate a rifiutare di dare attuazione ad una legge che possa limitare il loro controllo giurisdizionale[2229].

Tornando agli effetti della sentenza Miller, essa ha costretto il governo a ricercare nuovamente l'accordo con il Parlamento che però ha bocciato a più riprese il progetto di accordo stipulato, costringendo il Primo Ministro a chiedere una proroga del termine di recesso fino a 31 gennaio 2020. A dicembre, Johnson, grazie ad un accordo con i laburisti, è riuscito ad ottenere lo scioglimento anticipato. Le elezioni di dicembre hanno consacrato una netta vittoria per il partito conservatore permettendogli di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, restituendogli le redini dell'attività parlamentare sottrattegli nella precedente legislatura dalla presenza di un *hung parliament*. Il governo è così riuscito a far approvare il 22 gennaio 2020 lo *European Union Withdrawal Agreement Bill* e a garantire in tal modo il rispetto dell'uscita formale dall'Unione il 31 gennaio 2020. Per l'accordo relativo alle relazioni future tra Gran Bretagna e Unione Europea si è dovuto invece aspettare il 24 dicembre 2020 e il 30 dicembre 2020 per la sua ratifica da parte del Parlamento di Londra.

Nel 2020, però non è stata solo la Brexit ad aver occupato l'agenda del governo conservatore e ad aver avuto un impatto sul sistema costituzionale britannico. A partire dalla fine di febbraio dello scorso anno, così come tutto il mondo, anche il Regno Unito è stato travolto dalla pandemia dovuta alla diffusione del virus SARS-CoV-2, un virus che

---

[2224] Parr. 55 ss. della sentenza UKSC 41 (Miller II).
[2225] J. FROSINI, *La Corte Suprema del Regno Unito*, cit., p. 916.
[2226] Si veda S. GIANNELLO, *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court*, cit., pp. 24 ss.
[2227] G.F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale*, cit., p. 2172.
[2228] Così Elliott citando *The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019* in M. ELLIOTT, *The United Kingdom's Constitution and Brexit*, cit., p. 9.
[2229] M. ELLIOTT, *The United Kingdom's Constitution and Brexit*, cit., p. 9.

oltre a mettere a dura prova la tenuta del sistema sanitario nazionale ha anche messo in dubbio la centralità che il Parlamento aveva acquisito durante gli ultimi anni.
Il bisogno di adottare delle decisioni immediate e tempestive ha, difatti, costretto il Parlamento ad attribuire al governo i poteri necessari per far fronte allo sviluppo dell'epidemia. La risposta pandemica, mancando un quadro costituzionale di riferimento che regolasse le modalità di esercizio dei poteri per affrontare le situazioni emergenziali, è stata caratterizzata dapprima, da un approccio che sottostimava la pericolosità del virus e dall'utilizzo di sole raccomandazioni; successivamente, preso atto della gravità della situazione, da *regulations* ministeriali, ed infine, da un atto legislativo, il *Coronavirus Act*, che, insieme ad altri atti già esistenti[2230], ha fornito al governo il quadro normativo di riferimento per fronteggiare la crisi sanitaria[2231]. Un quadro normativo che all'atto pratico ha però determinato un dominio del governo nella gestione della pandemia[2232]. Lo stesso *Coronavirus Act* stabilisce, infatti, l'assegnazione al governo di ampi poteri delegati, tra cui anche i c.d. *Henry VIII powers*[2233], prevede delle disposizioni che consentono al governo di limitare le libertà e i diritti dei cittadini[2234], e assegna altresì vasti poteri ai governi delegati[2235], fissando delle forme di coordinamento tra enti devoluti e stato centrale attraverso il COBR (il *Civil Contingencies Committee*)[2236]. A tale atto, peraltro, è stata garantita proprio per l'eccezionalità della situazione, una procedura di approvazione rapidissima, che lo ha tenuto esente da un effettivo controllo parlamentare e, riconoscendogli il carattere di *money bill*, per le spese che dovevano essere affrontate, è stato tenuto esente anche da possibili opposizioni da parte della Camere Alta[2237]. A ciò si aggiunga che la legge prevedeva originariamente solo una *sunset clause*[2238] di ben due anni, a cui si è però affiancato, sulla base di un emendamento governativo, un controllo parlamentare ogni sei mesi sull'operatività dell'atto. Con questa legge il governo si è così garantito un gigantesco spazio di manovra che gli ha consentito di adottare le misure necessarie senza un effettivo controllo da parte delle Aule parlamentari[2239]. Peraltro, lo scrutinio sugli atti dell'esecutivo, durante tutto il periodo emergenziale, è stato ulteriormente limitato da almeno altri due fattori. Il primo riguarda le misure concernenti le

---

[2230] Come il *Public Health Act* del 1984 e il *Civil Contingencies Act* del 2004. Per approfondimenti sulla normativa emergenziale si rimanda diffusamente al capitolo 2.
[2231] L. DELL'ATTI, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in *www.osservatorioaic.it*, fasc. 3/2020, p. 274.
[2232] J. GROGAN, *A Government (Un)Governed. Examining the UK's Legal Responses to the COVID-19 Pandemic*, in *https://verfassungsblog.de/a-government-ungoverned/*, 07.05.2021.
[2233] Poteri che consentono ai ministri attraverso un atto di *secondary legislation* di modificare o abrogare disposizioni legislative primarie, in assenza, o solo con un limitato, scrutinio parlamentare.
[2234] Come la possibilità di limitare il diritto di riunione.
[2235] Per approfondimenti sugli effetti della pandemia sugli enti devoluti si rimanda diffusamente al capitolo 6.
[2236] S. TIERNEY – J. KING, '*The Coronavirus Bill'*, in *https://ukconstitutionallaw.org*, 24.03.2020.
[2237] J. SMITH, *COVID-19, Brexit and the United Kingdom – a year of uncertainty*, in *The Round Table*, 2021, vol. 110, no. 1, p. 64. Lo stesso Autore citando il sito web del Parlamento ricorda che: *«'A money bill is a bill that in the opinion of the House of Commons Speaker is concerned only with national taxation, public money or loans. A bill that is certified as a money bill and which has been passed by the Commons will become law after one month, with or without the approval of the House of Lords, under the terms of the Parliament Acts'»* in J. SMITH, *COVID-19, Brexit and the United Kingdom*, cit., p. 74.
[2238] Espressione con cui si identifica il termine dopo il quale sarebbero cessati i poteri attribuiti al governo.
[2239] Per approfondimenti sui poteri delegati utilizzati dal governo e sul ruolo di controllo del Parlamento sull'esecutivo in fase pandemica si rimanda diffusamente al capitolo 4.

restrizioni sugli spostamenti e il distanziamento sociale che hanno modificato le modalità di svolgimento delle sedute parlamentari, non consentendo all'intero corpo politico di partecipare in presenza alle attività delle Camere[2240]. Il secondo, invece, è relativo al continuo avvicendarsi di normative, spesso presentate in conferenze stampa e non nei luoghi istituzionali, che, per combattere prontamente la pandemia, andavano a sostituire quelle già emanate, impedendo così al Parlamento di vagliare atti che nel frattempo erano già stati revocati[2241]. Inoltre, questo incalzante affastellamento delle regole da seguire e la loro immediata entrata in vigore, soprattutto dove era incerto se la regola avesse il rango di mera raccomandazione o di norma primaria, ha ingenerato frequentemente confusione sia tra i cittadini, che erano chiamati a rispettarla, sia tra coloro che erano chiamati a farla rispettare, con evidenti ripercussioni sulla *rule of law* e la certezza del diritto[2242].
La pandemia, quale evento eccezionale ha, dunque, inciso fortemente sull'intero sistema costituzionale britannico e sui rapporti tra le istituzioni, abbattendosi, per la scarsa efficacia del controllo sugli atti dell'esecutivo e il massiccio utilizzo di poteri delegati, anche sul principio di responsabilità del governo davanti il Parlamento e sul principio di sovranità dell'organo legislativo. Certo, l'epidemia globale è un evento eccezionale che deve essere affrontato mediante strumenti straordinari, per cui è ovvio che, per la rapidità con cui devono essere prese le decisioni, sia necessario un ruolo di direzione da parte del governo. Il Parlamento non può comunque non essere coinvolto; è infatti soprattutto quando sono in gioco le libertà e i diritti dei cittadini[2243] che è necessario che l'organo rappresentativo valuti in concreto che le misure adottate dal governo siano effettivamente proporzionate e non discriminatorie. Durante il lungo processo che ha portato alla Brexit, anche a causa della mancanza di una maggioranza monocolore, le Camere erano riuscite a fungere da contrappeso all'accentramento decisionale che da più di un secolo ha caratterizzato il sistema dei rapporti tra gli organi costituzionali e che, come abbiamo mostrato, ha definito la forma di governo britannica. Le oscillazioni a favore del Parlamento sono però state subito contenute sia dai risultati elettorali del dicembre del 2020, che dalla pandemia, con la riemersione immediata di quell'impronta da *condottiero*, sempre presente e mai davvero sopita tipica dell'esecutivo britannico.

1.4. Considerazioni finali

La ricostruzione del sistema costituzionale britannico ha messo in luce la complessità di un ordinamento mai formalmente definito, in cui il sistema delle fonti trova costantemente una sua riaffermazione e un suo rinnovamento negli atti del Parlamento e nelle decisioni delle corti, che, chiamate a decidere sul caso concreto, finiscono per rimarcare i principi e definire i limiti di un sistema in continuo divenire. Lo stesso carattere storico-evolutivo ha

---

[2240] J. GROGAN, *A Government (Un)Governed*, cit. Per approfondimenti sul funzionamento del Parlamento in fase emergenziale si rimanda diffusamente al capitolo 3.
[2241] R. FOX – M. RUSSELL – R. CORMACAIN – J. TOMLINSON, *The marginalisation of the House of Commons under Covid has been shocking; a year on, Parliament's role must urgently be restored*, in www.hansardsociety.org.uk, 21.04.2021.
[2242] J. GROGAN, *A Government (Un)Governed*, cit.
[2243] Per approfondimenti sul ruolo dei giudici e sulla tutela dei diritti in fase pandemica si rimanda diffusamente al capitolo 5.

permesso al sistema britannico di sopportare senza troppi strappi le flessioni e le torsioni dovute ai numerosi eventi storici che lo hanno investito tra cui, da ultimo, l'abbandono dell'Unione Europea e la pandemia. La Brexit, che ha rimosso dalle fonti del diritto inglese quella europea, ha comunque lasciate intatte le norme europee in vigore fino al momento del distacco, convertendole in diritto interno, e dunque non rimuovendo ma facendo proprio tutto quell'insieme di atti che rappresentavano, in ogni modo, parte della storia e del sostrato normativo del paese. Sul piano dei rapporti fra organi costituzionali, la Brexit ha, inoltre, avuto il merito di aver riportato il dibattito e le scelte politiche all'interno dell'organo rappresentativo, grazie anche al ruolo giocato dalla Corte Suprema, erettasi ormai a tutela del corretto funzionamento dell'ordinamento costituzionale e dei suoi risalenti e radicati principi. La pandemia, invece, ha visto, mediante l'utilizzo di un nuovo atto e di strumenti normativi già esistenti, una progressiva marginalizzazione del Parlamento, a tutto vantaggio dell'esecutivo chiamato a dare risposte rapide al rapido mutare delle esigenze legate all'emergenza sanitaria. Il periodo di crisi ha, inoltre, certamente compresso alcuni principi cardine del sistema, che si auspica possano con la fine dell'emergenza nuovamente rispandersi, affinché si ristabilisca il corretto ordine costituzionale e si riconfermi l'essenzialità del ruolo dell'organo sovrano, ripartendo proprio dalle decisioni della Corte. Diversamente, la vittoria consegnata dal Parlamento dalle pronunce del massimo giudice non potrà che considerarsi una vittoria di Pirro, un'effimera parentesi nell'evoluzione di una forma di governo ormai da anni sempre più spostata verso l'esecutivo.

2. LA PANDEMIA NELL'ORDINAMENTO INGLESE: UNO STATO DI EMERGENZA DI FATTO MA NON DI DIRITTO?

di *Ruben Della Pia*

SOMMARIO: 2.1. Premessa. – 2.2. Le origini dello stato d'emergenza. – 2.2.1. Il periodo ellenico. – 2.2.2. La dittatura romana. – 2.3. Lo Stato di Emergenza nel Regno di Sua Maestà: una normativa emergenziale previdente. – 2.3.1. *Emergency Powers Act 1920.* – 2.3.2. *Civil Contingencies Act 2004.* – 2.4. Il Governo Johnson ed il rigetto del *Civil Contingencies Act.* – 5. La riposta britannica alla pandemia da COVID-19. – 2.5.1 Il *Contingencies Fund Act 2020.* – 2.5.2 Il *Coronavirus Act 2020.* – 2.5.3. Il *Public Health Act 1984.* – 2.6. Riflessioni conclusive.

2.1. Premessa

Emergenza, dal latino *emergere,* è l'atto di emersione, quel processo di uscita dall'oscurità, dal confinamento [2244]. Il termine non descrive un fenomeno specifico, è una parola

[2244] B. ANDERSON – P. ADEYB, *Governing events and life: 'Emergency' in UK Civil Contingencies*, in *Political Geography*, 2012, Vol. 31, p. 26.

"ombrello", indicativo di un gruppo o insieme di condizioni condivise. Essa è anche quel processo che impone un riordino della normalità in modi inaspettati o imprevisti, quella situazione di pericolo che "emerge" dallo stato di normalità, che rischia conseguentemente di esserne travolto[2245]. L'emergenza stessa, intesa quale mero fatto, può essere declinata sia secondo coordinate temporali che spaziali: nel primo caso, questa si assume come temporanea (un'emergenza costante e permanente nel tempo cessa di essere tale, assumendo le vesti della normalità); nel secondo caso, può essere sia esterna (come nello stato di guerra), che interna (politica, economica, sanitaria, *etc.*)[2246]. L'emergenza nella sua eccezionalità non risparmia neanche l'ordine giuridico, che deve dotarsi degli strumenti adatti per farvi fronte.
Nelle democrazie moderne, in tempi crisi la più grande difficoltà consiste nel saper fornire alle autorità pubbliche i mezzi e le capacità atti alla gestione delle circostanze straordinarie senza altresì compromettere le libertà fondamentali e i principi di responsabilità giuridica e politica più del necessario[2247]. Le buone pratiche impongono dunque un uso cosciente dei poteri emergenziali, da limitare ai casi assolutamente straordinari, per il tempo strettamente indispensabile e all'interno di un sistema predefinito capace di tutelare l'ordinamento costituzionale.
In tempo di pandemia da SARS-CoV-2, la scelta del Regno Unito di non dichiarare lo stato di emergenza, ma di approvare un testo al di fuori della disciplina di riferimento, ha destato non poche perplessità.

2.2. Le origini dello stato d'emergenza

2.2.1. Il periodo ellenico

Sebbene le istituzioni e le procedure greche in materia emergenziale non abbiano mai raggiunto le proporzioni di un sistema (uno sviluppo concettuale emerso invece nel caso della dittatura romana, come vedremo nel paragrafo seguente)[2248], esistevano comunque in epoca antica istituti che si sono di volta in volta resi necessari a fronteggiare le varie crisi che si sono susseguite.
Per far fronte alle emergenze che hanno colpito la Grecia antica (guerre, ribellioni, rivoluzioni e disordini pubblici oltre alle calamità naturali) possiamo segnalare la presenza, in alcune città-stato, degli Esimneti (in greco *aisymnetes*), magistrati supremi nominati per il tempo necessario[2249], ovvero per un periodo di anni o fino allo svolgimento dei compiti a loro assegnati[2250], investiti di pieni poteri nei momenti di *staiesis*, ossia di instabilità politica

---

[2245] A. GREENE, *Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *German Law Journal*, 2011, Vol. 12, N. 10, p. 1768.
[2246] R.R. PINTO, *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, Special Issue vol. 1, pp. 43-44.
[2247] J. SMITH, *COVID-19, Brexit and the United Kingdom – a year of uncertainty*, in *THE ROUND TABLE | The Commonwealth Journal of International Affairs,* 2021, Vol. 110, N. 1, pp. 62–75.
[2248] A. SINGHVI – K. GAUTAM, *The Law of Emergency Powers: Comparative Common Law Perspectives*, Springer Nature Singapore Pte Ltd, Singapore, 2020, pp. 1-12.
[2249] D. D'HALICARNASSE, *Antiquités Romaines: Livre III: 3*, Jacques-Hubert Sautel trad. fr., Les Belles Lettres, Parigi, I edizione, 2002.
[2250] ARISTOTELE, *Politics*, Benjamin Jowett trad. in., Batoche Books, 1999, p. 73.

e sociale. In genere servivano per gestire situazioni di disordini "interni" come insurrezioni, ribellioni e crisi sociali[2251].
Invece, nel VII secolo a.C., ad Atene, che si ergeva a principale *polis* del mondo ellenico, le strutture politiche consistevano nel Consiglio dell'Areopago e negli uffici di Arconte e Polemarco[2252]: il Consiglio era il fulcro e il centro della vita politica, controllava l'amministrazione degli affari di stato, garantiva il rispetto delle leggi, infliggeva sanzioni e fungeva da tribunale finale per molte questioni religiose; l'Arconte era il magistrato civile che esercitava anche poteri giudiziari su molte questioni civili; il Polemarco, che possiamo tradurre come comandante della guerra, era invece il magistrato militare[2253]. Su questi tre organi sono quindi ricadute le svariate funzioni necessarie a dirimere le situazioni di emergenza.
Infine, Tucidide menziona anche il comitato di emergenza detto "comitato di Probuli", costituito da dieci statisti anziani che, non appena la notizia del disastro in Sicilia giunse ad Atene (nel 413 a.C.), furono eletti per predisporre misure immediate atte a far fronte al pericolo[2254].

2.2. La dittatura romana

Considerate le caratteristiche delle istituzioni greche ora richiamate, possiamo riscontrare un parallelismo tra l'ufficio del Polemarco e quello del dittatore romano, figura alla quale fu affidato un ruolo particolare per la conservazione dello Stato in situazioni di crisi.
La dittatura romana rappresenta, infatti, l'istituto che maggiormente racchiude in sé il concetto di poteri di emergenza, l'archetipo dell'odierno stato emergenziale[2255]. Non si è mai visto nella storia una sintesi tanto efficace di tale funzione, ossia della gestione degli stati di crisi: la dittatura romana ha illustrato in modo esemplare come le garanzie costituzionali siano efficaci nel conseguire una deviazione transitoria e temporanea dall'ordinamento giuridico stabilito (unicamente per far fronte a una emergenza), per poi ritornare allo stato naturale delle cose al momento della cessazione della situazione straordinaria[2256]. La restrizione nel tempo e nello spazio è stato un segno decisivo dello

---

[2251] P. AURIEL – O. BEAUD – C. WELLMAN (a cura di), *The Rule of Crisis: Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law*, Springer International Publishing AG, Svizzera, 2018, p. 61.
[2252] A. SINGHVI – K. GAUTAM, *The Law of Emergency Powers:Comparative Common Law Perspectives*, cit. pp. 1-12.
[2253] *Ibid*.
[2254] *Ibid*.
[2255] A. GREENE, *Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, cit. 1769.
[2256] Sul punto, è nota la distinzione di Carl Schmitt, secondo il quale, all'emergenza latamente intesa, in cui il caso critico è ancora riconducibile ad una qualche norma giuridica, ed eccezione in cui l'ordinamento giuridico viene travolto nelle sue fondamenta, ma nel quale sussiste ancora un ordinamento politico, quello statuale. Alla distinzione corrispondono le due locuzioni di: dittatura commissaria (stato d'emergenza) e dittatura sovrana (stato d'eccezione). CARL SCHMITT, *La sfida dell'eccezione*, di G. Schwab, trad. it., Bari, 1963, 60 ss.
Il primo tipo di dittatura si ha quando il dictator opera sulla base di attribuzioni conferitegli da un potere costituito, nell'ambito del quale egli agisce con poteri *extra ordinem* (ed è questo il caso della dittatura romana). La dittatura sovrana, invece, è quel tipo di dittatura che vede in tutto l'ordinamento esistente uno stato di cose da rimuovere completamente con la propria azione. Essa non sospende una costituzione vigente facendo leva su un diritto da essa contemplato e perciò stesso costituzionale, bensì mira a creare uno stato di cose nel quale sia possibile imporre una Costituzione ritenuta come quella autentica. C. SCHMITT, *La dittatura, Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria* (1921), trad. it., Universale Laterza, Roma, 1975, 37 e ss.

stato di eccezione, che, come vedremo, è rimasto un elemento importante anche nell'epoca contemporanea[2257].

La dittatura era una pietra miliare del sistema politico e costituzionale in età repubblicana. Essa consisteva nel trasferire i poteri normalmente attribuiti ai due consoli a un unico *leader* – il dittatore – la cui precisa missione consisteva nella gestione della circostanza emergenziale, per far fronte alla quale veniva investito dei mezzi necessari allo scopo. Questi era un magistrato straordinario eletto dal senato romano per non più di sei mesi, durante i quali il suo potere era praticamente totale (*summum imperium*, la somma dei poteri dei due consoli)[2258], salvo due eccezioni, non derogabili e inviolabili: non poteva alterare la forma di governo di base e non poteva promulgare leggi[2259].

Il dittatore nominato per far fronte a una situazione di guerra o di rivoluzione non aveva una designazione speciale che si riferisse all'emergenza specifica, ma era descritto come un dittatore *rei gerendae causa*[2260], dunque capace di poter affrontare pericoli esterni e governare lo Stato in situazioni di difficoltà.

Si ritiene che l'istituto della Dittatura fosse un modo per garantire la libertà su entrambi i fronti[2261]: la libertà della città, in grado quindi di mobilitarsi efficacemente contro il nemico esterno o interno (rivolte, disordini sociali), e la libertà dei cittadini, che dovevano in questo modo limitarsi a "sopportare" un potere monarchico solo temporaneamente e al massimo per sei mesi[2262].

Il primo esempio di Dittatura risale al 501 a.C., quando, durante la guerra, i consoli - che erano i magistrati capi eletti annualmente - nominarono un *magister populi* con titolo e poteri reali, che in seguito venne chiamato *dictator*[2263]. Avrebbe dovuto rimanere al potere solo finché fosse durato il pericolo; poiché il esso era originariamente militare, una singola campagna di sei mesi era considerata la durata massima dell'incarico. Durante questo periodo, il dittatore aveva la facoltà di esercitare il pieno *imperium* e la giurisdizione che l'accompagnava senza appello. La carica di dittatore non perse mai del tutto il suo carattere militare originario, ma faceva parte della costituzione repubblicana piuttosto che esserne una sua sospensione[2264].

[2257] P. AURIEL – O. BEAUD – C. WELLMAN (a cura di), *The Rule of Crisis: Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law*, cit., p. 62.

[2258] Polibio, *Storie,* III, 87, 7-8 in *Storie, vol. 2: Libri III-IV*, di D. Musti, M. Mari trad., I ed., 2001.

[2259] A. SINGHVI – K. GAUTAM, *The Law of Emergency Powers: Comparative Common Law Perspectives,* cit., pp. 1-12.

[2260] D. COHEN, *The Origin of Roman Dictatorship*, in *Mnemosyne | A journal of Classical Studies*, 1957, Vol. 10, n. 4, pp. 303-304.

[2261] P. AURIEL – O. BEAUD – C. WELLMAN (a cura di), *The Rule of Crisis: Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law*, cit., pp. 61-62

[2262] Diverse ragioni sono state addotte per spiegare questa convenzione: è stato suggerito ad esempio che il termine di sei mesi fosse stato scelto poiché i romani combattevano solo in estate, J. J. ROUSSEAU, *Social Contract*, Ernest Rhys (a cura di), G.D.H. Cole trad. in., 1923, pp. 110–11

[2263] D. COHEN, *The Origin of Roman Dictatorship*, in *Mnemosyne | A journal of Classical Studies*, 1957, vol. 10, n. 4, cit., p. 304.

[2264] I dittatori romani furono generalmente capaci di perseguire gli obiettivi prefissati nei tempi stabiliti con una precisione quasi meccanica, senza alcuna prevaricazione o forza bruta spesso invece usata da molti regimi di emergenza odierni per perpetuare sé stessi. Il presupposto fondamentale per un governo di emergenza di successo - natura temporanea, brevità di durata - su cui insistevano tutti gli studiosi di costituzionalismo dei nostri giorni si adempiva quasi alla perfezione nell'antica Roma. A. SINGHVI – K. GAUTAM, *The Law of Emergency Powers: Comparative Common Law Perspectives*, cit., pp. 1-12.

2.3. Lo Stato di Emergenza nel Regno di Sua Maestà: una normativa emergenziale previdente

Noto è l'utilizzo della legislazione di emergenza, ossia di misure speciali e straordinarie adottate per rispondere a determinate crisi, in deroga agli *standard* e alle regole ordinarie[2265]. L'adozione di provvedimenti urgenti richiama divergenze di opinione sulla loro adeguatezza e necessità[2266]. Da un lato, si ritiene che la legislazione di emergenza conceda allo Stato di rispondere efficacemente alle crisi mantenendo l'esercizio dei poteri straordinari all'interno dello Stato di diritto. Dall'altro, le disposizioni di emergenza, nel conferire poteri allo Stato in deroga alla legislazione ordinaria, possono avere effetti negativi sul godimento dei diritti e delle libertà civili. I periodi emergenziali, dunque, pongono in tensione i valori democratici con la risposta *extra ordinem*[2267], con il possibile rischio che poteri eccezionali, concessi a titolo temporaneo, possano essere "normalizzati" nel tempo[2268]. La stessa dichiarazione dello stato di emergenza è un argomento controverso, essendo stato questo un fattore determinante per l'ascesa di Hitler e, più recentemente, poiché negativamente associato a paesi come la Turchia e alle sue discutibili politiche in materia di diritti umani[2269]. Questo genere di perplessità e dubbi possono, quindi, spiegare la riluttanza dei governi moderni a proclamare lo stato di emergenza. Nel caso dell'odierna pandemia, ad esempio, pochi sono stati i paesi che l'hanno fatto. Tra questi abbiamo: l'Estonia, l'Ungheria, il Giappone, l'Italia, la Lettonia, la Romania, la Slovacchia, la Spagna e la Repubblica Ceca[2270].

Nell'esaminare lo stato di emergenza e la disciplina emergenziale, giurisprudenza nazionale ed internazionale, nel tempo, è giunta alla conclusione che alcuni principi dovrebbero guidare l'operato dei singoli governi nell'adozione della legislazione specifica. Questa, infatti, dovrebbe essere limitata nel tempo e proporzionale alla natura della crisi. A tali fini, dovrebbero esser prese in considerazione alcune tecniche normative, come, ad esempio, le

---

[2265] Le misure devono essere necessarie - nel senso che agiscono su una minaccia su cui le misure ordinarie non agiscono, e devono indicare un percorso dallo straordinario al normale ossia un collegamento tra le istituzioni per la normale amministrazione della giustizia e la situazione di alterazione data dalla crisi. Si veda P. AURIEL – O. BEAUD – C. WELLMAN (a cura di), *The Rule of Crisis: Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law*, cit., pp. 53-54. Per ulteriori approfondimenti si veda A. GREENE, *Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, cit. 1768.

[2266] O. GROSS – F. NI AOLAIN, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, New York, 2006.

[2267] S. MOLLY, *Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses*, in *UK CONSTITUTIONAL LAW ASSOCIATION*, aprile 2020, https://ukconstitutionallaw.org/2020/04/08/sean-molloy-covid-19-emergency-legislation-and-sunset-clauses/.

[2268] *Ibid.*

[2269] A. GREENE, *State of emergency: how different countries are invoking extra powers to stop the coronavirus*, in *The Conversation*, 30 marzo 2020, https://theconversation.com/state-of-emergency-how-different-countries-are-invoking-extra-powers-to-stop-the-coronavirus-134495.

[2270] *The history of emergency legislation and the COVID-19 crisis*, in *Bennett Institute for Public Policy – Cambridge*, aprile 2020, https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/blog/history-emergency-legislation-and-covid-19-crisis/.

sunset clause[2271], l'utilizzo di una disciplina emergenziale preesistente alla situazione di crisi o l'esaltazione della natura temporanea delle disposizioni emergenziali adottate[2272].
Tra gli studiosi del diritto, i cc.dd. "formalisti legali", in particolare, sostengono che la responsabilità dello stato di emergenza, nelle società democratiche, può essere assicurata al meglio se "all'interno dei poteri di emergenza vengono stabilite linee guida *ex ante* tali da impedire l'offuscamento delle leggi ordinarie e di emergenza"[2273]. All'interno di questo modello, le disposizioni costituzionali "sarebbero utilizzate per determinare quando e come attuare le misure di emergenza prima che una situazione di crisi emerga"[2274]. Di fatto, con questo modello si assume che il potenziale di un'azione esecutiva unilaterale può essere meglio contenuto se le disposizioni che limitano detto potere sono già in vigore prima della crisi[2275].
Al fianco di questo controllo "anticipato", è possibile aggiungere il c.d. *ongoing control,* vale a dire quel meccanismo di controllo in azione, che segue l'attività dell'attore nel dispiegamento dei poteri concessigli, con la possibilità di intervenire sull'azione di questo, censurandolo[2276].
Queste misure di controllo, seppur con diverso grado di pregnanza, sono previste *dall'Emergency Powers Act* e dal *Civil Contingencies Act*.

*2.3.1 L'*Emergency Powers Act *del 1920*

Per far fronte al periodo bellico, durante la Prima e la Seconda guerra mondiale, poteri di ampio respiro furono conferiti all'esecutivo britannico da leggi come il *Defense of the Realm Act* del 1914 e *l'Emergency Powers (defence) act* del 1939. In entrambi i casi, la legislazione emergenziale prevedeva il potere di emanare *emergency regulations* (di seguito "regolamenti emergenziali"), definiti dal governo, approvati dal Monarca (su indirizzo del *Private Council*) e ritenuti necessari per la sicurezza pubblica, la difesa del regno o il mantenimento dell'ordine pubblico.
Le legislazioni suddette, di carattere temporaneo e funzionali al solo periodo di guerra, posero le basi per la cristallizzazione di poteri emergenziali permanenti, determinanti nella

---

[2271] Una *sunset clause* stabilisce un termine di efficacia alla disposizione di legge sulla quale è posta, sia essa una legge del Parlamento che una legislazione delegata. Ha lo stesso effetto dell'abrogazione o della revoca della legislazione: non sarà più legge, ma tutto ciò che è stato fatto in base ad essa mentre era in vigore è fatto salvo. Si veda cap. 4, par. 2. per ulteriori delucidazioni.
[2272] R. CORMACAIN, *Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, Vol. 8, N. 3, 245-265.
[2273] M. K. LYNCH, *A Theory of Human Rights Accountability and Emergency Law: Bringing in Historical Institutionalism,* in *Journal of Human Rights, 2015,* Vol. 14, pp. 505-507
[2274] *Ibid.*
[2275] J. PETROV, *The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks*?, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, Vol. 8, N. 1-2, p. 72. L'azione del governo dovrebbe esser informata a principi preesistenti alla crisi da gestire, un elemento capace di valorizzare ancor di più *Civil Contingencies Act*, A. BLICK, *The constitution after coronavirus: a discussion paper,* in *THE CONSTITUTION SOCIETY*, 2020, pp. 1-17.
[2276] E. VOS, *European agencies and the composite EU executive*, in M. Everson, C. Monda & E. Vos (a cura di), *European agencies in between institutions and Member States,* Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2014, p. 34. Vedi anche M. BOVENS, *New Forms of Accountability and EU-Governance*, in *Comparative European Politics*, aprile 2007, Vol. 5, p. 107 e ss.

gestione di crisi economiche, di insurrezione interna o terrorismo internazionale.[2277] Infatti, con l'adozione dell'*Emergency Powers Act* del 1920, il governo fu investito del potere di dichiarare lo stato di crisi ed adottare regolamenti emergenziali. L'atto si applicava nelle situazioni in cui, per il governo: "*any action has been taken or is immediately threated by any person or body of persons of such a nature and on so extensive a scale as to be calculated, by interfering with the supply and distribution of food, water, fuel, or light, or with the means of locomotion, to deprive the community, or any substantial portion of the community, of the essentials of life*"[2278].
In linea di principio, dunque, le disposizioni emergenziali potevano essere adottate per una copiosa rosa di situazioni critiche. Tuttavia, *l'Emergency Powers Act* fu usato solo per affrontare *interruzioni* piuttosto che *emergenze* (12 volte per far fronte a sommosse sindacali)[2279], prima della sua sostituzione nel 2004 ad opera del *Civil Contingencies Act*. Il suo ultimo utilizzo risale allo stato di emergenza dichiarato dal governo conservatore di Edward Heath durante gli scioperi delle miniere di carbone e dell'energia del 1973-1974[2280].
Nello specifico, sotto la legge del 1920, dichiarato lo stato di emergenza, questo doveva essere comunicato al Parlamento, da convocarsi entro 5 giorni, ove non in sessione[2281]. Inoltre, i regolamenti emergenziali dovevano essere presentati al Parlamento *'as soon as may be after they are made'*[2282], rimanendo validi solo per sette giorni se non approvati con delibera di entrambe le Camere del Parlamento. Ove accolti, questi dovevano necessariamente essere rinnovati su base mensile nel caso in cui l'emergenza che li aveva scaturiti si fosse protratta per più di un mese[2283].

2.3.2. Il Civil Contingecies Act *del 2004*

In netto contrasto con la precedente disciplina, il *Civil Contingencies Act* ha visto l'abolizione della *conditio sine qua non* in base alla quale i poteri di emergenza potevano essere invocati solo dopo l'effettiva proclamazione dello stato di emergenza[2284]. Oggi giorno, dunque, "non esiste una procedura costituzionale formale per dichiarare lo stato di emergenza nazionale, ma il *Civil Continencies Act 2004* è un quadro normativo funzionalmente equivalente ad esso"[2285].
Il *Civil Contingencies Act*, nato dall'esperienza degli eventi di fine anni '90 e inizio 2000[2286], rappresenta un punto di riferimento nel sistema emergenziale britannico. Introdotto dal

---

[2277] K. D. EWING, *Covid-19: Government by Decree*, in *King's Law Journal*, 2020, vol. 31, n. 1, pp. 3-4.
[2278] *Emergency Powers Act 1920*, s 1(1).
[2279] *The history of emergency legislation and the COVID-19 crisis*, cit.
[2280] K. D. EWING, *Covid-19: Government by Decree*, cit., p. 5.
[2281] *Emergency Powers Act 1920*, s 1(1).
[2282] *Emergency Powers Act 1920*, s 1(2).
[2283] *Emergency Powers Act 1920*, s 2.
[2284] Nel caso dell'*Emergency Powers Act* (1920, s 1), infatti, questo era da rinnovare a cadenza mensile, nulla sul punto è previsto dal CCA.
[2285] J. KING – A. CHAUHAN, *The COVID-19 response in England: the intensification of executive supremacy*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, Edizione speciale, p. 236.
[2286] L'epidemia di BSE ("*bovine spongiform encephalopathy*", encefalopatia spongiforme bovina) dal 1986 fino ai primi anni 2000, fu la prima avvisaglia della necessità di un rinnovamento del sistema emergenziale del Regno Unito. Tuttavia, furono soprattutto gli *autumn floods*, il *Fuel Blockade* ed il *Foot-and-mouth epidemic* che, a cavallo tra la fine del vecchio millennio e l'inizio del nuovo, persuasero definitivamente il governo dello stringente bisogno di una

governo laburista di Tony Blair in virtù della necessità di dover aggiornare il sistema emergenziale del Regno Unito alle minacce del XXI secolo, tale atto ha rivisto e consolidato – con un disegno più completo e consensuale – il sistema di leggi che consentirebbe alle autorità pubbliche di prepararsi e rispondere efficacemente alle emergenze.[2287] Infatti, soprattutto dopo l'attentato dell'undici settembre, l'*Emergency Powers Act* del 1920 veniva considerato non più capace di sopperire alle minacce terroristiche di nuova concezione, alla tecnologia moderna, alle nuove infrastrutture di comunicazione[2288], nonché alle epidemie trans-specie, agli incidenti industriali e ai disastri climatici[2289].

Il sistema introdotto dal *Civil Contingencies Act 2004* ha visto un'espansione del campo semantico del termine *emergenza*[2290]. Se la legislazione emergenziale precedente (*l'Emergency Powers Act* 1920, *l'Emergency Powers Act* (Irlanda del Nord) 1926, e il *Civil Defense Act* del 1948), si concentrava fondamentalmente su disordini industriali (per lo più scioperi), e minacce di provenienza transnazionale (Stati esteri)[2291], la legge del 2004 ha notevolmente ampliato il significato di emergenze capaci di attentare alla sicurezza del Regno Unito. Ad esempio, ai sensi dell'articolo 19 (parte II), si definisce "emergenza" l'evento o la situazione che minacci gravi danni al benessere umano nel Regno Unito o in una parte o regione […][2292]. In particolare, ai fini della sottosezione (1) (a), si parla di un evento o una situazione che minaccia un danno al benessere umano solo se coinvolge, causa o può causare la perdita di vite umane; malattia o infortunio umano; … nonché l'interruzione dei servizi relativi alla salute […][2293].

Secondo l'articolo 20 (1), i regolamenti emergenziali sono adottati ove le condizioni stabilite all'art. 21 siano soddisfatte[2294]. Quest'ultimo ribadisce che l'emissione di detti regolamenti è ammissibile se e solo se una crisi si è verificata, si sta verificando o sta per verificarsi. I regolamenti, inoltre, devono risultare "necessari" per prevenire o mitigare un'emergenza, e la loro adozione è urgente, non potendo la legislazione già in essere sopperire alla situazione emergenziale o essendo insufficientemente efficace[2295].

Ai sensi dell'articolo 22, i regolamenti possono adottare qualsiasi azione che risulti appropriata e soddisfacente da parte del soggetto redigente la disposizione per prevenire,

---

riforma radicale in materia emergenziale. G. O'BRIEN, *UK emergency preparedness: a step in the right direction*?, in *Journal of International Affairs*, 2006, vol. 59, n. 2, p. 63 e ss.

[2287] A. BLICK – C. WALKER, *Why did government not use the Civil Contingencies Act?*, in *The Law GAZETTE,* Aprile 2020, https://www.lawgazette.co.uk/legal-updates/why-did-government-not-use-the-civil-contingencies-act/5103742.article.

[2288] HC Hansard, 19 January 2004, cols 1096–103, disponibile all'indirizzo https://hansard.parliament.uk/Commons/2004-01-19/debates/65be7f36-2cc1-42ee-b75c-6b7aba9e222a/CivilContingenciesBill.

[2289] B. ANDERSON – P. ADEYB, *Governing events and life: 'Emergency' in UK Civil Contingencies*, cit., p. 26.

[2290] *Ibid.*

[2291] *Ibid.*

[2292] "*… b) un evento o una situazione che minaccia gravi danni all'ambiente del Regno Unito o di una parte o regione, o c) guerra, o terrorismo, che minaccia gravi danni alla sicurezza del Regno Unito",* Civil Contingencies Act 2004, s 19.

[2293] "*… c) senzatetto, d) danni alla proprietà, e) interruzione di una fornitura di denaro, cibo, acqua, energia o carburante, f) interruzione di un sistema di comunicazione, g) interruzione delle strutture per il trasporto, o h) interruzione dei servizi relativi alla salute",* Civil Contingencies Act 2004, s 19.[2293]

[2294] *Civil Contingencies Act 2004*, s 20(1).

[2295] *Ivi*, s 21(2–5).

controllare o mitigare un aspetto o effetto dell'emergenza rispetto alla quale detta disposizione viene emanata[2296]. Tali norme possono anche vietare il movimento di persone verso o da luoghi specifici, impedire assemblee e creare reati di mancato rispetto della normativa[2297]. Ai sensi dell'art. 23, questi devono inoltre essere adeguati, in debita proporzione all'emergenza e specificare a quale parte del Regno Unito sono applicabili. Infine, non possono modificare la disposizione in commento (art. 23) o lo *Human Rights Act* 1998[2298].
Ai sensi dell'art. 26, i regolamenti di emergenza scadono al termine di trenta giorni dalla loro emanazione, fatto salvo un termine inferiore se così disposto dall'atto stesso[2299]. Il Parlamento, comunque, ai sensi dell'art. 27, ha la possibilità di ridurre il termine di vigenza della disposizione ove così abbia deciso tramite una *resolution*[2300].
L'articolo 30, inoltre, definisce la posizione dei regolamenti emergenziali nel sistema delle fonti e in particolare rispetto al *Human Rights Act* 1998[2301]. Infatti, indipendentemente dal fatto che modifichino o meno la legislazione primaria, questi saranno da considerarsi subordinati al già menzionato atto e, come tali, potranno essere annullati da un tribunale a seguito di revisione giudiziaria[2302].
Anche la legge del 2004, come la precedente disciplina del 1920, ha mantenuto importanti misure di controllo parlamentare sull'esercizio del potere da parte dei Ministri di emanare regolamenti di emergenza. In primo luogo, il ministro responsabile è tenuto a presentare i regolamenti al Parlamento "non appena ragionevolmente possibile"[2303]; in secondo luogo, i regolamenti devono essere approvati dal Parlamento entro sette giorni, in caso contrario decadono[2304]; in terzo luogo, le norme restano in vigore solo per trenta giorni, salvo che non vengano rinnovate e approvate dal Parlamento[2305]; infine, per quanto concerne i regolamenti adottati con il Parlamento non in seduta, ai sensi del *Meeting of Parliament Act* del 1797, è previsto che questo venga richiamato affinché possa intervenire sugli stessi[2306].
Questa legislazione permanente, come la precedente, rimane inattiva fin quando non invocata[2307]. Ad oggi, il *Civil Contingencies Act* non è stato mai adoperato.

[2296] In particolare, tali regolamenti emergenziali possono prevedere qualsiasi disposizione appropriata allo scopo di: proteggere la vita umana, la salute o la sicurezza; trattamento di malattie o lesioni umane; proteggere o ripristinare la proprietà; proteggere o ripristinare un'offerta di denaro, cibo, acqua, energia o carburante; proteggere o ripristinare la fornitura di servizi relativi alla salute; prevenire, contenere o ridurre la contaminazione del suolo, dell'acqua o dell'aria; proteggere o ripristinare lo svolgimento di funzioni pubbliche; *etc, Civil Contingencies Act 2004*, s 22(1-2).
[2297] *Civil Contingencies Act 2004*, s 22(3).
[2298] Se ciò non bastasse, non possono richiedere di prestare il servizio militare, non possono vietare alcuna attività in connessione ad azione sindacale – ponendosi in antitesi all'Emergency Powers Act del 1920 e dell'uso che ne è stato fatto (si veda il punto 3.1.), *Civil Contingencies Act 2004*, s 23.
[2299] Tuttavia, nulla vieta l'introduzione di nuove disposizioni emergenziali, fin tanto che sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 21. Dall'esperimento del termine sono fatti salvi gli effetti intervenuti durante il periodo di vigenza del regolamento emergenziale. Civil Contingencies Act 2004, s 26.
[2300] *Ivi*, s 27.
[2301] *Human Rights Act 1998*, c. 42, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents.
[2302] *Civil Contingencies Act 2004*, s 30.
[2303] *Ivi,* s 27 (1) (a).
[2304] *Ivi*, s 27 (1) (b).
[2305] *Ivi*, s 26.
[2306] *Ivi,* s 28.
[2307] C. T. CARR, *Crisis Legislation in Britain*, in *Columbia Law Review*, 1940, Vol. 40, N. 8, p. 1313.

2.4. Il Governo Johnson ed il rigetto del Civil Contingencies Act

La pandemia da SARS-CoV-2 è una crisi transfrontaliera senza precedenti, che ha avuto un impatto disastroso per le economie nazionali e la società nel suo complesso. Tuttavia, il Governo britannico, nell'affrontarla, ha preferito non dichiarare lo "stato di emergenza"[2308], facendosi piuttosto attribuire poteri straordinari, definiti dai politici "*emergency powers*"[2309].

Il rigetto dello stato di emergenza e il mancato utilizzo del *Civil Contingencies Act* sono stati, per il governo Johnson, necessari per garantire l'ordinamento costituzionale britannico[2310]. Per il Governo, infatti, l'adozione della disciplina del 2004 sarebbe stata giustificata esclusivamente nel caso in cui non fosse stata possibile l'approvazione di una legislazione primaria e per casi di "emergenza catastrofica", come gravi disastri naturali o incidenti industriali su scala di Chernobyl[2311]. La struttura del *Civil Contingencies Act*, con ingenti controlli parlamentari a carico dell'esecutivo, avrebbe inoltre pesato nella decisione del Governo conservatore nell'escluderne l'utilizzo per la corrente pandemia[2312]. Infine, l'approccio centralizzato (previsto dal *Civil Contingencies Act*) nel processo decisionale sarebbe risultato inappropriato per un'emergenza sanitaria pubblica, in cui le competenze legislative chiave e la capacità amministrativa associata permarrebbero al livello devoluto[2313].

Sul punto si potrebbe controbattere che la legislazione emergenziale sia più che invocabile in tutte quelle occasioni in cui la legge normalmente applicabile risulti inadeguata a proteggere il diritto alla vita e la nuova legislazione straordinaria potrebbe significativamente ridurre le sue violazioni[2314]. E, nel caso odierno, è difficile argomentare il contrario: il *Civil Contingencies Act*, nato con lo scopo di gestire le crisi del XXI sec., sarebbe stato perfettamente capace di sostenere la risposta emergenziale del Governo, fornendogli gli strumenti necessari alla gestione della crisi sanitaria e salvaguardando allo stesso tempo l'ordinamento costituzionale da eccessi governativi[2315].

[2308] *The history of emergency legislation and the COVID-19 crisis*, cit.

[2309] A. GREENE, *State of emergency: how different countries are invoking extra powers to stop the coronavirus*, cit. Si veda anche J. GROGAN, *Right Restriction or Restricting Rights? The UK Acts to Address COVID-19*, in *VerfBlog,* 2020/4/17, https://verfassungsblog.de/right- restriction-or-restricting-rights-the-uk-acts-to-address-covid-19/.

[2310] *Government emergency powers and coronavirus*, in *INSTITUTE FOR GOVERNMENT*, 2021, https://www.instituteforgovernment.org.uk.

[2311] Maggiori esempi sono previsti nel *Cabinet Office guidance* sulla disciplina emergenziale del 2004. *Government emergency powers and coronavirus*, cit.

[2312] *Ibid.*

[2313] HM Government, *Emergency Response and Recovery: Non-Statutory Guidance Accompanying the Civil Contingencies Act 2004* (London: Cabinet Office), 2013, capitolo 14.

[2314] P. AURIEL – O. BEAUD – C. WELLMAN (a cura di), *The Rule of Crisis: Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law*, p. 29.

[2315] Si ricorda in merito il c.d. *triple lock procedure*, per il quale: un'emergenza può essere dichiarata solo in caso di grave minaccia; i regolamenti devono essere necessari, ed ogni misura dovrò essere proporzionata. Si veda *The history of emergency legislation and the COVID-19 crisis*, cit. Si veda il paragrafo 3.2. per ulteriori approfondimenti sulle garanzie predisposte dal *Civil Contingencies Act.*

Oltretutto, le ragioni di tale scelta non parrebbero del tutto chiare e non apparirebbero neanche mosse da nobili motivi[2316]. Un elemento determinante nell'escludere il *Civil Contingencies Act* sembrerebbe esser stato l'art. 30, il quale avrebbe vincolato l'operato dell'esecutivo al *Human Rights Act* del 1998, rendendo giustiziabili – dinanzi al Tribunale – i regolamenti incompatibili con la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e lo *Human Rights Act* (lo stesso vincolo non sussiste nel caso del *Coronavirus Act*)[2317]. Ai sensi dell'art. 27, inoltre, il Parlamento avrebbe avuto l'opportunità di modificare i regolamenti del Governo (ancora, lo stesso non è previsto nel caso del *Coronavirus Act*)[2318].

2.5. La riposta britannica alla pandemia da COVID-19

Il 25 marzo 2020 venivano presentati dal Governo due atti legislativi *ad hoc*, il *Contingencies Fund Act* 2020 ed il *Coronavirus Act* 2020. Per quanto concerne le cc.dd. *lockdown measures,* il governo di Boris Johnson si è affidato alla disciplina settoriale del *Public Health Act* del 1984[2319]. Nelle disposizioni suddette le garanzie parlamentari sono state fortemente annacquate se poste in correlazione alla disponibile disciplina emergenziale del *Civil Contingencies Act*. I risultati riflettono "una legislazione di scarsa qualità, confusione tra orientamento e legge; mancanza di consultazione e dibattito, assenza di criteri di valutazione"[2320].

2.5.1 Il Contingencies Fund Act *del 2020*

Il *Contingencies Fund Act* del 2020 ha provveduto ad autorizzare l'aumento della spesa pubblica per sopperire alle ricadute finanziarie negative derivanti dall'arresto dell'economia britannica e mondiale. Lo scopo del fondo, sostanzialmente, è quello di far fronte alle spese impreviste che possono venir in essere durante il periodo pandemico. La necessità di un apposito atto deriva dall'esistenza del principio secondo cui l'autorizzazione parlamentare sui capitoli di spesa debba essere ottenuta prima che le spese siano sostenute[2321]. Tuttavia, ai sensi del *Contingencies Fund Act* del 1974, il capitale nel fondo per gli imprevisti non può superare il 2% della spesa autorizzata dell'anno precedente. Di tal ché, la quantità di danaro disponibile dal *Contingencies Fund Act* del 2020 è strettamente correlata al *budget* reso disponibile nell'anno antecedente, che per il 2018-2019 ammontava a £ 512,9 miliardi. Se così fosse, come è, il Fondo non potrebbe eccedere la somma di £ 10,3 miliardi[2322].

[2316] House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee*, Parliamentary Scrutiny of the Government's Handling of Covid-19*, 4th Report, sessione 2019 – 21, HC 377, paras 19 – 35. Vedasi anche A. BLICK, *The constitution after coronavirus: a discussion paper,* cit.

[2317], Sul punto, si fa presente il disappunto espresso dall'attuale governo conservatore, nel proprio Manifesto del 2019, rispetto al *Human Rights Act.* Cfr. The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019, p. 48, disponibile su Our Plan | Conservative Manifesto 2019**,** Conservatives [website], https://www.conservatives.com/our-plan.

[2318] *Civil Contingencies Act,* s 27 (1) (b).

[2319] *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, c. 22, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22/contents.

[2320] C. WALKER – R. MOOSAVIAN – A. BLICK, *Inquiry into the Constitutional Implications of COVID-19*, in *House of Lords Constitution Committee*, https://committees.parliament.uk/writtenevidence/15947/html/.

[2321] A.W. BRADLEY – K.D. EWING – C.J.S. KNIGHT, Constitutional and Administrative Law, 17° ed., 2018, Londra, p. 191.

[2322] House of Commons Library, *Contingencies Fund Bill | Explanatory Notes*, 24 March 2020, disponibile all'indirizzo: https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0123/en/20123en.pdf.

Chiaramente, l'importo suddetto non è lontanamente vicino alle disponibilità monetarie necessarie per far fronte ai risvolti avversi derivanti dalla pandemia da SARS-CoV-2. Sul punto, ecco l'altro elemento di rilievo dell'odierno *Contingencies Fund Act*, il quale ha aumentato il limite previsto del 2% al 50% rispetto all'anno precedente, autorizzando in tal senso una spesa massimale di £ 260 miliardi per scopi non meglio specificati, fatta salva la dicitura generica "a fini da covid-19"[2323]. Questa resa del controllo fiscale da parte del Parlamento al Governo è tanto più incredibile tenuto conto dell'assenza di maggiori specifiche in ordine alle modalità con le quali il Parlamento possa vagliare l'utilizzo delle somme in questione[2324].

2.5.2 Il Coronavirus Act *del 2020*

Il più rilevante *Coronavirus Act* del 2020, un documento di 348 pagine suddiviso in 102 sezioni e 29 programmi, ha completato tutte le sue fasi dell'*iter* legislativo in un solo giorno in ogni Camera, ricevendo il *Royal Assent* due giorni dopo[2325]. Sul punto non è dato sapere come i parlamentari inglesi avrebbero dovuto vagliare il contenuto del disegno di legge prima della sua discussione e votazione. Si può solamente supporre che gli stessi non abbiano potuto far altro che svolgere un esame ricognitivo delle disposizioni in esso contenute[2326]. Il Governo, infatti, concentrato maggiormente sulla Brexit e consigliato dal *pandemic adviser* Graham Medley, ha adottato nel primo periodo la rovinosa teoria della *Herd Immunity,* che lo ha obbligato, una volta travolto dalla pandemia, ad adottare nel più breve tempo possibile nuove disposizioni per far fronte alla crisi sanitaria, a discapito del controllo parlamentare[2327]. Lo stesso precipitare degli eventi ha portato il governo Johnson ad annunciare, la sera del 23 marzo, l'introduzione di notevoli limitazioni alle libertà di circolazione e delle persone, in difetto di un quadro legislativo che lo abilitasse in tal senso[2328]. Nonostante ciò, la questione più dibattuta nel mondo accademico, nonché nell'opinione pubblica, è stata l'adozione stessa del *Coronavirus Act*[2329]. Di fatto, come sopra evidenziato[2330], la capacità di poter imporre restrizioni alla libertà personale esisteva già in potenza nella disciplina del *Civil Contingencies Act*[2331]. Il Governo era dunque nella

---

[2323] J. SUMPTION, G*overnment by decree: Covid-19 and the Constitution*, in *Cambridge Private Law (Cambridge Freshfields Annual Law Lecture)*, Ottobre 2020, 1-14.
[2324] House of Commons Library, *Contingencies Fund Bill | Explanatory Notes*, cit.
[2325] J. SUMPTION, G*overnment by decree: Covid-19 and the Constitution*, cit.
[2326] J. SMITH, *COVID-19, Brexit and the United Kingdom – a year of uncertainty*, cit.
[2327] E. YONG, *The U.K.'s Coronavirus 'Herd Immunity' Debacle*, in *The Atlantic*, 16 Marzo 2020, https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/03/coronavirus-pandemic-herd-immunity-uk-boris-johnson/608065/. Vedi anche D. JONES – S. HELMREICH, *A history of herd immunity,* in *The Lancet*, vol. 396, n. 10254, 2020, 810-811.
[2328] Si ricorda che il *Coronavirus Act* del 2020 fu adottato solamente il 25 marzo 2020, due giorni dopo il discorso del Primo Ministro inglese. Si veda L. FREEDMAN, *Strategy for a Pandemic: The UK and COVID-19*, in *Survival-Global Politics and Strategy*, 2020, vol. 62 n.3, 25-76.
[2329] Per alcune delle questioni dibattute si veda LISA MONTEL – ANUJ KAPILASHRAMI – M. P. COLEMAN – C. ALLEMANI, *The Right to Health in Times of Pandemic: What Can We Learn from the UK's Response to the COVID-19 Outbreak?,* in Health and Human Rights Journal, 2020, Vol. 22, N. 2, pp. 227-241.
[2330] Si veda paragrafo 3.2 (*Civil Contingencies Act,* s 22).
[2331] Molto critico di questa scelta è stato K. D. EWING (*Covid-19: Government by Decree*, cit.). Tuttavia, il governo aveva i numeri per far passare le legislazioni emergenziali in parola e lo dimostra il numero relativamente ridotto di parlamentari che hanno sollevato dubbi e perplessità durante la fase di approvazione delle stesse. Sul punto si veda

disponibilità degli strumenti con i quali poter far fronte alla crisi sanitaria e, ciò nonostante, ha ritenuto di dover gestire la stessa sulla base di una disciplina *ex novo*, da affiancare al *Public Health Act* del 1984[2332].

L'obiettivo del *Coronavirus Act* è quello di mettere il Governo nelle condizioni di rispondere alla situazione di emergenza causata dalla pandemia da Covid-19. In particolare, la disciplina contiene misure temporanee volte a modificare le disposizioni legislative esistenti o introdurre nuovi poteri statutari volti a mitigare tali impatti[2333]. Nello specifico, la legge è stata concepita per garantire una serie di scopi, in particolare la possibilità di aumentare la forza lavoro in materia sanitaria e sociale[2334], alleviare l'onere per il personale in prima linea, contenere e rallentare la diffusione del virus, gestire il defunto con rispetto e dignità e molto altro ancora[2335]. Le misure introdotte attribuiscono, oltretutto, un'ampia delega di poteri ai Ministri del Governo nazionale, nonché a quelli dei Governi devoluti, che non sempre prevedono un controllo parlamentare. Avendo le amministrazioni decentrate la responsabilità di gran parte della politica pubblica, compresa la materia sanitaria, la pandemia ha indotto una risposta multilivello nel Regno Unito[2336]. Il presente lavoro ha ad oggetto la risposta del Governo centrale e le principali disposizioni.

Nel caso di specie, se, per la gestione della crisi pandemica, i poteri del *Civil Contingencies Act* fossero stati attivati, sarebbe stato richiesto al Governo di sottoporre i regolamenti al Parlamento non appena possibile, dal momento che essi sarebbero scaduti trascorsi sette giorni, a meno che ciascuna Camera non avesse passato una risoluzione sulla loro approvazione; il Parlamento, inoltre, se prorogato al momento dell'adozione dei regolamenti, avrebbe dovuto essere richiamato entro cinque giorni; infine, i regolamenti avrebbero dovuto essere presentati al Parlamento come *draft* prima della loro adozione[2337]. Al contrario, ai sensi dell'art. 97 del *Coronavirus Act*, il *Secretary of State* dovrà pubblicare ogni due mesi un rapporto sull'andamento delle misure adottate e sulla valutazione della sussistenza delle condizioni emergenziali, rapporto che dovrà essere presentato al Parlamento o reso pubblico nel caso in cui questo non si possa riunire[2338]; Inoltre, ai sensi dell'art. 98, la Camera dei Comuni potrà discutere e votare la proroga del *Coronavirus Act* esclusivamente ogni sei mesi sulla base della mozione *that the temporary provisions of the Coronavirus Act 2020 should not yet expire*[2339]. Oltretutto, questo potere di revisione è

HC Debates, vol 674, cols 85, 118 (23 March 2020) (Adam Afriyie, Conservative Party); HC Debates, vol 674, col 117 (23 March 2020) (Chris Bryant, Labour Party); HC Debates, vol 674, col 118 (23 March 2020) (David Davis, Conservative Party).

[2332] *Government emergency powers and coronavirus*, cit.

[2333] Coronavirus Bill, *Explanatory Notes*, 19 March 2020, para 1.

[2334] Ad esempio, richiamando in servizio il personale sanitario in quiescenza o i giovani prossimi alla laurea in medicina. Si veda *Coronavirus Act 2020*.

[2335] Coronavirus Bill, *Explanatory Notes,* 19 March 2020, para 1.

[2336] B. COLFER, *Herd-immunity across intangible borders: Public policy responses to COVID-19 in Ireland and the UK,* in *European Policy Analysis, 2020, Vol. 6, pp. 204-208.*

[2337] *Government emergency powers and coronavirus*, cit.

[2338] *Coronavirus Act 2020*, s 97. Inoltre, ai sensi dell'articolo 99 del Coronavirus Act, il sesto di questi rapporti racchiude in sé un'analisi complessiva dei rapporti precedenti, il c.d. *"one-year status report"* (il primo rapporto di questo genere è stato pubblicato il 22 marzo 2021). Sullo stesso è necessario lo svolgimento di un dibattito parlamentare, sia alla Camera dei Comuni che alla Camera dei Lord.

[2339] *Coronavirus Act 2020*, s. 98 (1-2). La legislazione era originariamente destinata a durare due anni. Sollevata la questione dell'ex ministro del governo, il deputato conservatore David Davis, è stata introdotta una revisione ogni 6 mesi. Si veda Commons Library Insight, Coronavirus Bill: Amended time limits and post-legislative review, 25

straordinariamente limitato, avendo ad oggetto solo le disposizioni che siano sia temporanee che non devolute. Tale voto, in sostanza, riguarderebbe soltanto la prosecuzione dell'efficacia della legge *tertium non datur*:i parlamentari sarebbero sprovvisti del potere di modificare parti della legislazione che si siano rivelate non funzionali o che potrebbero esser risultate sproporzionate[2340]. Infine, in base all'art. 89, l'Atto scadrà dopo due anni ma, anche in questo caso, *a relevant national authority (Minister of the Crown),* ai sensi dell'art. 90, potrà prolungare la vita del *Coronavirus Act* per sei mesi[2341].
La libertà d'azione del Governo è tanto più ampia considerato che, nel caso delle disposizioni in materia di *lockdown*, queste sono state rimesse alla disciplina settoriale del *Public Health Act*[2342]. Quest'ultimo, quando fu riformulato nel 2008, ha visto l'introduzione di controlli meno stringenti da parte del Parlamento, giustificati sulla base del fatto che tali poteri non avrebbero avuto lo scopo di autorizzare un'azione radicale, ma sarebbero stati principalmente diretti a controllare il comportamento di persone infette[2343].

2.5.3. Il Public Health Act *del 1984*

Il *Coronavirus Act* si occupa solo di alcune delle conseguenze della crisi e dei poteri necessari per affrontarla. La disciplina di dettaglio, infatti, capace di creare e modificare le regolamentazioni sulle restrizioni a movimenti, assembramenti e attività commerciali per combattere la diffusione del coronavirus, è stata adottata ai sensi del *Public Health Act* del 1984 (valido per il governo del Regno Unito e del Galles)[2344], che ha conferito al Governo maggiori prerogative nella gestione della crisi sanitaria senza quel penetrante controllo parlamentare invece garantito dalla disciplina emergenziale alternativa contemplata dal *Civil Contingencies Act*[2345]. Nello specifico, il Ministro competente può con regolamento adottare tutte le disposizioni necessarie al fine di prevenire e/o controllare l'incidenza o la

---

March 2020, https://commonslibrary.parliament.uk/coronavirus-bill-amended-time-limits-and-post-legislative-review/.

[2340] J. SMITH, *COVID-19, Brexit and the United Kingdom – a year of uncertainty*, cit.

[2341] *Coronavirus Act 2020*, ss 89-90.

[2342] La scelta di rimettere al Public Health Act le misure di confinamento parrebbe essere stata mossa dalla percezione del governo di non riuscire a far passare attraverso il Parlamento – nonostante la maggioranza – senza ulteriori discussioni e possibilmente emendamenti una normativa limitativa di tale entità delle libertà individuali. cfr. J. SUMPTION, G*overnment by decree: Covid-19 and the Constitution*, cit. Si veda anche C. SERPOLLA, *Coronavirus Act 2020: il ruolo del Parlamento di fronte all'emergenza sanitaria,* in *Comparative Covid Law,* disponibile all'indirizzo: https://www.comparativecovidlaw.it/2020/05/15/coronavirus-act-2020-il-ruolo-del-parlamento-di-fronte-allemergenza-sanitaria/.

[2343] J. SUMPTION, G*overnment by decree: Covid-19 and the Constitution*, cit.

[2344] Si evidenzia che la sanità pubblica è una politica devoluta in Scozia, Galles e Irlanda del Nord. I governi devoluti sono dunque responsabili della risposta al coronavirus nelle rispettive nazioni. Da ciò ne consegue l'esistenza di quattro *lockdown measures* nel Regno Unito. Uno per ogni nazione: sulla base del Public Health Act, per l'Inghilterra è stato adottato il *The Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020,* aggiornato nel *The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Steps) (England) Regulations 2021*, per la Scozia il *The Health Protection (Coronavirus) (Restrictions and Requirements) (Local Levels) (Scotland) Regulations 2020,* per il Galles il The Health Protection (Coronavirus Restrictions) (No. 5) (Wales) Regulations 2020, e per l'Irlanda del Nord il *The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations (Northern Ireland) 2021.* Per ulteriori informazioni si veda il Cap. 6.

[2345] Ulteriori informazioni sulle normative utilizzate e sulle misure in atto durante la pandemia sono fornite nel House of Commons Library, *Library briefing, Coronavirus: A history of English lockdown law*, https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8875/

diffusione dell'infezione nella popolazione[2346]. I poteri regolamentari così previsti sono ampi e comprendono la possibilità di imporre "restrizioni o requisiti su o in relazione a persone, cose o locali in caso di, o in risposta a, una minaccia per la salute pubblica"[2347]. Rispetto *all'Emergency Powers Act* e al *Civil Contingencies Act* (ove le disposizioni emergenziali erano e sono soggette a restrizioni più dettagliate), nel caso del *Public Health Act*, la loro ampia portata incontra il solo limite della proporzionalità della misura[2348].
Le situazioni emergenziali passibili di essere disciplinate dal *Public Health Act* sono state sottoposte a revisione nel 2008. All'epoca, riconosciuta l'arretratezza della conoscenza scientifica e delle circostanze sociali sulle quali ancora si basava la disciplina degli anni '80[2349], il Governo provvide all'adozione del *Health and Social Care Act* del 2008 che, abrogando una serie di disposizioni antiquate, ha aggiornato la legislazione in materia di salute pubblica al XXI secolo[2350]. Gli emendamenti hanno aggiornato i poteri di protezione e salvaguardia di questa, fornendo il *Public Health Act* di un approccio omnicomprensivo in caso di emergenza sanitaria, capace di poter far fronte a situazioni quali crisi da radiazioni, da contaminazione chimica, accidentale o volontaria. Più in generale, abbandonato l'elenco indicativo delle cause oggetto di emergenza sanitaria del *Public Health Act*, la disciplina così aggiornata ha posto il Governo nella posizione di poter intervenire rispetto a qualsiasi tipo di infezione o contaminazione che presenti un rischio significativo per la salute pubblica[2351].
All'ampia portata del *Public Health Act* non corrisponde un altrettanto ampio potere di controllo del Parlamento sull'operato del Governo. In particolare, la disciplina in parola è problematica per quattro ordini di motivi. In primo luogo, non necessita di dichiarare lo stato d'emergenza o uno stato equivalente come precondizione imprescindibile per l'esercizio dei poteri di emergenza[2352]. In secondo luogo, l'efficacia degli atti è *sine die*: i regolamenti introdotti sulla base del *Public Health Act* non possono essere emanati a meno che un loro progetto di legge non sia stato presentato e approvato dal Parlamento[2353]. Quelli successivi al primo, invece, devono essere presentati all'organo parlamentare, potendo essere annullati da entrambi le Camere[2354]. In entrambi i casi, però, gli stessi rimangono validi fino alla loro revoca, fatta salva la presenza – ove così statuito dal governo – di una *sunset clause*[2355]. Sul punto, si pone in netta discordanza con il *Civil Contingencies Act*, secondo il quale le norme emergenziali previste da quest'ultimo sarebbero valide solo per

---

[2346] *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, s 45C(1).
[2347] *Ivi*, s 45C(3)(c).
[2348] *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, s 45D.
[2349] C. FEIKERT-AHALT, *England,* in Legal Responses to Health Emergencies: Comparative Summary, *The Law Library of Congress,* Febbraio 2015, p. 77, https://www.loc.gov/law/help/health-emergencies/index.php.
[2350] Health and Social Care Act 2008, c. 14, disponibile all'indirizzo: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/14/contents.
[2351] R. GRIFFITH - C. TENGNAH, *Modernizing public health law: protection and enforcement*, in *British Journal of Community Nursing*, 2021, Vol 16 N. 8, p. 402 e ss.
[2352] Il testo di legge non affronta la questione. Si veda *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22/contents.
[2353] *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, s 45Q(4).
[2354] *Ivi*, s 45Q(1).
[2355] *Ivi*, s 45P e seguenti. Sul punto si rileva anche che il Parlamento non può modificarli e una volta approvati non può revocarli.

30 giorni, salvo rinnovo[2356]. In terzo luogo, i regolamenti adottati in caso di urgenza, ai sensi della legge del 1984, possono essere emessi in assenza di un *draft* presentato ed approvato dal Parlamento se – a mezzo della *emergency procedure* – "il regolamento stesso contiene una dichiarazione del proponente (Ministro della salute), il quale fa presente che, per ragioni d'urgenza, è per egli necessario che l'atto stesso sia adottato senza che un progetto di legge sia così presentato ed approvato dal Parlamento"[2357]. Dunque, è così possibile bypassare il controllo parlamentare ed adottare regolamenti emergenziali con la stessa efficacia della procedura *standard*, fatta salva la presenza – nel primo caso – del termine di scadenza di ventotto giorni dalla loro adozione se non approvati dal Parlamento[2358]. Nuovamente, incontriamo una disciplina meno garantista rispetto al *Civil Contingencies Act* il quale, in casi similari, prevede la scadenza al settimo giorno dalla loro adozione[2359]. Infine, la situazione è ancor più allarmante considerato che, nel termine di ventotto giorni, non si deve tener conto dei periodi in cui il Parlamento è *prorogued or dissolved or adjourned for more than 4 days*[2360]. Di fatto, tale quadro normativo legittima il Governo ad adottare regolamenti emergenziali in materia sanitaria in mancanza di un controllo parlamentare, con l'ulteriore possibilità, giovandosi di periodi di assenza dai lavori del Parlamento, di prolungare la loro permanenza in vigore oltre il termine di 28 giorni[2361]. E questo è quanto avvenuto nei primi mesi della pandemia, che hanno visto il *Secretary of State for Health and Social Care* introdurre svariati regolamenti emergenziali con la procedura d'urgenza durante il periodo di sospensione dei lavori del Parlamento, aggiornato dal 25 marzo 2020 fino al 21 aprile 2020[2362]. Di fatto, l'utilizzo della procedura d'urgenza ha impedito alle Camere di controllare e discutere i regolamenti prima che diventassero legge (in diverse occasioni, questi regolamenti sono stati successivamente modificati o sottoposti a riesame giudiziario)[2363].

L'utilizzo della procedura d'urgenza è stato fortemente criticato dall'opinione pubblica poiché ritenuto non necessario, tenuto conto dello stato della pandemia nel Regno, e inutilmente lesivo delle prerogative di controllo parlamentari [2364]. Per arginare le preoccupazioni sull'operato del Governo, nel settembre 2020 il *Secretary of State for Health and Social Care*, Matt Hancock, ha promesso ai Comuni che *"for significant national measures with effect in the whole of England or UK-wide"* il Governo avrebbe –

[2356] *Civil Contingencies Act 2004*, s 26.
[2357] *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, s 45R(2).
[2358] *Ivi*, s 45R(4).
[2359] Inoltre, come fatto già presente alla nota n. 82, ove approvati, i regolamenti adottati per ragioni d'urgenza possono rimanere in vigore solo per 30 giorni a meno che non vengano rinnovati e riapprovati. Il Parlamento è anche autorizzato a modificarli o revocarli in qualsiasi momento. Vedasi il Civil Contingencies Act 2004, s 27 e seguenti.
[2360] *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, s 45R(6).
[2361] Come hanno fatto presente King e Chauhan, una lamentela comune dei parlamentari e di varie commissioni parlamentari è stata *"la mancanza di un controllo adeguato poiché i dibattiti si sono svolti molte settimane dopo l'entrata in vigore dei regolamenti e sono durati solo poche ore"* (J. KING – A. CHAUHAN, *The COVID-19 response in England: the intensification of executive supremacy*, cit., 239).
[2362] Infatti, dopo l'approvazione della legge, la Camera dei Comuni il 25 marzo ha approvato una mozione, presentata dal *Leader of the House of Commons* Jacob Rees-Mogg, per sospendere le attività parlamentari fino al 21 aprile, estendendo il periodo di tre settimane di chiusura già previsto per le vacanze di Pasqua. Mozione disponibile su https://hansard.parliament.uk/commons/2020-03-25/debates/069A0C74-7231-4A88-AA94-71B314B4FD1A/Adjournment(Easter).
[2363] *Government emergency powers and coronavirus*, cit.
[2364] *Ibid.*

ove possibile – tenuto un voto al Parlamento prima dell'entrata in vigore dei regolamenti[2365].

2.6. Riflessioni conclusive

La Corte Suprema del Regno Unito, il 24 settembre 2019, nel caso *Miller vs The Prime Minister*, ha riaffermato il principio della sovranità parlamentare nonché il ruolo del Parlamento nella costituzione sostanziale britannica, ritenendo illegittimo il tentativo di proroga del Parlamento posto in essere dal Governo conservatore[2366]. Nonostante ciò, il 25 Marzo 2020 lo stesso Governo ha presentato e approvato, in un solo giorno, una serie di disposizioni emergenziali che hanno, di fatto, esautorato quel Parlamento che con tanta autorevolezza la Suprema Corte aveva posto nuovamente al centro della dinamica legislativa.
La dichiarazione dello stato di emergenza consente che i poteri eccezionali, conferiti al Governo in circostanze straordinarie, siano affiancati da un controllo parlamentare appropriato, impedendo quindi che tali facoltà possano venir "normalizzate". In mancanza dello stato di emergenza si perde infatti l'eccezionalità, la straordinarietà dell'assegnazione di questi poteri. Il comportamento del Governo Johnson, consistito nel non dichiarare lo stato di emergenza nella convinzione che la vastità dei poteri avocabili sotto il *Civil Contingencies Act* fosse spropositata rispetto alla crisi sanitaria in atto, ha di fatto condotto ad un risultato molto simile a quello che ha cercato di evitare. Le disposizioni adottate hanno infatti fornito all'esecutivo poteri *extra ordinem,* da stato di emergenza, in deficienza di quelle garanzie a tutela della salvaguarda dell'ordine precostituito che sarebbero state invece presenti qualora fosse stato adottato il *Civil Contingencies Act*. Nonostante la eco della Suprema Corte in ordine al *caso Miller*, il Parlamento è stato scavalcato.

3. Il ruolo e le modalità di funzionamento del Parlamento in fase emergenziale.

di *Emmalucia Virardi*

SOMMARIO: 3.1. Premessa – 3.2. Le criticità emerse per il Parlamento in relazione alla crisi emergenziale – 3.3. La marginalizzazione del ruolo del Parlamento rispetto a quello del Governo e le implicazioni nel sistema delle fonti – 3.4. L'adattamento delle modalità di funzionamento del Parlamento alla crisi emergenziale – 3.4.1. La *House of Commons* – 3.4.2. La *House of Lords* – 3.5. Conclusione

[2365] HC Deb, Coronavirus Act 2020 (Review of Temporary Provisions), 30 September 2020, cc389 https://hansard.parliament.uk/commons/2020-09-30/debates/AAB1B147-2F78-4F41-ADE6-F1E50B3F3ECB/CoronavirusAct2020(ReviewOfTemporaryProvisions.

[2366] R (on the application of Miller (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) e Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland) [2019] UKSC 41.

3.1. Premessa

Prima di passare ad analizzare il fulcro oggetto della ricerca del presente capitolo, può essere utile ricordare come, in risposta alla situazione emergenziale causata dalla diffusione del Covid-19, il Governo britannico provvedeva anzitutto ad emettere in data 3 marzo 2020 il *Coronavirus (COVID-19) action plan* che comprendeva misure proporzionate, adeguate e scientificamente valide per combattere l'emersione e l'avanzamento della pandemia[2367]. Più in particolare, tale piano si basava su quanto il sistema sanitario del Regno Unito sapeva fino a quel momento sul virus e sulla malattia che esso provoca, su quanto si stimava che il paese fosse preparato per un'epidemia di una malattia infettiva di tale portata e su quale sarebbe stato il piano di azione successivo in base all'evoluzione dell'epidemia, individuando una strategia da adottare che constava di quattro fasi identificate con "*contain, delay, research, and mitigate*"[2368].
Le restrizioni man mano introdotte sulla base di tale piano per far fronte all'evoluzione della pandemia hanno avuto un profondo e imprevedibile impatto su tutti gli aspetti della vita pubblica e privata nel Regno Unito[2369]. Più in particolare, per quanto qui di interesse, ogni ente pubblico del Regno Unito è stato costretto ad operare un ripensamento sulle proprie regole di funzionamento anche in virtù della progressiva e rapida introduzione delle misure di contrasto. Risulta qui utile ricordare brevemente che tali misure consistevano principalmente, con un'intensità di varia misura dipendentemente dal periodo preso in considerazione, nell'obbligo di autoisolamento per le persone con sintomi di COVID-19 e per quelle più a rischio per gli effetti della malattia, nelle restrizioni sulla possibilità di spostamento e nell'obbligo di distanziamento sociale[2370].
Scopo del presente capitolo del lavoro è dunque analizzare come il Parlamento inglese abbia continuato a lavorare durante la fase pandemica e, più in particolare, quali siano state le modifiche alle sue tipiche regole procedurali che sono state adottate per far sì che tale organo costituzionale non dovesse sospendere del tutto le proprie attività.

3.2. Le criticità emerse per il Parlamento in relazione alla crisi emergenziale

Proprio a causa dell'obbligo di autoisolamento e delle restrizioni sugli spostamenti, molti membri del parlamento si sono trovati fin da subito a non essere in grado di presenziare fisicamente a *Westminster*. In conseguenza di tale circostanza, ci si è interrogati sulle prospettive delle attività parlamentari e sull'opportunità di introdurre modalità alternative di funzionamento del Parlamento, che prescindessero dalla presenza fisica in aula[2371]. Su tale ultimo punto, si sono create in prima battuta opinioni divergenti con riferimento ai membri del parlamento che potevano fisicamente raggiungere *Westminster*: da una parte, molti

---

[2367] *Coronavirus (COVID-19) action plan*, 3 marzo 2020, disponibile su https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-action-plan.
[2368] Si noti che nel *Coronavirus (COVID-19) action plan* si ancorava la portata di tali fasi all'evoluzione della pandemia.
[2369] Si rimanda per un *focus* sulla normativa emergenziale al capitolo 2.
[2370] Si rimanda per un *focus* sulla limitazione dei diritti al capitolo 5.
[2371] *Procedure under coronavirus restrictions: proposals for remote participation. First Report of Session 2019–21*, 21 aprile 2020, disponibile su https://committees.parliament.uk/publications/699/documents/3798/default/.

ritenevano di poter svolgere correttamente i propri compiti altresì lavorando da casa in virtù del fatto che temevano che, facendo diversamente, si sarebbe potuto causare un effetto negativo nella coscienza collettiva del Paese sulla reputazione del Parlamento e sui tentativi di promuovere le misure di distanziamento sociale; dall'altra, l'opinione contraria riteneva che la presenza in aula avrebbe dimostrato agli elettori che i lavori del Parlamento continuavano nonostante le condizioni straordinarie che tutto il Paese si trovava a dover affrontare.
Con riferimento alle misure di distanziamento sociale, la difficoltà nel procedere con il normale funzionamento parlamentare risultava essere inasprita altresì a causa delle peculiarità logistiche della sede dove risiede il Parlamento, in quanto essa ospita nello stesso luogo sia la *House of Commons* (composta da 650 *MPs – Members of Parliament*) che la *House of Lords* (composta da più di 800 *peers*), così come più di 3000 dipendenti pubblici, il personale e gli assistenti parlamentari. I pericoli insiti nella necessaria compresenza di così tante persone in una stessa sede nello svolgimento dei lavori parlamentari erano resi più gravi dalla circostanza per cui molti tra i membri del parlamento potessero essere considerati come soggetti a rischio[2372].
In aggiunta alle considerazioni di cui *supra* relativamente all'impatto che le restrizioni introdotte dalla legislazione d'emergenza potevano avere dal punto di vista meramente operativo sul funzionamento del Parlamento, si può notare come uno dei principi più importanti che regge la procedura e la prassi parlamentare sia quello per cui i membri del parlamento sono tenuti a essere presenti in aula per poter partecipare ai lavori della stessa. Da un diverso punto di vista, tale onere si declina altresì quale diritto in capo ai membri del parlamento a poter essere presenti in aula, che si configura del resto altresì quale antico e indiscusso privilegio appartenente alle Camere[2373].
Mentre alcuni aspetti secondari della partecipazione parlamentare, come la preparazione di interrogazioni e mozioni o di emendamenti a disegni di legge, si sono a lungo svolti fuori dall'aula per ragioni puramente legate ad una maggiore agevolezza, l'opinione maggioritaria e ormai consolidata ritiene che sia necessaria la presenza fisica in aula per poter espletare le principali prerogative costituzionali dell'organo, come presentare un disegno di legge, proporre un'interrogazione orale a un ministro o partecipare a un dibattito.
Alcune delle procedure parlamentari scontano, per la loro peculiare configurazione riconducibile altresì ai periodi storici in cui sono nate, una difficile adattabilità ad un funzionamento alternativo che sia esperibile da remoto o per procura[2374]. Per esempio, dal 1836 le votazioni nella *House of Commons* sono fatte *by ear*. Più in particolare, lo *Speaker*, dopo aver messo ai voti una questione, chiede ad ogni parte dell'aula di dire *aye* o *no*, constatando ad orecchio quale parte abbia avuto il maggior numero di voti e annunciando successivamente "*I think the 'ayes' (or 'nos') have it*". La conclusione dello *Speaker* può

[2372] J. SMITH – S. CHILDS, *The remotely representative house? Lesson learning from the hybrid commons*, Centenary Action Group, febbraio 2021.
[2373] Si rimanda al riguardo per un maggior approfondimento a *Notification of the arrest of Members. Second Report of Session 2015–16*, 15 dicembre 2015, disponibile su https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmproced/649/649.pdf.
[2374] V. BARBÉ, *The British Parliament and the Pandemic: between continuity and innovation, the question of the effectiveness of distance democracy*, in *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*, in *The Robert Schuman Fondation*, 9 ottobre 2020, disponibile su https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament.pdf.

essere a questo punto contestata da parte dei *MPs* e, in questo caso, si procede alla *division*, che consiste in un conteggio più preciso dei voti tra oppositori e sostenitori della questione posta in dibattito attraverso la loro separazione fisica in due *lobbies*[2375].
Infine, i meccanismi che erano già previsti a livello procedurale per poter sopperire alla mancata presenza di un *MP* o di un *peer* in aula mal si sarebbero prestati ad essere una soluzione alla questione del funzionamento del Parlamento durante la pandemia[2376].
Anzitutto, una tipologia di voto per procura era stata introdotta nella *House of Commons* a partire dal 29 gennaio 2019 tramite il lancio di un programma pilota dalla durata di dodici mesi introdotto per poter consentire ai *MPs* di votare a nome e per conto di un altro *MP* che non aveva potuto partecipare alla sessione a causa del parto, della cura di un neonato o di un bambino appena adottato o se aveva subito complicazioni relative al parto[2377]. Nell'ambito di tale schema, permangono comunque tre tipologie di votazione per cui il voto per procura non poteva essere utilizzato, e segnatamente vi era questa impossibilità in relazione ad una mozione per una *early parliamentary general election* ai sensi del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, nel conteggio del *quorum* della Camera (per cui sono necessari quaranta *MPs* compresi lo *Speaker* ed i *tellers*) e per la chiusura o la proposta di una mozione (dove cento *MPs* devono sostenere la mozione). In ogni caso, tale tipologia di voto da remoto, essendo circoscritta e attivabile soltanto per alcune necessità ben definite, non sarebbe stata suscettibile *ex se* altresì di utilizzo per sopperire al problema di procedura nato a causa della pandemia, ma poteva soltanto essere riproposta similarmente in maniera espressa per questa ulteriore tipologia di fattispecie.
In secondo luogo, l'assenza di un membro del parlamento è stata nel tempo in via di prassi superata attraverso un sistema noto come *pairing*, tramite il quale il soggetto che non può partecipare ad una certa sessione della Camera si accorda con un altro membro, appartenente alla forza politica avversaria, affinché anche questi sia assente per la stessa seduta di riferimento. Attraverso questo accordo reciproco, si ha come conseguenza il fatto che un voto viene neutralizzato per ciascun lato di una discussione e in tal modo la dimensione reale della maggioranza non risulta essere influenzata dall'assenza di uno dei membri del parlamento. Bisogna in ogni caso tener presente che il *pairing* ha una sua dimensione soltanto nella prassi, non essendo in realtà ufficialmente riconosciuto quale pratica ufficiale nelle procedure della Camera; è dunque portata avanti privatamente dai singoli membri del parlamento o al più organizzata dai *whips* dei rispettivi partiti. È stato sul punto altresì precisato da parte dello *Speaker* che gli accordi di *pairing*, essendo qualificabili soltanto quali accordi privati, non sono in alcun modo questioni in cui il Presidente o la Camera possono intervenire[2378]. In ogni caso, a prescindere della questione della qualificazione del *pairing* quale rimedio riconosciuto soltanto in via di prassi,

---

[2375] *Divisions in the House of Commons*, 17 settembre 2019, disponibile su https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06401/.
[2376] D. NATZLER, *Building a 'virtual parliament': how our democratic institutions can function during the coronavirus*, in *The Constitution Unit*, 20 aprile 2020, disponibile su https://constitution-unit.com/2020/04/20/building-a-virtual-parliament-how-our-democratic-institutions-can-function-during-the-coronavirus/.
[2377] *Proxy voting in divisions in the House*, 9 novembre 2020, disponibile su https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8359/.
[2378] Si veda in proposito il paragrafo 20.87 di *Erskine May*, *Parliamentary Practice*, 25ma edizione, 2019, disponibile su https://erskinemay.parliament.uk/section/4827/pairing-and-proxy-voting/.

applicare tale meccanismo per risolvere la questione del voto durante la pandemia non sarebbe stato soddisfacente tenuto conto del fatto che, in tal modo, un elevato numero di membri del parlamento avrebbe comunque dovuto partecipare al voto in presenza in aula secondo le modalità tradizionali e in parte sopra descritte.
Infine, seppure tramite il meccanismo delle *deferred divisions*, ossia con la votazione per il tramite dell'utilizzo di una scheda elettorale in un momento successivo alla discussione in aula[2379], sarebbe stato possibile ovviare al problema della necessità di fare la fila per votare nelle *lobbies* – e si sarebbe potuto evitare dunque di creare assembramenti nel momento delle votazioni, non sarebbe stata risolta la questione della presenza di un elevato numero di persone in aula, a meno che tale misura non fosse stata accompagnata dall'introduzione della possibilità di operare un voto per procura formalizzato su larga scala.

3.3. La marginalizzazione del ruolo del Parlamento rispetto a quello del Governo e le implicazioni nel sistema delle fonti

Abbiamo dunque avuto modo di analizzare, nel precedente paragrafo, quali fossero le peculiarità del Parlamento inglese, sia dal punto di vista operativo che dal punto di vista procedurale, che rendevano difficile la continuazione delle sue normali attività a fronte delle misure resesi necessarie per far fronte alla pandemia e come le procedure già a disposizione dell'organo non si sarebbero rivelate in realtà sufficienti a fronteggiare la questione della crisi pandemica in atto.

Anche a fronte della considerazione per cui nonostante la considerazione per cui, come si è avuto modo di approfondire nei precedenti capitoli del lavoro [2380], il parlamentarismo inglese si caratterizzi per essere a c.d. prevalenza governativa, soprattutto con riferimento alla fase di iniziativa legislativa, difficilmente un completo blocco del funzionamento dell'organo parlamentare, pur a causa delle eccezionali contingenze esterne, sarebbe potuto risultare accettabile dalla coscienza collettiva e nell'ambito della cornice costituzionale entro cui il Paese si trova ad operare[2381]. Infatti, è opportuno in proposito rimarcare come un ruolo fondamentale e imprescindibile nella forma di governo inglese sia quello svolto dal Parlamento e, soprattutto, da parte della *House of Commons*. La centralità di tale ruolo si estrinseca altresì nella consolidata statuizione di due principi propri dell'ordinamento costituzionale inglese, e segnatamente il principio della *rule of law* e quello della *soverignty of parliament*[2382].
In virtù di ciò, fin da subito si è statuito come l'agire del governo durante la crisi pandemica, per poter esse qualificabile quale "*effective, legitimate and lawful*", doveva essere comunque accompagnato da un Parlamento che continuasse a esercitare le proprie

[2379] Nella *House of Commons*, i *MPs* a volte utilizzano una modalità di voto in forma scritta sulle mozioni (*proposals*) utilizzando schede elettorali in un certo momento (attualmente tra le 11.30 e le 14.00 del mercoledì) invece di tenere ogni votazione immediatamente alla fine del relativo dibattito.
[2380] Si rimanda al riguardo al capitolo 1 per una più compiuta analisi anche in chiave storica del fenomeno qui soltanto menzionato.
[2381] V. FREDIANELLI, *L'emergenza covid-19 in Francia e nel Regno Unito: un bilancio comparato*, in R. TARCHI (a cura di), *L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato*, in *Rivista Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, fasc. 2, 2020, pp. 71-96.
[2382] Si rimanda al capitolo 1.

prerogative costituzionali riconducibili alle attività di discussione, legislazione, e, soprattutto, controllo e scrutinio dell'operato governativo[2383].
In proposito, giova preliminarmente notare come, in condizioni normali, la democrazia parlamentare prescrive che le decisioni più importanti sui cambiamenti nell'ordinamento giuridico siano adottate da parte del Parlamento utilizzando la legislazione primaria, mentre le misure meno impattanti possano essere prese direttamente dal Governo per il tramite della legislazione secondaria[2384]. È innegabile tuttavia che tale paradigma difficilmente può funzionare in momenti di crisi nei quali generalmente le politiche da adottare sono connotate altresì da un'intrinseca necessità di velocità e segretezza, che difficilmente possono essere soddisfatte dall'agire del Parlamento, che si connota per procedure formalizzate e trasparenti; in tali casi, il potere esecutivo assume necessariamente un ruolo più preminente[2385].
In proposito si può notare che, con particolare riferimento alla crisi derivante dal coronavirus, non a caso il primo ministro ha paragonato l'agire dell'esecutivo a quello di un governo di guerra; infatti, come detto, le decisioni sulle misure da adottare per contenere l'epidemia dovevano necessariamente essere prese velocemente, in quanto ogni giorno di ritardo avrebbe comportato un aumento della diffusione dell'infezione, e vi era la necessità di segretezza soprattutto rispetto alla possibile imposizione di un *lockdown*, in quanto contrariamente si rischiava che i cittadini adottassero comportamenti rischiosi in previsione di tale provvedimento[2386].
Emblematico rispetto a come tali necessità siano state coniugate alle procedure entro le quali si esplica l'agire del Parlamento è stato l'*iter* di adozione del *Coronavirus Act* 2020, che, come si è avuto già modo di approfondire, è stato sottoposto alla procedura di *fast track legislation*[2387]. Il c.d. *coronavirus bill* contava originariamente 87 *clauses* nel momento della sua presentazione da parte dell'esecutivo alla *House of Commons*; quando ha poi raggiunto la *House of Lords*, avendo ricevuto diverse modifiche da parte della *House of Commons*, conteneva 102 *clauses*[2388]. Rispetto al profilo cronologico, si può notare in sintesi quanto segue: il disegno di legge era stato presentato da parte del Governo alla *House of Commons* in data 19 marzo 2020, per poi essere esaminato e approvato dalla stessa durante la sola giornata del 23 marzo; a questo punto, il *bill* era stato sottoposto al vaglio della *House of Lords*, che aveva proceduto al suo vaglio in data 24 e 25 marzo; infine, aveva ricevuto il *royal assent* in data 25 marzo[2389]. Il dibattito sul disegno di legge sul coronavirus si è dunque concluso dopo soltanto tre giorni; pur avendo questo momento di dibattito rappresentato un'occasione importante per le diverse parti per esprimere le loro

---

[2383] R. HOGARTH, *Parliament's role in the coronavirus crisis. Ensuring the government's response is effective, legitimate and lawful*, in *Institute for Government*, aprile 2020, disponibile su https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/parliament-role-coronavirus.pdf.
[2384] *Ibidem*.
[2385] Più in generale sul tema si veda A. GREENE, *Questioning executive supremacy in an economic state of emergency*, in *Legal Studies*, vol. 35, n. 4, 2015, pp. 594–620.
[2386] Si rimanda in proposito al capitolo 4.
[2387] Si rimanda in proposito al capitolo 2.
[2388] D. NATZLER, *Parliament and COVID-19: the Coronavirus Bill and beyond*, in *The Constitution Unit*, 23 marzo 2020, disponibile su https://constitution-unit.com/2020/03/23/parliament-and-covid-19-the-coronavirus-bill-and-beyond/.
[2389] G. CARAVALE, *Il Coronavirus Act 2020 e le misure adottate dal regno unito per affrontare l'emergenza Covid-19*, in *Nomos*, fasc. 1, 2020.

preoccupazioni circa il potenziale effetto della pandemia e dell'isolamento sui cittadini più vulnerabili del paese, le disposizioni più di dettaglio del disegno di legge non hanno potuto essere adeguatamente esaminate in virtù del ridotto tempo richiesto dalla contingenza esterna[2390]. In verità, è necessario qui incidentalmente notare come l'utilizzo da parte dell'esecutivo della procedura di *fast track legislation* sia stato condotto da parte dell'esecutivo in maniera del tutto legittima, avendo il governo ampliamente giustificato il ricorso a tale procedimento e avendo previsto all'interno dell'*act* una *sunset clause*[2391].
In ogni caso, sul punto, si noti che si avrà modo di analizzare più diffusamente il rapporto tra il Parlamento e Governo in maniera più diffusa successivamente nel corso del lavoro[2392].

3.4. L'adattamento delle modalità di funzionamento del Parlamento alla crisi emergenziale

In parallelo al *focus* dato alla funzione parlamentare di controllo e scrutinio dell'operato governativo, come anticipato, un importante ruolo è stato altresì rivestito dall'adattamento delle procedure parlamentari alle misure sanitarie imposte per tutto il Paese.

Infatti, come già evidenziato, il Parlamento è incaricato di esercitare le sue funzioni legislative, l'obbligo di monitoraggio e scrutinio sull'esecutivo e, più in particolare, il compito di assicurarsi che la legislazione delegata sia soddisfacente nell'adempimento dei suoi doveri costituzionali. Questo significa, da un altro punto di vista, che il funzionamento del Parlamento è sottoposto a un attento monitoraggio da parte sia di dottrina che dell'opinione pubblica e che, soprattutto rispetto a contingenze esterne, potrebbero rendersi necessarie di tanto in tanto revisioni sul modo in cui svolge il suo lavoro, ossia sulle sue regole di funzionamento che costituiscono la procedura parlamentare. Il coronavirus ha rappresentato una grande sfida per il funzionamento del Parlamento in quanto, come visto, ha di fatto precluso ai suoi membri la possibilità di riunirsi in aula per svolgere i propri compiti legislativi. In risposta alla pandemia, infatti, sono state poste restrizioni con riferimento al distanziamento sociale ed alla libertà di movimento, che hanno comportato il fatto che nessuno poteva incontrarsi di persona e che le riunioni del Parlamento non potevano essere tenute come di consueto.
Di conseguenza, in sintesi, è opportuno ribadire che necessariamente la situazione emergenziale derivante del coronavirus ha comportato diversi impatti sulle procedure parlamentari.
Le possibili modifiche al funzionamento parlamentare prese inizialmente in considerazione erano principalmente le seguenti: l'implementazione della misura di distanziamento sociale all'interno dell'aula, la distribuzione in anticipo di liste di chiamata per gestire la presenza in aula durante gli affari parlamentari, la partecipazione a distanza dei membri del parlamento e l'esame di nuovi sistemi di voto, come ad esempio l'ampliamento delle casistiche del sistema di voto per procura. Infatti, rispetto a questo ultimo punto, si può

[2390] T. HICKMAN, *Abracadabra law-making and accountability to Parliament for the coronavirus regulation*, in. *Study of Parliament Group*, gennaio 2021, disponibile su https://studyofparliamentgroup.org/wp-content/uploads/2021/01/Parliaments-and-the-Pandemic.pdf.
[2391] Si veda in proposito *Fast-track legislation: constitutional implications and safeguards*, 7 luglio 2009, disponibile su https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf.
[2392] Si rimanda al capitolo 4.

notare come il sistema di voto ordinario nella *House of Commons* è stato il principale punto di preoccupazione per l'impatto sulle procedure parlamentari fin dall'inizio.
In data 9 marzo 2020 la *House of Commons Commission* e la *House of Lords Commission* avevano emesso una comunicazione congiunta in cui veniva evidenziata la volontà di non procedere alla sospensione del Parlamento[2393].
Tuttavia, a seguito della dichiarazione dell'11 marzo da parte dell'OMS in cui si sanciva il fatto che il coronavirus avesse il carattere di pandemia, in data 13 marzo lo *Speaker* della *House of Commons* e il *Lord Speaker* della *House of Lords* hanno inviato una lettera congiunta a tutti i membri del Parlamento nella quale identificavano le restrizioni e le nuove regole che dovevano essere seguite in risposta alle linee guida sul Covid-19, ponendo una particolare enfasi sulla limitazione dei viaggi e sulle possibilità di accesso al Parlamento anche da parte del pubblico[2394].
Poco dopo, in data 23 marzo 2020, è stato annunciato il primo *lockdown* nazionale nel Regno Unito e da quel momento in poi è stato fatto per la prima volta uso di un sistema di messaggi elettronici per sostituire la trasmissione personale di messaggi tra le Camere da parte dei cancellieri. In virtù di questa circostanza e per poter avere un necessitato momento addizionale di riflessione, il Parlamento decise di allungare la sospensione feriale per la Pasqua rispetto alla durata inizialmente prevista[2395].
In data 27 marzo, lo *Speaker* ha scritto una lettera a tutti i membri della *House of Commons* nella quale statuiva che egli avrebbe preso in considerazione diverse misure operative per permettere di ridurre il numero di membri presenti in aula in ogni specifico momento[2396].
Emblematica la modalità con cui lo *Speaker* si era rivolto in questa occasione ai deputati, sottolineando in particolare come "*for hundreds of years Parliament has relied on the physical presence of Members in the Chamber and in Committee rooms to conduct its business. Our ability to change this in a short period of time has demonstrated that there is more the House can do to facilitate agile working while enabling legislation, democratic scrutiny and representation. At the moment, as with every organisation, we are reacting to a fast-evolving situation, with limited resources and we are doing our best in the circumstances*"[2397].

3.4.1. La House of Commons

Con particolare riferimento alla *House of Commons*, si può anzitutto notare come essa sia gestita dalla *House of Commons Commission*, che è composta dagli stessi deputati. L'*Executive Board of the House of Commons* è invece incaricato di gestire la Camera su

---

[2393] *Coronavirus: statement by Commissions*, 9 marzo 2020, disponibile su https://committees.parliament.uk/committee/362/house-of-lords-commission/news/111695/coronavirus-statement-by-commissions/.
[2394] Disponibile su https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lord-speaker/200312-Both-Speakers-to-Members-Covid-19.pdf.
[2395] La mozione è disponibile su https://hansard.parliament.uk/commons/2020-03-25/debates/069A0C74-7231-4A88-AA94-71B314B4FD1A/Adjournment(Easter).
[2396] *Letter from the Speaker of the House of Commons, Sir Lindsay Hoyle, to MPs on coronavirus*, 27 marzo 2020, disponibile su https://www.parliament.uk/business/news/2020/march/letter-from-the-speaker-of-the-house-of-commons-sir-lindsay-hoyle-to-mps-on-coronavirus/.
[2397] *Ibidem*.

base giornaliera. Tuttavia, diversi cambiamenti sono stati introdotti nella *House of Commons* per garantire che potesse aderire alle raccomandazioni di salute pubblica e per fare in modo che i meccanismi di distanziamento sociale fossero rispettati[2398]. Per raggiungere tali obiettivi, infatti, sono stati introdotti nel tempo anche diversi cambiamenti sulle modalità con cui i *MPs* possono condurre la propria attività parlamentare nella *House of Commons*[2399].

Il 21 aprile la *House of Commons* ha emesso un *temporary order* che modificano la procedura e la prassi della Camera per facilitare i procedimenti di voto ibridi su una base strettamente paritaria, in base ai quali i deputati possono partecipare alle interrogazioni ai ministri, alle interrogazioni urgenti e alle dichiarazioni ministeriali sia in aula che a distanza tramite le tecnologie di videoconferenza, prevedendo inoltre un numero massimo di 50 *MPs* in presenza[2400]. Il 22 aprile la Camera ha fatto un ulteriore *temporary order* per estendere il modello ibrido di partecipazione altresì a certi procedimenti c.d. sostanziali della Camera, che comprendono in gran parte affari di governo[2401]. Più in particolare, i procedimenti sostanziali per cui era applicata la modalità ibrida di partecipazione erano i seguenti: mozioni a nome di un *Minister of the Crown*; presentazione di disegni di legge; procedimenti successivi su disegni di legge pubblici introdotti da un *Minister of the Crown*; affari privati; dichiarazioni ministeriali fatte con il permesso dello *Speaker*; dichiarazioni personali; mozioni a nome del presidente o di un altro membro del *Committee of Selection*; affari che altrimenti verrebbero presi o immediatamente dopo le *prayers* (eccetto le mozioni per gli *unopposed returns*) o all'inizio degli affari pubblici[2402].

Di particolare interesse può risultare osservare come il principio di parità di trattamento era il principio fondamentale posto alla base del modello operativo del procedimento ibrido. Per rispettare tale principio, i deputati presenti in aula non potevano partecipare in modi che non erano altresì disponibili ai deputati che partecipavano virtualmente. In applicazione di tale paradigma, le domande complementari spontanee non erano permesse, gli interventi su tutti i contributi non erano consentiti, tutte le richieste di parlare su qualsiasi interrogazione o dichiarazione urgente e in qualsiasi dibattito dovevano essere presentate in anticipo, e nessuna mozione d'ordine poteva essere accettata se non previo accordo[2403].

In data 6 maggio, lo *Speaker* della Camera ha autorizzato la modalità di voto da remoto per l'elezione dei presidenti del *Business Committee* e dello *Standards Committed* e, in data 12 maggio, si è svolta per la prima volta una votazione da remoto su una mozione[2404].

[2398] D. NATZLER, *Coronavirus and the Commons: how the hybrid parliament has enabled MPs to operate remotely*, in *The Constitution Unit*, 13 marzo 2020, disponibile su https://constitution-unit.com/2020/05/13/coronavirus-and-the-commons-how-the-hybrid-parliament-has-enabled-mps-to-operate-remotely/.

[2399] D. NATZLER, *Democracy and the coronavirus: how might parliament adapt?*, in *The Constitution Unit*, 5 aprile 2020, disponibile su https://constitution-unit.com/2020/04/05/democracy-and-the-coronavirus-how-might-parliament-adapt/.

[2400] Disponibile su https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmstords/addenda/HybridAddendum200424.pdf.

[2401] *Ibidem*.

[2402] *Procedure under coronavirus restrictions: remote voting in divisions. Second Report of Session 2019–21*, 7 maggio 2020, disponibile su https://committees.parliament.uk/publications/1020/documents/8131/default/.

[2403] D. NATZLER, *How the House of Commons has adapted to the pandemic*, in *Parliaments and the pandemic*, *op. cit.*

[2404] La procedura è disponibile su https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmstandards/correspondence/Commons-Briefing-Note-Select-Committees-BEIS-Standards-Chairs.pdf.

Poiché le circostanze non stavano migliorando e la diffusione del virus stava continuando a crescere, in data 12 maggio, il *Leader of the House* ha presentato una mozione che prevede la proroga dell'effetto dei *temporary orders* del 21 e del 22 aprile fino al 20 maggio 2020. La mozione è stata approvata e, nella stessa seduta, l'Assemblea ha deciso che al termine dei lavori del 20 maggio si sarebbe aggiornata fino a martedì 2 giugno, prolungando di fatto di un giorno la già concordata sospensione periodica di Pentecoste[2405].

Tuttavia, è diventato subito abbastanza chiaro alla Camera e ai suoi membri che il sistema ibrido e quello di voto virtuale non stavano funzionando in modo del tutto efficiente. Oltre a questa considerazione, il Governo del Regno Unito ha anche dato una chiara direttiva al Parlamento di dare l'esempio e di "*get back to business*"; il 12 maggio è diventato chiaro che intenzione dell'esecutivo era che non ci sarebbe stato alcun voto da remoto o virtuale dopo il rinnovo dei *temporary orders*[2406]. Tuttavia, sono sorti alcuni problemi in quanto questa decisione è stata presa senza considerare le opinioni di tutti i *MPs*, e in particolar modo delle forze di opposizione, e per il fatto che non risultava ancora del tutto chiaro come si sarebbero dovute svolgere le votazioni di persona tenendo conto di tutte le regole date sulla distanza sociale[2407]. Dopo diversi giorni di confusione, il Governo si è detto d'accordo all'introduzione del voto per procura anche come risposta all'emergenza derivante dal coronavirus[2408].

Oltre a questo, si configurava una negazione dei diritti di partecipazione paritaria dei *MPs* perché la mozione del Governo, emessa il 22 aprile 2020 e ribadita in data 12 maggio 2020, era intesa a permettere soltanto ai parlamentari che non potevano viaggiare fino a *Westminster* a causa dell'epidemia di partecipare per via elettronica ai lavori, comprese le delibere legislative. Ci sono state diverse proteste contro questo da parte dei parlamentari e del *leader* dell'opposizione, ma l'esecutivo è risultato essere irremovibile rispetto alla sua iniziale posizione per cui tali disposizioni sarebbero scadute il 20 maggio[2409]. In relazione a ciò, i commentatori in questa fase sottolineavano come il potere del governo sull'agenda della *House of Commons*, e quindi sulle sue procedure, doveva essere necessariamente limitato[2410].

In relazione a tali proteste, in data 4 giugno 2020, è stata discussa in Camera una mozione per consentire ai MPs "*who have self-certified that they are unable to attend at Westminster*

[2405] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-05-12/debates/0297CDFB-8DE4-41F3-BEB5-B6334D14F9E5/HybridProceedings(ExtensionOfTemporaryOrders).

[2406] *Our plan to rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy*, 12 maggio 2020, disponibile su https://www.gov.uk/government/publications/our-plan-to-rebuild-the-uk-governments-covid-19-recovery-strategy.

[2407] G. CARAVALE, *Una tempesta perfetta? La fine del periodo di transizione, l'emergenza sanitaria e il problema del mercato interno*, in *Nomos*, fasc. 2, 2020.

[2408] *Procedure under coronavirus restrictions: the Government's proposal for proxy voting for shielding Members. First Special Report of Session 2019–21*, 3 giugno 2020, disponibile su https://committees.parliament.uk/publications/1338/documents/12143/default/.

[2409] AA.VV., *Ending of the hybrid House of Commons breached fundamental democratic principles*, in *The Constitution Unit*, 8 giugno 2020, disponibile su https://constitution-unit.com/2020/06/08/ending-of-the-hybrid-house-of-commons-breached-fundamental-democratic-principles/.

[2410] D. NATZLER, *Coronavirus and the hybrid parliament: how the government moved the Commons backwards on remote participation*, in *The Constitution Unit*, 23 giugno 2020, disponibile su https://constitution-unit.com/2020/06/23/coronavirus-and-the-hybrid-parliament-how-the-government-moved-the-commons-backwards-on-remote-participation/.

for medical or public health reasons related to the pandemic" la prosecuzione della partecipazione da remoto in alcuni procedimenti (e più in particolare alle interrogazioni orali, alle interrogazioni urgenti ed alle dichiarazioni ministeriali) fino al 7 luglio (tale possibilità è stata successivamente estesa)[2411].
In aggiunta, in data 10 giugno, il sistema di voto per procura è stato ampliato per includere i membri della Camera che non potevano partecipare alle sedute in presenza per ragioni mediche o di salute pubblica[2412]. Rispetto a tale possibilità, appare di pregio osservare come nei fatti molti dei *MPs* hanno dato delega per il voto ai *whips* dei gruppi parlamentari di appartenenza, incrementando di conseguenza in tal modo il controllo che già normalmente i partiti esercitano di fatto sui deputati.
In data 16 giugno, lo *Speaker* della *House of Commons* ha annunciato che le *divisions* si sarebbero tenute nelle *division lobbies* utilizzando un sistema elettronico di lettura dei pass.
Da giugno in poi, la *House of Commons* ha operato in base a questo secondo regime derivante dalla fase emergenziale covid. Diverse cose come il voto a distanza e le modalità di partecipazione erano incerte e si può notare altresì come il dibattito sia continuato anche nei mesi successivi[2413].
Soltanto nel mese di novembre 2020, il Governo si è detto d'accordo ad estendere la possibilità di partecipazione da remoto anche ai c.d. procedimenti sostanziali, in aggiunta a quelli che erano stati originariamente contemplati nel mese di giugno[2414]. Ciò è stato causato soprattutto dalla reazione pubblica al caso diventato mediatico che aveva interessato la deputata Tracey Crouch che, proprio a causa delle sue condizioni di salute, non era stata in grado di partecipare ad un dibattito per politiche riguardanti il cancro al seno pur essendo ella stessa affetta da tale malattia[2415]. In ogni caso, anche tale modifica, a differenza di quanto avrebbero voluto i *MPs* e il *Procedure Committee* della Camera, ha interessato soltanto quei deputati che potevano dirsi direttamente "*clinically extremely vulnerable*" e non anche più in generale tutti quelli che si trovavano impossibilitati a partecipare alle sedute in presenza per circostanze più genericamente riconducibili alla pandemia[2416].
A partire dal gennaio 2021 sono state sospese le sedute del venerdì[2417] e tutte le disposizioni riguardanti i procedimenti a distanza e il voto per procura sono stati resi disponibili a tutti i parlamentari[2418]. A febbraio, quando la *House of Commons* ha deciso di ricominciare i

---

[2411] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-06-04/debates/30EE2DC7-80EB-41C0-A5F6-CE49BE59C3C6/BusinessWithoutDebate#contribution-EF76425D-8BDC-4D29-8D4F-BFE69E70BB26.
[2412] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/commons/2020-06-10/debates/CAF59183-F11E-41C5-8FA7-82B5B74A909E/ProxyVoting(Extension).
[2413] A. LILLY, *The UK parliament and coronavirus*, 3 novembre 2020, disponibile su https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/uk-parliament-coronavirus.
[2414] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-06-04/debates/30EE2DC7-80EB-41C0-A5F6-CE49BE59C3C6/BusinessWithoutDebate.
[2415] D. GOVER – L. JAMES, *The hybrid House of Commons: the problems of government control*, in *The Constitution Unit*, 17 gennaio 2021, disponibile su https://constitution-unit.com/2021/01/17/the-hybrid-house-of-commons-the-problems-of-government-control/.
[2416] *Ibidem*.
[2417] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/Commons/2021-01-13/debates/BDD82430-348B-4DA0-AEB1-A64C363367B2/SittingsInWestminsterHall(Suspension)(No2).
[2418] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/commons/2020-12-30/debates/7864E362-0605-4665-B462-F524B9401FC3/VirtualParticipationInProceedingsDuringThePandemic(TemporaryOrders)(No2)

dibattiti a *Westminster*, i deputati hanno avuto una chiara scelta di partecipare fisicamente o virtualmente[2419].
L'intero insieme delle disposizioni temporanee che includevano quella di permettere ai parlamentari di partecipare virtualmente alle sedute (decisione presa il 2 e 4 giugno), di applicare il sistema di voto per procura a tutti i procedimenti durante la pandemia (decisione presa il 3 novembre 2020[2420]), e di facilitare le sedute a *Westminster Hall* durante la pandemia (decisione presa il 25 febbraio 2021[2421]) sono state da ultimo estese fino al 21 giugno 2021[2422]. L'estensione fino a tale data è stata deliberata per garantire che le audizioni nella *House of Commons* potessero essere in linea con tutte le raccomandazioni di salute pubblica e che i meccanismi di distanziamento sociale fossero rispettati[2423].
Il 25 marzo 2021 si è svolta in aula un'ampia discussione sulle restrizioni imposte a causa del coronavirus che si è originata nell'ambito della decisione sul rinnovo semestrale del *Coronavirus Act* e, tra le questioni, era altresì presente la questione riguardante l'opportunità di estendere gli *orders* di aprile 2020. Tuttavia, com'era prevedibile, la questione sugli aspetti procedurali del funzionamento del Parlamento è finita con il rimanere in secondo piano ed è stata menzionata soltanto una volta nella presentazione della discussione da parte del presidente[2424]. In proposito, tali disposizioni potrebbero non essere fatte oggetto di un ulteriore dibattito e c'è la concreta possibilità che siano semplicemente lasciate scadere senza votazioni in merito il 21 giugno 2021[2425].
Attualmente, con riferimento al distanziamento sociale, la *House of Commons* ha iniziato ad ospitare un massimo di 64 deputati contemporaneamente. Anche se le misure di distanziamento sociale in Parlamento continuano a contemplare la previsione del rispetto di una distanza di due metri, le politiche di distanziamento sociale nella *House of Commons* hanno permesso ai *MPs* di seguire la linea guida di più di 1 metro. Infine, ai *MPs* è stato imposto di tenere il volto coperto con la mascherina, a meno che non ci sia qualche condizione medica che impedisca di farlo.
Un punto importante da ricordare qui è che, durante questi tempi emergenziale, l'approccio del Governo alla *House of Commons* ha marginalizzato i deputati in diversi modi[2426]. Invece di prevedere una sottoposizione dei ministri al controllo pubblico e all'interrogatorio dei membri del Parlamento, i commenti sono spesso stati consegnati in conferenze stampa o riferiti ai *media* personalmente. I ministri hanno esercitato poteri straordinari evitando

---

[2419] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/commons/2021-02-25/debates/85EB1F26-2DA3-4206-914F-244004ADF239/BusinessWithoutDebate.
[2420] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-11-03/debates/5DA94D70-36B2-47A2-8098-EC88DA11328C/BusinessWithoutDebate.
[2421] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/commons/2021-02-25/debates/85EB1F26-2DA3-4206-914F-244004ADF239/BusinessWithoutDebate.
[2422] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/commons/2021-03-25/debates/9701394F-FF53-4364-85E1-F017B13CE921/Coronavirus.
[2423] D. NATZLER, *COVID-19 and Commons procedure: back to the future?*, in *The Constitution Unit*, 30 marzo 2021, disponibile su https://constitution-unit.com/2021/03/30/covid-19-and-commons-procedure-back-to-the-future/.
[2424] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/Commons/2021-03-25/debates/9701394F-FF53-4364-85E1-F017B13CE921/Coronavirus.
[2425] D. NATZLER, *COVID-19 and Commons*, *op. cit.*
[2426] M. RUSSELL, *Parliaments and COVID- 19: principles and practice; challenges and opportunities*, in *The Constitution Unit*, 9 dicembre 2020, disponibile su https://constitution-unit.com/2020/12/09/parliaments-and-covid-19-principles-and-practice-challenges-and-opportunities/.

costantemente un'adeguata supervisione sia da parte dell'intera *House of Commons* che dei singoli parlamentari. Non c'è dubbio che l'influenza parlamentare si sia deteriorata in numerosi modi[2427]. Dall'inizio dell'epidemia, oltre 400 *Statutory Instruments* (*SIs*) relativi al coronavirus sono stati introdotti in Parlamento. Tutti hanno avuto poco o nessun esame, secondo lo *Speaker* della *House of Commons*, che ha descritto tale scrutinio come "*totally unsatisfactory*"[2428].

Inoltre, è stato riscontrato un uso considerato troppo elevato e, in alcuni casi, improprio dei voti per procura. Gli studi mostrano che nell'ultimo giorno di seduta prima di Pasqua, 595 deputati su 650 sono stati considerati idonei per le deleghe; per quei 595 voti, soltanto 18 persone sono state nominate, la maggior parte dei quali erano leader di partito[2429]. In questo modo i voti di massa per delega finiscono chiaramente con l'indebolire il processo decisionale e il dovere di rappresentanza dei deputati, dal momento che i deputati devono decidere come votare prima di un dibattito - senza sapere, per esempio, quali emendamenti sono stati selezionati[2430].

In aggiunta, la *House of Commons* ha uno dei poteri legislativi e di controllo sulla spesa pubblica più deboli del mondo – e tale debolezza è risultata essere esacerbata durante la pandemia. A differenza di altri parlamenti, non ci sono processi di controllo speciali per far fronte alle enormi richieste di spesa della crisi[2431].

Pertanto, si può concludere che tutti i predetti sviluppi che si sono susseguiti nella *House of Commons* durante questo periodo hanno dato luogo ad un indebolimento fondamentale del ruolo del potere legislativo[2432] e il Parlamento e i suoi membri sono stati tenuti molto spesso fuori dalle decisioni politiche più delicate, da quelle sulla spesa pubblica e altresì da quelle su questioni amministrative interne sul funzionamento della *House of Commons*. Nell'ultimo anno, diverse e giustificate preoccupazioni sono state espresse rispetto al fatto che il Governo ha troppo spesso preso decisioni che non sono state soggette ad un sostanziale e mirato controllo parlamentare[2433]. Uno smodato impiego di misure di emergenza dovrebbe essere evitato, le notizie importanti dovrebbero essere fatte pervenire innanzitutto alla *House of Commons* e non prioritariamente alla stampa, e i parlamentari

---

[2427] Sul punto si rimanda al capitolo 4.

[2428] Disponibile su https://hansard.parliament.uk/commons/2020-09-30/debates/8160262B-DA85-4D6C-B7FF-86717C8261B2/Speaker'SStatement.

[2429] Dati disponibili su https://hansard.parliament.uk/commons/2021-03-25/debates/1A377264-AE30-456B-926B-9FE48709881B/MembersEligibleForAProxyVote.

[2430] AA.VV., *The marginalisation of the House of Commons under Covid has been shocking; a year on, Parliament's role must urgently be restored*, in *Bingham Centre for the Rule of Law*, 21 aprile 2021, disponibile su https://binghamcentre.biicl.org/comments/111/the-marginalisation-of-the-house-of-commons-under-covid-has-been-shocking-a-year-on-parliaments-role-must-urgently-be-restored.

[2431] Si nota in proposito che "*the UK Parliament generally has less control and influence over public spending than many other parliaments around the world. While the UK is not alone in finding ways to give government more flexibility to spend in response to the pandemic, continued sustained and substantial use of the Contingencies Fund may attract criticism if it further weakens financial scrutiny without adequate justification*", in *Research briefing on Contingencies Fund (No.2) Bill*, 9 marzo 2021, disponibile su https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9155/.

[2432] M. RUSSELL – L. JAMES, *MPs are right. Parliament has been sidelined*, in *The Constitution Unit*, 28 settembre 2020, disponibile su https://constitution-unit.com/2020/09/28/mps-are-right-parliament-has-been-sidelined/.

[2433] P. EVANS, *Parliaments and the pandemic*, in *The Constitution Unit*, 5 Marzo 2021, disponibile su https://constitution-unit.com/2021/03/05/parliaments-and-the-pandemic/.

dovrebbero avere l'opportunità di discutere e approvare i cambiamenti politici chiave prima che si dia luogo alla loro attuazione[2434].

3.4.2. La House of Lords

Con riferimento specifico alla *House of Lords*, per circa tre mesi nel 2020, da marzo a giugno, la Camera ha dovuto continuamente cambiare la modalità di riunione da fisica a interamente virtuale e poi infine in forma ibrida. Tuttavia, questo ci ha dimostrato che i membri della *House of Lords* non hanno smesso di riunirsi nonostante tutte le condizioni scoraggianti e impreviste. In verità, non può tacersi che questo è stato possibile in larga misura solo grazie agli immensi sforzi del personale del Parlamento e dei membri delle Camere[2435].
Poiché ci si trovava nell'impossibilità di continuare a svolgere i lavori come prima, il Parlamento britannico e, in particolar modo la *House of Lords*, ha implementato l'utilizzo delle nuove tecnologie per continuare a combattere la pandemia in modo più efficiente e sicuro[2436]. I membri sono stati incoraggiati a lavorare da casa e hanno così fatto nella maggior parte dei casi. Emblematica in tal senso è stata la decisione del *Lord Speaker* del 19 marzo di continuare ad esercitare le sue funzioni lavorando da casa, comunicando che "*reluctantly I will withdraw from the House for the time being, but thanks to modern technology I will still be in close contact with my office, deciding Private Notice Questions and continuing my duties as Lord Speaker*" e sottolineando come "*my advice remains that no one should consider it their duty to be here in present circumstances*"[2437].
Anche se diverse misure sono state prese per garantire l'efficienza, le modifiche alle procedure della *House of Lords* – e in particolare la mancanza di spontaneità nelle interazioni dei membri durante le votazioni, hanno purtroppo inevitabilmente danneggiato il ruolo chiave di supervisione del Parlamento, identificabile nel suo dovere monitoraggio e scrutinio del Governo.
Si potrebbe dire che ci sono stati diversi limiti e problemi con i procedimenti ibridi anche con riferimento alla *House of Lords*. Un esempio di ciò è che quando ci sono stati gli *speaking times* di uno o due minuti per i *backbenchers*, cosa che si è verificata in diverse occasioni durante la fase emergenziale, i membri non sono stati in grado di dare un contributo significativo come quando la Camera funzionava normalmente. Questo ha significato anche che i *peers* della *House of Lords* hanno dovuto considerare nuove alternative. In ogni caso, tale esperienza di funzionamento durante la fase pandemica rappresenta altresì un'occasione di ponderazione per la *House of Lords* e, più in generale

---

[2434] AA.VV., *The marginalisation of the House of Commons*, *op. cit*.
[2435] E. SALISBURY, *Parliament during the pandemic – a staffer's perspective*, in *Parliaments and the Pandemic*, *op. cit.*
[2436] C. COUSINS, *L&RS Note: How parliaments are working during the Covid-19 pandemic*, Oireachtas Library & Research Service, 2020.
[2437] *Lord Speaker's Statement. Volume 802: debated on Thursday 19 March 2020*, disponibile su https://hansard.parliament.uk/Lords/2020-03-19/debates/73534FAA-2E14-4054-994B-559665B6B400/LordSpeaker'SStatement.

per il Parlamento, per poter riflettere su come poter adempiere meglio alle proprie responsabilità[2438].
Evidenziate le sfide che la *House of Lords* ha affrontato nell'adempimento dei suoi compiti costituzionali durante la crisi emergenziale, si può osservare come la Camera sia stata costretta ad apportare cambiamenti significativi alle sue disposizioni e procedure di seduta in reazione all'epidemia, molti dei quali sono stati causati dal desiderio di garantire il rispetto delle misure di distanziamento sociale.
Più in particolare, da un punto di vista cronologico, quando la *House of Lords* ha ripreso con i lavori dopo la sospensione di Pasqua, si è iniziato ad utilizzare le riunioni *online* sulle piattaforme di *Microsoft Teams* e *Zoom*. In questa fase iniziale, in verità, si sono riscontrati anche casi di incontri di persona, ma in un numero piuttosto basso.
All'inizio di giugno, i membri si sono resi conto che i procedimenti virtuali non sempre stavano portando verso risultanti efficienti. Pertanto, l'8 giugno 2020, è nata l'idea di una *hybrid house*, che potesse permettere ai membri di lavorare sia virtualmente che fisicamente.
Nel momento in cui in data 22 febbraio 2021 il primo ministro ha annunciato il piano per eliminare le restrizioni di *lockdown* nel paese, in conformità con la strategia del governo e le raccomandazioni del servizio sanitaria nazionale, la *House of Lords Commission* ha stabilito una strategia per ripristinare i servizi nel complesso parlamentare in modo sicuro e metodico. In ogni caso, non sarà prima della metà di giugno 2021 che, a condizione di un adeguato successo nella distribuzione del vaccino e di una riduzione dei tassi di infezione, tutte le restrizioni legali di distanziamento sociale in Inghilterra potranno essere revocate.
Ci sono stati diversi cambiamenti nelle procedure della *House of Lords* a causa della pandemia. Per poter continuare a funzionare durante la crisi emergenziale e nel rispetto delle esigenze di distanziamento sociale, infatti veniva riscontrato un forte bisogno di programmazione e di certezza nei procedimenti delle Camere, anche con riferimento all'esigenza di poter consentire ai membri del parlamento di partecipare virtualmente agli affari e alle attività del Parlamento[2439].
Più in particolare, prima della pandemia non c'erano limiti al numero dei *peers* che potevano partecipare alle attività. Tuttavia, nel periodo emergenziale ed al fine di mantenere il distanziamento sociale, solo 33 membri sono fisicamente ammessi nella Camera contemporaneamente.
Un'altra grande differenza tra il periodo precedente all'emergenza e quello dopo la sua emersione è il sistema di votazione. In precedenza, i *peers* passavano nelle *division lobbies* e lasciavano i *ballots*, che venivano contati dai *tellers* dopo essere stati registrati dai *clerks*. Adesso è invece utilizzato un sistema di votazione a distanza per esprimere i voti.
Inoltre, in precedenza le interrogazioni orali erano condotte in base al principio *first-come, first-served*. I membri venivano selezionati per fare domande integrative nella *House of Lords* attraverso un principio di autoregolamentazione, anche se era generalmente inteso che le domande sarebbero state primariamente distribuite tra le principali forze politiche.

[2438] *COVID-19 and Parliament*, 13 maggio 2021, disponibile su https://committees.parliament.uk/publications/5799/documents/66400/default/.
[2439] D. BEAMISH, *How has the House of Lords adapted to the coronavirus crisis?*, in *The Constitution Unit*, 12 giugno 2020, disponibile su https://constitution-unit.com/2020/06/12/how-has-the-house-of-lords-adapted-to-the-coronavirus-crisis/.

Adesso, un sistema di voto è utilizzato per scegliere quali domande porre e il tempo è stato ridotto a 10 minuti per ogni domanda[2440].
Non c'è dubbio che le modalità di lavoro e di adattamento delle procedure della *House of Lords* siano state diffusamente elogiate dai commentatori. In proposito, è stato notato dalla Baroness Smith che ci sono volute "*hours and hours of discussions*" per raggiungere un comune accordo su come rispondere alla pandemia e che, anche se tali discussioni sono state spesso "*quite tense and frustrating*", alla fine c'è stata soddisfazione rispetto al risultato[2441]. In proposito, la *deputy leader* dei *Liberal Democrats* nella *House of Lords*, la Baroness Walmsley, ha elogiato gli sforzi intrapresi per garantire che la Camera potesse riunirsi a distanza durante le prime fasi della risposta alla pandemia[2442].
Inoltre, in molti ritengono che la *House of Lords* abbia avuto più successo nella gestione della pandemia rispetto alla *House of Commons*. Un esempio di tale valutazione è rinvenibile in quanto detto dal professor Russel, che ha fatto notare come "*in the Lords, things have been more consensual, as far as I can see. That is partly by necessity, because the Government do not have a majority, but you also have those mechanisms that back up the fact that the Government do not have a majority. You have forums in which you can get cross-party agreement, which many other parliaments have*"[2443].
Infine, la risposta del Parlamento al coronavirus ha avuto una notevole influenza sull'obiettivo della *House of Lords* di aumentare la partecipazione dei cittadini. Infatti, a partire da marzo 2020 i visitatori non erano più autorizzati a recarsi al palazzo di *Westminster* per vedere i procedimenti di persona. In relazione a ciò, il Parlamento ha fatto in modo che le attività attraverso le quali il pubblico poteva essere coinvolto si svolgessero virtualmente facendo in modo che tutte le sedute di discussione fossero trasmesse in *livestream* e adempiendo dunque all'obbligo di coinvolgimento del pubblico con tale modalità[2444].
Un ulteriore e simile svantaggio nel fatto che tutti i procedimenti si siano svolti virtualmente è stato individuato dalla *House of Lords* nel fatto che gli scolari non erano più autorizzati a frequentare la *parliamentary education facility* e i membri della *House of Lords* non erano in grado di visitare le scuole. Tuttavia, la *House of Lords* ha introdotto un *engagement program* che ha permesso ai membri del Parlamento di connettersi con gli studenti di tutto il Regno Unito[2445].
Prima della diffusione del Covid-19 e prima che avvenisse qualsiasi modifica alle procedure della *House of Lords*, come detto, c'era una regola generale che stabiliva che i membri dovevano essere fisicamente presenti in Parlamento per partecipare ai lavori dell'aula. Tuttavia, a causa dell'implementazione del processo ibrido, i membri del parlamento erano autorizzati a svolgere i loro compiti costituzionali sia che fossero fisicamente presenti in quel momento, sia che partecipassero a distanza. L'abbandono da parte delle Camere del

---

[2440] P. NORTON, *The impact on behaviour in the House of Lords*, in *Parliaments and the Pandemic*, *op. cit.*
[2441] Si veda https://committees.parliament.uk/oralevidence/619/html/.
[2442] Si veda https://committees.parliament.uk/oralevidence/506/html/.
[2443] Si veda https://committees.parliament.uk/oralevidence/672/html/.
[2444] C. LESTON-BANDEIRA – A. PRIOR, *Parliament's public engagement role*, in *Parliaments and the Pandemic*, *op. cit.*
[2445] Informazioni sul programma sono disponibili su https://learning.parliament.uk/en/session-workshop/learn-with-the-lords-online/.

presupposto fondamentale della presenza effettiva dei membri ha rappresentato un significativo passo avanti[2446].
Bisogna precisare che, anche se il procedimento ibrido ha agevolato il funzionamento del Parlamento, esso ha mostrato diversi limiti. In primo luogo, un punto importante da ricordare è che un aumento del numero di membri che partecipano ai procedimenti ibridi non sempre implica un miglioramento della qualità di tale coinvolgimento. In molte circostanze ci sono stati esempi delle volte in cui i procedimenti ibridi non si sono rivelati un vantaggio per il Parlamento[2447]. Il professor Lord Norton ha in proposito identificato quale effetto delle procedure ibride quello di "*limit the capacity of members to behave in a manner that facilitates the legislature fulfilling its core functions in relation to the executive. In the relationship, the balance has tipped notably in favor of the executive*"[2448].
Alcuni membri hanno anche pensato che la *House of Lords* abbia perso il suo "*sense of theatre*" a causa del funzionamento imposto dalla fase emergenziale[2449].
Inoltre, i procedimenti ibridi hanno portato a limitazioni nella capacità di intervento dei membri, alla mancanza di spontaneità di tali interventi ed hanno danneggiato la capacità dei membri di fare pressione sui ministri per sollecitare risposte migliori o ottenere spiegazioni durante la *committee stage* di un progetto di legge[2450].
Tenuto conto del fatto che la maggior parte dei membri lavora in autonomia fuori da *Westminster* e che solo trenta possono essere presenti contemporaneamente nella camera (e in ogni caso risultano essere socialmente distanziati), l'implementazione della *hybrid house* ha altresì fatto sì che la conversazione informale sia stata molto limitata o inesistente. Il professor Lordon Norton ha in proposito notato che "*working remotely strengthens the position of the party leadership (...) [as] there is far greater reliance on information sent by the whips. Use of social media and watching proceedings online may help offset this reliance to some degree, but the party leadership enjoys a decided edge in the supply of regular information (...). There is no opportunity for a quick conversation with those sat on the benches by you*"[2451].

Con riferimento invece al sistema di votazione da remoto, esso ha dimostrato di essere abbastanza preferibile e vantaggioso rispetto alla modalità consueta di votazione. Infatti, da una parte fare la fila nelle *division lobbies* risulta essere più inefficiente e, dall'altra, il rischio di errori di conteggio è ridotto al minimo, essendo i dati di voto più facilmente disponibili.

Inoltre, la votazione da remoto ha permesso ai membri che non erano in grado di viaggiare fino a *Westminster* a causa di disabilità, problemi di salute o responsabilità di

---

[2446] *COVID-19 and Parliament*, *op. cit*.
[2447] Si nota, con riferimento allo specifico caso dei *committees,* che "*the lack of physical presence and contact between the various actors – chairs, members, witnesses and officials – has changed them in many ways*", in L. MAER, *The interpersonal dynamics and public drama of virtual select committees*, in in *Parliaments and the Pandemic*, *op. cit.*
[2448] *Professor Lord Norton of Louth, Professor of Government, University of Hull – written evidence (CIC0002)*, disponibile su https://committees.parliament.uk/writtenevidence/8704/html/.
[2449] Si veda https://committees.parliament.uk/oralevidence/591/html/.
[2450] *The Rt. Hon the Lord McFall of Alcluith – written evidence (CIC0043)*, disponibile su https://committees.parliament.uk/writtenevidence/12014/html/.
[2451] P. NORTON, *Problems of a hybrid House*, disponibile su https://nortonview.wordpress.com/2020/11/14/problems-of-a-hybrid-house-2/.

assistenza di continuare a partecipare alle *divisions*. Anche i *peers* che non si trovavano in queste condizioni hanno trovato conveniente votare in questo modo perché non dovevano fisicamente recarsi alla sede parlamentare per partecipare alle *divisions*. In questo modo, come già evidenziato, la partecipazione è stata maggiore rispetto a prima.

Infine, il voto computerizzato ha il potenziale di ridimensionare l'influenza dei partiti politici sui singoli *peers*. Votando online, si è al riparo dai *whips*; essi vengono a sapere come si è votato soltanto a seguito dei conteggi.

Insieme ai potenziali vantaggi del voto a distanza, ci sono anche dei possibili svantaggi. Lo svantaggio principale è che in tal modo non risulta essere rispettato il principio per cui i membri devono essere fisicamente presenti per prendere parte alle *divisions*.

Dal momento che i membri del Parlamento possono prendere parte al processo di voto da qualsiasi luogo, questo significa che potrebbero prestare meno attenzione ai procedimenti e quindi non partecipare ai dibattiti prima del voto. Al contrario, quando un membro è fisicamente presente in Parlamento, si ritiene che esprima il suo voto con piena attenzione.

Nonostante il fatto che sarebbe una grave violazione del *Code of Conduct*, rimane il rischio concreto che qualcun altro possa votare al posto di un altro membro del Parlamento.

Infine, come già sottolineato, la mancata presenza fisica dei membri delle Camere nei luoghi preposti comporta minori opportunità che si verifichino incontri e pressioni tra colleghi.

3.5. Conclusione

Anche se l'epidemia del coronavirus ha avuto un impatto significativo sulla capacità del Parlamento di adempiere alle sue prerogative e responsabilità costituzionali, l'esperienza avuta durante questa fase emergenziale fornisce un'eccellente opportunità per riflettere su come l'organo potrebbe adempiere meglio alle sue funzioni una volta tornata la normalità. Infatti, quanto avvenuto nello scorso anno rappresenta un'ottima occasione per analizzare le implicazioni dei cambiamenti procedurali avutisi nelle Camere e l'opportunità dell'implementazione di sistemi alternativi di funzionamento anche in condizioni ordinarie.

4. LA CENTRALITÀ DEL GOVERNO NELLA GESTIONE DELLA CRISI SANITARIA: QUALE RUOLO SPETTA (ANCORA) AL PARLAMENTO?

di *Claudia Tozzi*

SOMMARIO: 4.1 La *delegated legislation*: il *Coronavirus Act* 2020 – 4.2 La *sunset clause* – 4.3 Il potere di proroga della normativa emergenziale – 4.4 Gli *Henry VIII power* e il rischio di elusione della *sunset clause* – 4.5 Lo svolgimento dello scrutinio parlamentare: quale efficacia? - 4.6 La centralità delle informative al Parlamento – 4.7 Conclusioni: il principio bagehotiano della cooperazione è in crisi?

4.1. La delegated legislation*: il* Coronavirus Act *2020*

Nel Regno Unito, come già si è avuto modo di accennare,[2452] il Governo ha rivestito un ruolo preminente nella gestione della crisi sanitaria, attraverso l'emanazione di numerosi atti di normativa secondaria e regolamentare, con l'intento di rispondere prontamente e in modo efficace alla situazione emergenziale scaturita dalla diffusione del virus SARS-CoV-2.

Nell'ordinamento costituzionale inglese, il fondamentale principio della supremazia del Parlamento non viene scalfito o limitato dal rafforzamento dell'Esecutivo, "purché tale relazione [...] dimostri di essere perfettamente in grado di produrre nuovi rapporti convenzionali che siano di comune accettazione (come, ad esempio, negli ultimi decenni si può osservare nel campo della delegated legislation o della responsabilità ministeriale), e purché l'incremento delle attribuzioni dell'esecutivo britannico non sia di per sé considerato come un fattore di negazione della suprema autonomia del parlamento".[2453]

Come è noto, la fonte normativa di riferimento per disciplinare la crisi sanitaria è stata il *Coronavirus Act* 2020, adottato con le modalità della delega legislativa.

In ragione di ciò, preme verificare, nel corso del presente capitolo, se la legislazione delegata[2454] e più in generale tutta l'attività normativa del Governo, durante la situazione emergenziale, è stata oggetto di un effettivo controllo parlamentare, nel rispetto di quel sistema di *checks and balances* su cui si fonda l'ordinamento costituzionale inglese.

In generale, per "delegated legislation"[2455] si intende tutta la legislazione secondaria e subordinata, solitamente impiegata per regolare materie complesse che richiedono, al contempo, una rapidità e una flessibilità nell'adozione della normativa di riferimento.

Alcuni aspetti della delega legislativa sono regolati dallo *Statutory Instrument Act* del 1946, il quale, però, detta essenzialmente principi formali. In primo luogo, prevede che con l'espressione "statutory instrument" si indicano tutti i regolamenti dell'Esecutivo, sia quelli emanati dal sovrano nel *Privy Council*, sia quelli adottati da un Ministro o, ancora, da un'autorità nazionale, purché munita di delega. In secondo luogo, il nome specifico assunto dal singolo *instrument* deve essere stabilito dal *Parent* o *Enabling Act* (ovvero dalla legge delega). In terzo luogo, lo *Statutory Instrument Act*, nel prevedere le modalità di pubblicazione degli *instrument*, precisa che la mancanza di pubblicazione non inficia la validità della normativa adottata.

A ben vedere, quindi, tale *Act* non disciplina le modalità di emanazione della legislazione delegata, né i requisiti che la legge delega deve avere.[2456] Ciò comporta, inevitabilmente, un

---

[2452] Si veda il capitolo 1.

[2453] A. TORRE, *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 79.

[2454] Già dagli inizi del XX secolo si assiste a un ampliamento dell'impiego della legislazione delegata, in ragione dell'accrescersi delle funzioni attribuite allo Stato e della conseguente difficoltà del Parlamento di legiferare dettagliatamente sulle materie oggetto della normazione. Sul punto vd. P. CARETTI - E. CHELI, *Statute and Statutory Instrument in the Evolution of European Constitutional Systems*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Law in the Making. A comparative Survey*, Springer-Verlag, Berlino, 1988, pp. 130-131.

[2455] Per una ricostruzione storica della nascita e dello sviluppo della prassi della delega parlamentare vd. G. CARAVALE, *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 48 e ss.

alto grado di fluidità e indeterminatezza della legislazione secondaria, non essendoci norme che individuino limiti intrinseci[2457] al potere delegato, in ragione della considerazione che "la potestà legislativa del parlamento è illimitata ed è parimenti illimitata la facoltà del parlamento di delegare il potere normativo a favore di organi dell'esecutivo".[2458]
Il che trova spiegazione, nelle peculiarità dell'ordinamento inglese, caratterizzato, come ha ripetutamente sottolineato la dottrina, da un lato, dalla presenza di una Costituzione flessibile e, dall'altro, dalla mancanza di una disposizione costituzionale, la quale stabilisca dei vincoli per l'attività normativa del Governo.[2459]
Di solito, infatti, in caso di delegazione di tipo "normale",[2460] l'*Enabling Act* stabilisce i limiti dell'ambito di operatività della stessa, prevedendo che la norma delegata non possa legiferare su questioni di principio, né imporre tributi nuovi o modificare leggi formali del Parlamento. Ben può accadere, però, come è avvenuto per il *Coronavirus Act*, che la legge difetti di uno di questi requisiti, sicché vi è un'estrema fluidità delle disposizioni che l'Esecutivo può adottare.
Inoltre, il Governo, nell'adozione del *bill*,[2461] non solo stabilisce come regolamentare la materia affidatagli, ma prevede altresì quali aspetti si potranno legiferare in un secondo momento, apprestando una serie di disposizioni volte a permettere questo intervento successivo.[2462] Infine è l'Esecutivo stesso a scegliere la procedura a cui dovrà essere sottoposto il *bill* per l'approvazione in Parlamento.
In merito a quest'ultimo aspetto, per quel che strettamente attiene alla procedura impiegata per l'adozione del *Coronavirus Act*,[2463] lo *statutory* è stato sottoposto allo scrutinio parlamentare nelle forme della *fast track legislation*, una procedura molto rapida di

---

[2456] P. CARETTI, E. CHELI, *Statute and Statutory Instrument in the Evolution of European Constitutional Systems*, cit., p. 135: "[...] *the limits and modalities of the delegated power are established, case by case, by each delegation statute* [...]".
[2457] Per un approfondimento sul diverso modo di atteggiarsi del principio di legalità, in ragione della presenza di limiti meramente estrinseci piuttosto che intrinseci al potere del Parlamento vd. S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, in *La crisi della legalità*, Milano, Giuffré, 2010, p. 85.
[2458] E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nell'ordinamento inglese,* in *Riv. dir. pub*., 1959, p. 484.
[2459] P. CARETTI, E. CHELI, *Statute and Statutory Instrument in the Evolution of European Constitutional Systems*, cit., pp. 134-135: "*On the one hand, the lack of binding constitutional regulations on the sources of law has allowed Parliament complete freedom to establish the means and extent of a limitation of its on legislative power in favour of the Government. On the other hand, it is precisely the lack of recognition of autonomous governmental normative power which has made for a greater awareness of the demands it generally satisfies, from the need for more rapid, simplified and flexible norms, to requirements of particular technical nature, to those of ensuring prompt normative measures in certain necessary and urgent cases*".
[2460] E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nell'ordinamento inglese,* cit., pp. 490-491.
[2461] Il *Bill*, solo dopo aver ricevuto il consenso reale, assume la forma dello *Statutory instrument*.
[2462] In particolare, durante la crisi emergenziale, l'art. 88 del *Coronavirus Act* ha assegnato un potere molto rilevante ai Ministri della Corona, consistente nella facoltà di sospendere mediante regolamenti l'applicazione di una qualsiasi disposizione del *Coronavirus Act*. La norma in questione statuisce che tale sospensione opera come se la disposizione fosse stata abrogata da una legge del Parlamento. Allo stesso tempo, è prevista la possibilità che il Governo possa, sempre tramite regolamenti, ripristinare il funzionamento di una disposizione sospesa. Tale potere può, inoltre, essere esercitato più volte in relazione a una stessa disposizione, salvo naturalmente l'esclusione di alcune norme che non possono essere mai sospese. In tal modo, l'Esecutivo, tenuto conto dell'evolversi della pandemia, può ritenere applicabili o meno alcune disposizioni previste nella legge.
[2463] Per approfondimenti sulle modalità di adozione della normativa emergenziale vedasi G. CARAVALE, *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, in *www.federalismi.it*, n. 29/2020.

approvazione degli atti legislativi, adottabile generalmente anche per la normativa primaria. Durante la crisi sanitaria, essa ha permesso che lo scrutinio parlamentare sull'atto di legislazione secondaria fosse svolto in soli quattro giorni di seduta nella *House of Commons*.

Tale procedura è difficilmente definibile, in quanto, come spesso avviene negli ordinamenti di *common law*, si è affermata in via di prassi. Anche in ragione di ciò, nel tentativo di addivenire a una sistematizzazione delle ipotesi di *fast track legislation*, nonché delle sue modalità di svolgimento, il *Select Committee on the Constitution* ha svolto nel 2009 un'importante ricerca, la quale ha messo in luce le implicazioni connesse a tale procedura.[2464]

Innanzitutto, una prima difficoltà si rinviene nel tentativo di individuare una tassonomia dei casi in cui è possibile seguire questa prassi.

Il dato di riferimento, che emerge dall'analisi dei precedenti normativi adottati con questo procedimento, è il predominante ruolo svolto dal Governo durante tutto l'*iter*. In ragione di ciò e tenuto conto anche della compressione del dibattito parlamentare dovuto alla forte riduzione del tempo a disposizione, la *fast track legislation* è ammessa solo in caso di "emergency legislation". Espressione, a sua volta, di non facile definizione, sicché, come suggerito nel report, con essa si intende tutta quella normativa "to react to certain circumstances which by their very nature are undefinable".[2465]

Infatti, sebbene la gravità della situazione emergenziale inevitabilmente richieda di derogare, ai fini di una più immediata risposta normativa, all'ordinario riparto dei poteri tra gli organi costituzionali dello Stato, certamente il rispetto di alcune garanzie è imprescindibile. Per tale ragione, nello studio condotto su questo tema, si è ampiamente sottolineata l'importanza che le modalità di controllo parlamentare previste in caso di *fast track legislation* debbano comunque assicurare uno scrutinio efficace dell'atto, in modo da apprestare una risposta normativa proporzionata, giustificata e appropriata alla situazione di crisi, garantendo in ogni caso il rispetto dei diritti e dei principi costituzionali.

Nello specifico, il controllo sul *Coronavirus Act* è stato esercitato secondo la "made affermative procedure", una delle modalità di scrutinio parlamentare stabilite dallo *Statutory Instrument Act.*

Quest'ultimo prevede che non tutti gli *instrument* debbano essere sottoposti al vaglio del Parlamento, come è più volte accaduto anche per i regolamenti adottati durante la crisi sanitaria da Covid-19, ma qualora ciò sia previsto dalla legge delega, si possono distinguere diverse procedure: la *negative* e *l'affirmative procedure*.[2466]

La *negative procedure* può riguardare un *instrument* o un suo disegno: nel primo caso, il mero deposito in Parlamento dell'*instrument* comporta la sua immediata entrata in vigore, salvo, però, decadere se entro quaranta giorni dal deposito, una delle due Camere approva

---

[2464] *Fast track legislation: implications and safeguards*, report, Select Committee on the Constitution, 1/2009.

[2465] *Ibidem*, p.10.

[2466] Tra le modalità di svolgimento dello scrutinio vi sono anche delle forme ibride di controllo che si collocano a metà tra la procedura affermativa e quella negativa. Una di queste, il cui impiego avrebbe certamente garantito una maggior partecipazione del Parlamento è la c.d. *super affirmative procedure*, poiché assicura un controllo più pregnante da parte del Parlamento, il quale è coinvolto anche nel momento antecedente al deposito dell'*instrument*. Inoltre, in tal caso, è previsto un periodo di tempo maggiore di 60 giorni per l'approvazione, che deve avvenire con una *resolution* di entrambe le Camere o di uno *Scrutiny Committee* bicamerale.

una *negative resolution*; nel secondo caso, il *draft* viene convertito in *instrument*, senza dover essere sottoposto a un nuovo controllo parlamentare, qualora, trascorsi quaranta giorni, non sia stato respinto da parte del Parlamento.
L'affirmative procedure, allo stesso modo, può applicarsi sia a un *instrument* sia a un *draft*: in entrambi i casi, essi entrano in vigore se tra il ventottesimo e il quarantesimo giorno dal deposito il Parlamento approva con una risoluzione affermativa la mozione proposta dal Ministro.
Sebbene la *negative procedure* sia quella più di frequentemente scelta, per l'adozione del *Coronavirus Act* si è optato per la *made affirmative procedure*, in ragione della natura politicamente più controversa dell'atto. Invero, quest'ultima modalità garantisce un controllo maggiormente incisivo da parte delle Camere, sicché è impiegata ogniqualvolta le disposizioni introdotte siano rilevanti sul piano dei diritti e dei principi costituzionali. Al contrario, l'altra modalità, certamente più snella, è stata preferita nell'approvazione dei numerosi *regulation* adottati nel corso di questi mesi al fine di adeguare la legge alla repentina evoluzione della crisi sanitaria.
Inoltre, è previsto un duplice e successivo controllo di legittimità sulla legislazione delegata: in primo luogo, è previsto uno scrutinio tecnico-formale da parte del *Joint Committee on Statutory Instrument*, il quale ha il compito di segnalare all'aula eventuali vizi procedurali; in secondo luogo, l'*instrument* viene sottoposto a uno scrutinio politico-sostanziale svolto dalla *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*.[2467]
In particolare, il *Joint Committee* è un organo bicamerale e paritetico, composto da sette Pari e sette deputati e presieduto di norma da un membro dell'opposizione della *House of Commons*. A questo spetta esclusivamente il compito di valutare se i poteri ministeriali sono stati esercitati entro i limiti normativi previsti dal *Parent Act*.
Spetta, invece, al secondo comitato la mansione, in primo luogo, di verificare che in ogni disegno di legge sia contenuto il Parent Act e, in secondo luogo, di valutare le ragioni e le motivazioni che hanno spinto a procedere nelle forme della *delegated legislation*. In tal modo, si cerca di arginare il rischio di deleghe eccessivamente generiche, se non, addirittura, in bianco. [2468]
Nonostante ciò, la dottrina non ha mancato di sottolineare come spesso l'Esecutivo non presti particolare attenzione alle indicazioni di tale comitato, nei fatti riducendo l'impatto del controllo parlamentare su questi atti normativi.
Già solo da tali accenni, emergono i primi fattori di debolezza delle modalità di svolgimento dello scrutinio parlamentare; se poi a ciò si aggiunge, il tempo assai ridotto destinato alla

---

[2467]Si tratta di un comitato, all'inizio chiamato *Delegated Powers Scrutiny Committee,* istituito nel novembre del 1992 con l'intento di rafforzare il controllo sulla legislazione delegata.
[2468] In specie, S. A. DE SMITH, *The delegated legislation in England*, in *The Western political Quarterly*, 2/1949, n. 4, p. 521 spiega che spetta a tale comitato valutare se gli instrument o i draft sottoposti alla *negative* o alla *affermative procedure* debbano essere oggetto di particolare attenzione per i seguenti motivi: *"(i) that it involves taxation or expenditure; (ii) that it is immune from challenge in the courts; (iii) "that it appears to make some unusual or unexpected use of the powers conferred by the statute under which it is made"; (iv) that it purports to have retrospective effect in the absence of express authority in the parent Act; (v) that there appears to have been unjustifiable delay in publication or laying before Parliament; (vi) t where it has become necessary for an instrument required to be laid before the House to come into operation before being so laid, there has been unjustifiable delay in notifying Mr. Speaker of the fact and of the reasons therefor; (vii) that for any special reason the instrument requires elucidation*".

discussione in aula in caso di adozione della *fast track legislation*, nonché, come si avrà modo di approfondire successivamente,[2469] l'impossibilità per il Parlamento di emendare il *bill*, si comprende come il ricorso alla legislazione delegata comporti inevitabilmente un rafforzamento del potere del Governo.[2470]

4.2. La sunset clause

Per tale ragione, gli stessi parlamentari, in quelle poche occasioni di dibattito che si sono svolte nel corso di quest'anno, hanno più volte sottolineato la necessità di adottare misure normative con effetti temporanei. A tal fine, già nel *Coronavirus Bill*, l'art. 89 aveva introdotto una *sunset clause*, prevedendo la cessazione automatica della normativa emergenziale in esso contenuta al trascorrere di due anni dalla sua entrata in vigore.
Le *sunset clause* sono inserite frequentemente nella legislazione emergenziale dei Paesi di *common law*.[2471]
Sebbene, già nel Medioevo, venissero impiegate, è soltanto con l'affermazione della dottrina della sovranità parlamentare, nel corso del XVIII secolo, che diventano un forte strumento di contrasto ai numerosi interventi normativi posti in essere dall'Esecutivo.[2472]
Esse prevedono che, in una data prestabilita, gli effetti prodotti da un atto di legislazione delegata decadono, per il sol fatto che sia trascorso quel determinato periodo di tempo.
In particolare, quando sono previste nell'atto di delega o nel successivo controllo sull'atto dell'Esecutivo, esse permettono al Parlamento di fissare una limitazione all'ambito di operatività del *Parent o Enabling Act*, oltre che un termine di vigenza per la normativa adottata.
Tale loro impiego, difatti, permette di vincolare, come è avvenuto per il *Coronavirus Act*, il Governo nell'adozione di atti normativi che, per la loro incisività sui diritti e sulle libertà dei cittadini, in ragione della particolare crisi emergenziale che devono regolamentare, spostano la decisione dal luogo costituzionalmente deputato per l'esercizio del potere normativo in capo all'Esecutivo.[2473]
Non deve perciò stupire che la dottrina, nello studiare la funzione di tali clausole nella legislazione emergenziale, le abbia intese, da un lato, quale strumento di aggregazione del consenso della maggioranza in Parlamento e, dall'altro, come un'incisiva tutela al principio di separazione dei poteri.[2474]

[2469] G. GANZ, *Normativa secondaria e pubblica amministrazione: l'esperienza inglese*, in P. CARETTI - U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 201.
[2470] Per questo R.C. FITZGERALD, *Delegated Legislation in England*, in *Rass. dir. pubbl*., 211/1947, pp. 175-219, ha ventilato il rischio che gli *statutory instrument* si trasformino in *instrument of dictatorship*.
[2471] Sulla possibilità di introdurle anche negli ordinamenti di *civil law*, vd. A. DE CRESCENZO, *Le "Sunset rules" come strumenti di better regulation. Un possibile equilibrio tra centralità parlamentare in periodi emergenziali e obiettivo di semplificazione normativa*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2/2020.
[2472] Per una ricostruzione storica dell'impiego delle *sunset clause* nella legislazione inglese vd. A. KOUROUTAKIS, *The Constitutional Value of Sunset Clauses. An historical and normative analysis*, Routledge, Abingdon, 2017, parte 2.
[2473] S. MOLLOY, *Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses*, in *https://ukconstitutionallaw.org/*, 8 Aprile 2020, ove l'A. afferma che tali clausole, proprio per questo, "*can also make provision for future debate in order to limit the potentially deleterious and undemocratic nature of legislation that is 'fast-tracked'*".
[2474] A. KOUROUTAKIS, *The Constitutional Value of Sunset Clauses. An historical and normative analysis*, cit., 2017, p. 84.

Con riguardo alla prima funzione, dall'analisi dei dibattiti parlamentari svolti in passato in merito all'adozione di alcuni *bill* piuttosto incisivi sui diritti fondamentali, emerge che l'inserimento di tale clausola è stato il mezzo per raggiungere la maggioranza richiesta per la loro approvazione.[2475] La presenza di un limite temporale, infatti, escludendo l'insorgere di vincoli per i parlamenti futuri, costituisce il grimaldello che assicura l'esito positivo dello scrutinio davanti alle Camere, [2476] proprio come avvenuto per l'approvazione del *Coronavirus Bill.*

La tutela del principio di separazione dei poteri, d'altra parte, si realizza innanzitutto attraverso il successivo controllo parlamentare sull'atto di legislazione delegata, poiché in tal modo si minimizza il rischio di abusi da parte dell'Esecutivo nell'esercizio della funzione normativa. Inoltre, la durata prestabilita della normativa emergenziale garantisce il ritorno al naturale equilibrio, inevitabilmente spezzato, del riparto di competenze tra gli organi dello Stato.

Da ultimo, parte della dottrina si è interessata degli effetti prodotti dalla decadenza automatica della normativa sul principio della certezza del diritto.

La tradizione giuridica insegna che tale corollario della *rule of law* [2477] trova tutela principalmente attraverso l'adozione di leggi stabili e durature, ma in questo caso, essendo il *Coronavirus Act* emanato con il fine precipuo di gestire la crisi sanitaria, la presenza di una data certa di cessazione di efficacia della legge assicura che la sospensione dei diritti fondamentali avvenga per un tempo circoscritto e noto fin dall'entrata in vigore della normativa emergenziale.

Invero, alcuni giuristi hanno definito tale situazione come *temporary de-juridification*, ovvero "the strategic disappearance or suspension of law"[2478] per un circoscritto periodo di tempo, sottolineando come la caducità delle norme non è sempre sintomo di instabilità del sistema. Anzi, proprio nelle ipotesi di emergenza, la limitata durata, da una parte, permette di aggiornare la normazione in ragione dell'evolversi della crisi e, dall'altra, garantisce una periodica supervisione del Parlamento con riguardo alle disposizioni che incidono fortemente sulle libertà fondamentali.[2479]

Per tutte queste ragioni, l'impiego di tale clausola nella legislazione emergenziale è visto come un "desirable mechanism to prevent abuse of delegated power". [2480] A medesime conclusioni è giunto lo studio del *Select Committee on the Constitution*, a cui si accennava

---

[2475] *Ibidem*, 2017, p. 64.

[2476] A. KOUROUTAKIS, S. RANCHORDÁS, *Snoozing Democracy: Sunset Clauses, De-Juridification, and Emergencies*, in *Minn. J. Intl. Law*, 25/2016, pp. 26 e 27: "*Gathering consensus as to controversial pieces of legislation that involve the limitation of human rights can be far from a simple task. Divided governments and significant political opposition are often visible in legislative fragmentation and the lack of provisions ensuring the continuity of laws or imposing future reconsiderations of laws. Sunset clauses are susceptible of creating more room for political bargains and achieving swiftly the social or political consensus which without it would have been absent at the House or Senatorial levels. Opponents to a specific law or provision within it will be more willing to pass it, if there is a guarantee that the previously existing status quo will return after the sunset. This occurs namely when there is a conflict of multiple interests or when information as to the potential (negative) effects of law might be lacking*".

[2477] Per un approfondimento su tale principio si veda il capitolo 1.

[2478] *Ibidem*, p. 4.

[2479] S. RANCHORDÁS, *Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Legal Certainty*, *in Statute Law Rev*, 36/2015, p. 32.

[2480] W.A. ROBSON, *The report of the Committee on Ministers Powers,* in *The Political Quarterly,* 1932.

in precedenza, rilevando quale precipua guarentigia adottabile nella legislazione di eccezione una clausola di decadenza.
Indubbiamente, l'uso della procedura accelerata per l'adozione di una legge richiede di apprestare delle tutele maggiori rispetto a quelle necessarie nei casi di normativa primaria. Ben si presta a fornire tale protezione una *sunset clause*, poiché, a prescindere dal perdurare della situazione di crisi, pone fine alla normativa emergenziale e permette, o almeno così viene fortemente auspicato nel rapporto del *Select Committee*, una revisione parlamentare attraverso le normali procedure di adozione della normativa primaria.
La decadenza, infatti, colpisce l'atto normativo in cui la clausola è inserita e i regolamenti adottati sotto l'autorità di quella legge e ciò è particolarmente positivo, poiché il venir meno del *Coronavirus Act* espunge dall'ordinamento anche tutti i regolamenti a esso collegati. Come è stato giustamente sottolineato, in questo modo "these emergency measures have a boundary, a fence placed around them, demarcating them from the rest of the statute book".[2481]
Eppure, non poche perplessità sorgono in merito all'effettiva pregnanza di queste clausole, poiché se vengono adottati regolamenti di attuazione della legislazione emergenziale contenuta in altre leggi, quali ad esempio il *Public Health Act* del 1984, come è avvenuto nel corso della crisi sanitaria, essi non perdono efficacia allo scadere dei due anni,[2482] con il rischio che essi rimangano in vigore anche dopo la fine della crisi sanitaria.
In ragione di ciò, durante la discussione parlamentare relativa alla legislazione antiterroristica,[2483] si era proposto di introdurre una clausola di decadenza anche nella normativa secondaria adottata in virtù dei poteri stabiliti nell'atto di legislazione delegata.[2484] Tuttavia, tale proposta non è mai stata accolta, poiché, come è stato più volte sottolineato,[2485] il Governo, al fine di mantenere una maggiore libertà di azione, non ha mostrato un particolare interesse ad accrescere l'impiego delle predette clausole.

[2481] R. CORMACAIN, *Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation*, cit., p. 12.
[2482] Come è stato affermato nel HL Deb del 19 giugno 2003 dal Lord Rooker "*It is a general principle in English law that action taken before the repeal of legislation authorising that action is not affected by the repeal of the legislation. If an order were made, it would not fall under the terms of the sunset clause. The point about the sunset clause is that if an order is not made within two years there will be no power to make one as the relevant Act will no longer exist. The Act will be off the statute book*".
[2483] In particolare, le maggiori tensioni si sono avute in merito all'adozione del *Anti-Terrorism, Crime and Security Act* 2001.
[2484] Sul punto vd. il dibattito avvenuto nella *Law Commission, Post Legislative Scrutiny*, 302/ 2006, ove il *Chairman* della *Delegated Powers and Regulatory Reform Select Committee*, Lord Dahrendorf affermò: "*we should give much more serious consideration to the possibility, feasibility and usefulness of sunset clauses or, at any rate, of procedures which move in the direction of sunset clauses; that is, reviews in set periods and at particular times. That is by far the most effective way of deregulating and reducing the continuing burden of regulation. Those who gave evidence to the Constitution Committee – I believe that only one person gave evidence in support of sunset clauses – made an important point, certainly so far as secondary legislation is concerned. My personal preference would be for every piece of secondary legislation to contain a sunset clause or, at any rate, a severe review clause. In quite a few cases, it would be useful for primary legislation as well. It would offer our scrutiny process an additional weapon, as it were, to that of negative and affirmative resolution*".
[2485] A. KOUROUTAKIS, *The Constitutional Value of Sunset Clauses. An historical and normative analysis*, cit., p. 91 "[...] *it seems that the executive is not keen to accept an extensive use of sunset clauses in delegated legislation. The executive has an interest to prevent the use of sunset clauses, as its powers are restricted by time limitation*".

Da queste ultime considerazioni ben comprensibili appaiono i dubbi di quanti si interrogano sull'effettività della tutela apprestata dall'art. 89 *C.A.*, non essendo del tutto infondata la possibilità che, nel rapporto con le altre disposizioni della predetta legge, la *sunset clause* finisca per essere un mero orpello.[2486]
Con l'intento di far luce su ciò, è inevitabile ampliare l'orizzonte della presente analisi alle altre norme contenute nel *Coronavirus Act*.

4.3 La proroga della normativa emergenziale

Spicca a tal riguardo la disposizione contenuta nell'art. 90 C.A., il quale, sebbene sia previsto che il Coronavirus Act decada automaticamente dopo due anni dalla sua entrata in vigore, consente ai Ministri di prorogare,[2487] ripetutamente, il termine di vigenza di alcune disposizioni contenute nella normativa emergenziale fino a sei mesi.
Ciò ha suscitato numerose critiche sia da parte degli stessi parlamentari, sia da parte della dottrina, poiché la possibilità di utilizzare ripetutamente il potere di proroga limita il potenziale insito nella *sunset clause*.[2488]
Per questo, come si vedrà meglio in seguito, è stato previsto, in primo luogo, uno specifico procedimento per lo scrutinio dello *statutory* contenente i regolamenti adottati in virtù di questa norma e, in secondo luogo, al momento del passaggio in aula, sono stati introdotti dei meccanismi volti a permettere un controllo più pregnante del Parlamento su tale facoltà del Governo. In particolare, è stato inserito un emendamento con il quale si è imposto l'obbligo, come si vedrà meglio in seguito, di sottoporre tale mozione di proroga della vigenza normativa al riesame del Parlamento con cadenza semestrale.[2489]
Questa soluzione sembra tendere al raggiungimento di un più apprezzabile equilibrio tra la necessità di mantenere il controllo parlamentare sull'esplicazione dei significativi poteri attribuiti dal *Coronavirus Act* all'Esecutivo e le preoccupazioni che il Parlamento possa non essere in grado di funzionare normalmente durante la crisi.
In effetti, un periodo di revisione di sei mesi sembra essere più in linea con gli approcci a tale legislazione adottati in altre giurisdizioni di *common law*. Allo stesso tempo, però, tale proroga si inserisce in un quadro normativo che sembra sempre più volto, soprattutto per il rischio insito in tale potere di alterare la clausola di decadenza, a un accrescimento del ruolo del Governo, rivelando non poche criticità, specialmente se la normativa fin qui richiamata viene letta in raccordo con l'art. 91 del *Coronavirus Act*.
4.4 Gli Henry VIII power *e il rischio di elusione della* sunset clause
Invero, se la presenza di una clausola di decadenza, con tutte le perplessità sottolineate in precedenza, tra le quali segnatamente il potere di proroga della validità della normativa fino a sei mesi, potrebbe pur costituire un corretto strumento di contemperamento tra le varie

[2486] *Ibidem*, pp. 91 e 92: "*Thus, at the expiration of the sunset clause the equilibrium of the original separation of powers is maintained. However, in practice, although the original separation of powers is ostensibly restored, the executive may still dominate the legislature and simply 'forcib' renew the legislation*".
[2487] Nello stesso articolo, però, è altresì previsto che i Ministri possano anche ridurre la durata di vigenza della normativa emergenziale.
[2488] Come ben sottolineato da R. CORMACAIN, *Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 8/2020, n. 1, p. 253.
[2489] Si fa riferimento agli artt. 93 e 98 del *Coronavirus Act*.

esigenze contrapposte, più difficile appare conciliare tali norme con l'art. 91 del *Coronavirus Act*.
Quest'ultimo, infatti, attribuisce al Governo i c.d. *Henry VIII power* (noti anche come le *Henry VIII clause*):[2490] in particolare, un ministro della Corona può modificare o abrogare mediante regolamenti qualsiasi disposizione del *Coronavirus Act*, in conseguenza di una rettifica intervenuta in una disposizione di *delegated legislation*.
In generale, le *Henry VIII clause*, permettendo all'Esecutivo di emendare o, persino, di abrogare disposizioni di norme di rango primario attraverso regolamenti, conseguentemente rafforzano il ruolo del Governo in caso di *delegated legislation*.
Fin dal loro primo impiego, la dottrina ne ha sottolineato l'incidenza sul potere legislativo, non tanto in ragione del potere derogatorio delle leggi attribuito all'Esecutivo, quanto piuttosto per la capacità effettiva, attraverso la previsione di codesta clausola, di vincolare la futura attività legislativa del Parlamento. Pare chiaro, infatti, che quest'ultima conseguenza genera una tensione con la visione classica, seppur già dal secolo scorso fortemente attenuata, del Parlamento quale "Legislatore onnipotente".[2491]
In particolare, lo studio delle *Henry VIII clause* si può incentrare su tre questioni fondamentali:[2492] in primo luogo, l'oggetto attratto nella competenza di tale clausola; in secondo luogo, la portata temporale effettiva della clausola; e in terzo luogo, il periodo di tempo durante il quale la clausola può essere utilizzata.
Per quel che attiene al primo aspetto, di solito è difficile identificare in modo circostanziato e preciso il campo di azione della norma. Come è stato messo in luce dalla dottrina, in alcuni casi la clausola permette di modificare la normativa in varie e ampie ipotesi, in altri casi, invece, essa è dettata per una specifica parte della legge.
Inoltre, con riferimento al secondo aspetto di interesse, tali poteri possono esercitarsi su leggi già in vigore, leggi di delega della funzione legislativa, nonché atti legislativi futuri.
Con riferimento, invece, alla sua durata, la clausola, come è accaduto di frequente negli ultimi anni, può essere anche illimitata. Per tale ragione, nel Donoughmore Report, si era proposto che "*the so called Henry VIII Clause [...] should never be employed except for the sole purpose of bringing an Act into operation, and should be subject to a time limit of one year for the period of its operation*"[2493].
Ciò posto, la formulazione dell'art. 91 *C.A.* richiede di interrogarsi su tali profili critici così rilevanti in via generale.
Stando alla lettura dell'art. 91 *C.A.*, non può negarsi l'ampiezza dei poteri conferiti al Governo né la scarsa definibilità degli stessi: la norma autorizza i Ministri ad apportare modifiche al *Coronavirus Act* sulla scorta delle novità legislative introdotte con i

---

[2490] Tali clausole devono il loro nome al re Enrico VIII, il quale era solito legiferare con decreti regi piuttosto che lasciare il compito al Parlamento, tanto che, nel 1539, con lo *Statute of Proclamations*, lo stesso re si attribuì il potere di emanare *royal proclamations* "*obeyed, observed and kept as though they were made by act of Parliament*".
[2491] Celebre la definizione di "sovranità parlamentare" offerta da A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Londra, Macmillan, 1996, p. 36: "*Parliament* [...] *has the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognized by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament*". Per un approfondimento di questo principio vedasi il capitolo 1.
[2492] Per un approfondimento sulle implicazioni dell'introduzione in una legge delle Henry VIII clauses vd.: N.W. BARBER - A.L. YOUNG, *The rise of Prospective Henry VIII Clauses and their implications for sovereignty*, in *Public Law*, 2003, pp. 112-127.
[2493] *The report of the Committee on Ministers Powers*, cit. p. 15.

regolamenti. Non sono previsti, inoltre, particolari limiti in relazione alle materie che possono così essere oggetto di revisione, lasciando ampi margini anche per quanto riguarda gli effetti delle modifiche introdotte. Infine, la clausola di decadenza ha una durata più estesa di quanto auspicato nel Donoughmore Report, poiché è soggetta alla *sunset clause* prevista dall'art. 89 C.A.

Orbene, tali poteri mettono a rischio la tenuta dell'ordinamento costituzionale, in quanto pongono in dubbio i principi cardini del costituzionalismo, in particolare la teoria della separazione dei poteri e la stessa supremazia del Parlamento.[2494]

Proprio per questo il rapporto tra questi poteri e la clausola di decadenza costituisce uno degli aspetti più delicati di tale normativa.

È stata, infatti, la mancata esclusione della *sunset clause* dal raggio di azione degli *Henry VIII* [2495] *power* a suscitare la preoccupazione della dottrina in merito al rischio di neutralizzazione della previsione di decadenza. Questo perché quest'ultima può essere modificata con l'utilizzo di tali poteri dallo stesso ministro che dalla *sunset clause* dovrebbe essere vincolato.

Lasciando così al Governo il potere di modificare qualsiasi norma contenuta nel *Coronavirus Act*, secondo la dottrina, si contravviene al brocardo *cuius est dare eius est disponere*, dal momento che il Parlamento non è più in grado di limitare l'intervento normativo dell'Esecutivo.

Lo stesso *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* in un report stilato per la *House of Lords* ha sottolineato che "there are powers in this Bill, including far-reaching Henry VIII powers, about which our commentary would have been far more trenchant and our recommendations far more robust",[2496] ma alla fine ha ritenuto che la salvaguardia delle garanzie costituzionali fosse comunque assicurata dalla presenza della *sunset clause*, dalla necessità di prevedere un forte scrutinio parlamentare nonché dal controllo giudiziale.

Probabilmente tale conclusione si comprende anche alla luce di quanto detto in precedenza: infatti, la portata effettiva delle rilevazioni fatte da tale comitato dipende totalmente dal Governo, in quanto si tratta di un organo consultivo i cui pareri non sono vincolanti.

Proprio in ragione delle criticità emerse con riguardo alla previsione di cui all'art. 90 nonché di quelle contenute nell'art. 91 C.A., durante la procedura di approvazione del *Bill* da parte del Parlamento, sono state apportate rilevanti modifiche con l'evidente scopo di circoscrivere maggiormente i poteri attribuiti al Governo.

4.5 Lo svolgimento dello scrutinio parlamentare: quale efficacia?

[2494] A. KOUROUTAKIS, *The Henry VIII powers in the Brexit process: justification subject to political and legal safeguards*, in *The Theory and the Practice of legislation*, 9/2021, p. 101.

[2495] A. KOUROUTAKIS, *The Virtues of Sunset Clauses in Relation to Constitutional Authority*, in Statute l. Rev., pp. 21 e 22, dove l'A. sottolinea che "[...] *this theoretical benefit from the use of sunset clauses in relation to delegation of powers is neutralized when the sunset clause itself is also subject to Henry VIII powers. The combination of a sunset clause with a Henry VIII clause results in the neutralization of the sunset clause. In practice, a minister might renew the law indefinitely, and as a consequence, there would be no foreseeable expiration date. In other words, the safeguard of time limitation of the delegated power is circumvented when secondary legislation can even alter the expiration of the sunset provision*. [...] *As a conclusion, a sunset clause, when it is not coupled with a Henry VIII clause, or if it is a pure (unconditional) sunset clause, sets limits to delegated power and enhances legal certainty. However, when a sunset clause is coupled with a Henry VIII clause, the outcome is that parliamentary procedures can be circumvented*".

[2496] House of Lords, Delegated Powers and Regulatory reform Committee, *Ninth Report*, 2020, par. 28.

In questa prospettiva, tra le disposizioni volte a regolare le modalità di scrutinio parlamentare sulla normativa emergenziale adottata, si colloca l'art. 93 C.A., il quale stabilisce un particolare controllo degli *statutory* contenenti i regolamenti che, in applicazione dell'art. 90, permettono di posticipare la data di scadenza di alcune norme e, ai sensi dell'art. 91, di correggere la normativa primaria attraverso atti di diritto derivato.
In particolare, l'art. 93 prevede che uno *statutory*, contenente regolamenti emanati da un Ministro della Corona ai sensi degli artt. 90 e 91, non possa essere emesso a meno che una bozza dell'*instrument* non sia stata presentata prima e approvata da una risoluzione di ciascuna Camera del Parlamento.
In particolare, i commi 2 e 3 stabiliscono che lo *statutory*, nonché il regolamento emanati da un Ministro della Corona devono essere presentati, dopo la loro adozione, all'organo rappresentativo in un tempo ragionevolmente breve.
Nel caso in cui, invece, la bozza dell'*instrument* venga presentata prima e approvata da una risoluzione di ciascuna Camera del Parlamento non si procede con l'approvazione successiva all'adozione.
Per evitare, però, che attraverso gli artt. 90 e 91 la normativa secondaria possa incidere su una legge del Parlamento, in particolare, prorogandone la vigenza, il comma 6 prevede che tali regolamenti cessano di avere efficacia dopo quaranta giorni dalla presentazione alle Camere dell'atto secondario, fatto salvo il caso di approvazione da parte del Parlamento durante tale periodo.
Inoltre, come si è osservato in precedenza, le proroghe adottate ai sensi dell'art. 90 *C.A.* sono sottoposte al potere di revisione semestrale da parte del Parlamento ai sensi dell'art. 98 *C.A.*: è, dunque, previsto che un ministro, se trascorsi sei mesi intenda prorogare la vigenza delle disposizioni contenute nel *Coronavirus Act*, debba presentare una mozione da discutere e votare nella Camera dei Comuni entro 7 giorni di seduta.
Tuttavia, nell'ipotesi in cui il Parlamento dia parere negativo, il Ministro della Corona deve garantire che le disposizioni temporanee su cui è posta la mozione scadano non oltre ventuno giorni dal rifiuto della Camera.
Certamente "the need for repeated renewal at short intervals serves as a first line of defense against a dangerous normalization of the state of emergency",[2497] eppure non pochi dubbi sono stati sollevati da alcuni parlamentari sull'efficacia di tale norma.
Durante la *made affirmative procedure*, infatti, si è molto dibattuto sulla possibilità di prevedere un periodo più breve per la sottoposizione delle modifiche introdotte al voto del Parlamento.[2498]
Inoltre, molti Pari e deputati hanno prospettato l'introduzione dell'emendabilità dei regolamenti, non solo, come poi è stato confermato, la mera possibilità di approvare o rigettare totalmente le previsioni temporaneamente introdotte attraverso il voto semestrale.
Tali critiche sono state riproposte durante il primo scrutinio che si è avuto nel settembre del 2020: non solo molti membri della *House of Commons* hanno lamentato il poco tempo

[2497] B. ACKERMAN, *The Emergency Constitution*, in *Yale Law Journal*, 113/2004, p. 1029.
[2498] Il deputato Ed Davey, per esempio, ha proposto di svolgere tale controllo ogni tre mesi e simili modifiche sono giunte anche dal Lord Scriven e dalla Baronessa Bennett.

lasciato al dibattito parlamentare, circoscritto a soli 90 minuti,[2499] ma gran parte della discussione si è concentrata sul timore di vedere dimidiato il ruolo del Parlamento.
Ciò è avvenuto specialmente sotto la spinta dell'emendamento Brady,[2500] con il quale si è tentato di rafforzare il controllo delle Camere sui regolamenti. Ciò non solo perché molti di questi, aventi ad oggetto la sanità pubblica, sono stati adottati durante la pausa estiva del Parlamento, impedendo ai suoi membri di discuterli e votarli prima dell'entrata in vigore, ma anche e soprattutto per l'impossibilità di modificare il *bill*.
Quest'ultima limitazione, infatti, può produrre degli effetti assai negativi: prevedendo che l'organo rappresentativo possa solo votare sulla scadenza o sul mantenimento della legge nel suo insieme, non è improbabile che le incisive conseguenze determinate da un voto di decadenza della legislazione nel suo complesso dissuadano il Parlamento dal votare in tal modo,[2501] nonostante i forti auspici della dottrina a seguire questa direzione.[2502]
Nonostante ciò, il Segretario di Stato, nel corso del dibattito, ha ribadito, dopo aver assicurato di interrogare anche in futuro il Parlamento, la necessità di lasciar gestire l'emergenza al Governo al fine di apprestare un più rapido intervento, sicché alla fine della discussione l'emendamento non è stato introdotto, mentre la mozione prevista ai sensi dell'art. 93 è stata approvata; svolgimento non dissimile, poiché caratterizzato dalle medesime formalità, ha avuto lo scrutinio di marzo.

4.6 La centralità delle informative al Parlamento

In tale contesto, oltre a proporre un maggior coinvolgimento del Parlamento nell'adozione della normativa emergenziale, soprattutto prediligendo la forma del *made affirmative procedure* anche per l'adozione dei regolamenti successivi al *Coronavirus Act*, la dottrina ha ribadito la rilevanza dell'informazione per un corretto esercizio del controllo parlamentare.
Per questa ragione, di particolare valore sono considerati gli artt. 97 e 99 *C.A.*, contenenti obblighi di informazione alle due Camere.
In particolare, l'art. 97 stabilisce che il Governo è tenuto a pubblicare un report sugli aspetti della legislazione non devoluta con cadenza bimestrale, mentre l'art. 99 introduce la necessità, al trascorrere di un anno dall'entrata in vigore del *Coronavirus Act*, di un dibattito parlamentare in seno ad entrambe le Camere, a seguito della presentazione di un report annuale.

[2499] Il deputato Ian Blackford ha suggerito che "*These six-monthly reviews cannot be a rubber-stamping exercise. They must have the teeth to provide meaningful scrutiny, to protect human rights and to promote public health*".
[2500] L'emendamento Brady sostiene il rinnovo delle disposizioni del *Coronavirus Act*, prevedendo che i ministri, nell'esercizio dei loro poteri per contrastare la pandemia, "si assicurino, per quanto ragionevolmente possibile", che il Parlamento "*abbia l'opportunità di discutere e votare su qualsiasi legislazione secondaria valida in tutta l'Inghilterra o in tutto il Regno Unito prima che entri in vigore*".
[2501] In questo senso, vd. F. DE LONDRAS, *Six-Monthly Votes on the Coronavirus Act 2020: A Meaningful Mode of Review?*, in *https://ukconstitutionallaw.org,* 25 Marzo 2021; dello stesso avviso, S. MOLLOY, *Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses*, in *https://ukconstitutionallaw.org/*, 8 Aprile 2020.
[2502] R. CORMACAIN, *Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation*, cit., "*A renewal trigger only does half the job, it is up to legislatures to decide whether renewal is an automatic rubber stamp, or a genuine opportunity to hold the government to account and make a genuinely independent decision on the merits of continuing emergency measures*."

A ben vedere, però, non pochi dubbi sorgono sulla qualità nonché sulla quantità delle informazioni che tali report forniscono.
Dir poco succinte, infatti, sono state le relazioni presentate ai sensi dell'art. 97 *C.A.*,[2503] mentre qualche informazione più dettagliata, con particolare riguardo agli obiettivi che il Governo si era posto con l'adozione del *Coronavirus Act*, emerge dal report annuale.
Certo è che quest'ultimo, più che una relazione informativa sembra una dichiarazione di intenti, conclusa con la rassicurazione che il Governo ha agito in conformità con i principi di proporzionalità e trasparenza.
Se, da un lato, ben sono evidenziate le norme emergenziali impiegate, nonché l'interpretazione attribuita alle disposizioni più strettamente connesse alle modalità di esercizio della delega legislativa, dall'altro il riferimento alla proporzionalità, alla necessità, nonché all'effettività della normativa adottata si presenta come una mera clausola di stile più che una reale garanzia del rispetto delle prerogative parlamentari e dei diritti fondamentali.[2504]
Sebbene sia ben comprensibile che la gestione dell'emergenza sanitaria, richiedendo interventi celeri, comporti inevitabilmente un accrescimento delle funzioni normative del Governo, è pur necessario che il Parlamento monitori e controlli l'esercizio dei poteri delegati, sicché i ricalcitranti report summenzionati sollevano non poche perplessità.[2505]

4.7. Conclusioni: il principio bagehotiano della cooperazione è in crisi?

Ciò posto, è evidente che il problema centrale, che preoccupa la dottrina e lo stesso Parlamento, sia in che modo bilanciare la comprensibile volontà del Governo di agire con rapidità, laddove necessario, con la corretta richiesta del Parlamento di esaminare e votare i regolamenti in modo tempestivo e, ove possibile, prima che entrino in vigore.
Bagehot ci ricorda che l'ordinamento inglese si fonda sulla completa fusione tra potere esecutivo e potere legislativo, il cui punto di raccordo è costituito dal Gabinetto,[2506] sicché è gioco forza assistere a una naturale predominanza del Governo sul potere legislativo, quando ciò garantisce all'Esecutivo di portare avanti i compiti affidatigli dalla Costituzione in modo efficiente.[2507] Tra i poteri riconducibili alla "natural dominance" del Governo, certamente, vi è la *delegated legislation*, la quale, come si è avuto modo di osservare, permette di apprestare in tempi rapidi un apparato normativo compiuto.
Però, l'emanazione del *Coronavirus Act* e, più in generale, i vari regolamenti adottati per far fronte all'emergenza epidemiologica hanno comportato, in ragione della genericità della delega, un ampliamento non indifferente del ruolo e dei poteri dell'Esecutivo, spostando l'equilibrio tra i due organi costituzionali a favore di quest'ultimo.
Si giunge in tal modo a un *excessive dominance* del Governo,[2508] che potrebbe alterare il normale funzionamento della Costituzione.

[2503] Nel *Parliamentary Scrutiny of the Government's Handling of COVID-19*, Public Administrative and Constitutional Affairs Committee, 2020 si è detto che "*The two-monthly reports on the status of non-devolved provisions, published under section 97, should be an important tool for scrutiny, but as currently structured, the reports do not give enough detail to enable Parliament, experts or the public to do this*."
[2504] F. DE LONDRAS, *Six-Monthly Votes on the Coronavirus Act 2020: A Meaningful Mode of Review?,* cit., p. 3.
[2505] A. BLICK, *The constitution after coronavirus: a discussion paper, in The Constitution Society*, aprile 2020.
[2506] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 46.
[2507] J. HINKS, *The Coronavirus Act 2020: An Example of 'Excessive Executive Dominance*, *https://ukconstitutionallaw.org/*, 9 giugno 2020.
[2508] *Ibidem*.

In particolare, come si è avuto modo di osservare, con riguardo alla legislazione delegata si possono individuare le seguenti criticità: in primo luogo, le poche disposizioni contenute nello *Statutory Instrument Act*, che non si occupano di prevedere limiti stringenti per l'Esecutivo nell'esercizio della *delegated legislation;* in secondo luogo, il riconoscimento in capo al Governo del potere di stabilire la procedura per lo scrutinio parlamentare.
Per queste ragioni, parte della dottrina ha sottolineato l'importanza di tenere separata la legislazione emergenziale dall'ordinario processo di formazione delle norme.[2509]
Immaginando la legislazione ordinaria come un mosaico, "the emergency law should be an odd-shaped piece which can't be accommodated within the existing statutory design [… like] a tile that sits on top of the existing mosaic, rather than slotting into that mosaic".[2510]
In tal senso, si può ritenere che il Regno Unito abbia cercato di circoscrivere nei modi e nei tempi gli effetti della normativa adottata per contrastare la pandemia: da un lato, cercando di inserire in un'unica legge, il Coronavirus Act, tutti i poteri emergenziali attribuiti ai Ministri e dall'altro, limitando il tempo di vigenza di queste norme tramite l'inserimento di una *sunset clause*. Così, infatti, ci si assicura che il decadere dell'atto normativo principale comporti il venir meno di tutta la normativa secondaria adottata sotto l'autorità della legge principale.
Va però ricordato quanto già rilevato in precedenza.
In primo luogo, non tutta la legislazione emergenziale è contenuta in questa legge e in atti secondari a questa collegati, ma molti regolamenti, specialmente con riguardo alla materia sanitaria, sono stati adottati secondo i poteri previsti dal *Public Health Act* del 1984. Quest'ultimo aspetto comporta la necessità che ogni regolamento debba essere revisionato e abrogato singolarmente, con il forte rischio che molti di essi restino vigenti anche dopo la fine dell'emergenza sanitaria.
In secondo luogo, sebbene la *sunset clause* determini la decadenza della normativa adottata con i poteri contenuti nel *Coronavirus Act*, per il combinato disposto degli artt. 90 e 91 C.A., tale termine di vigenza può essere prorogato e la stessa legislazione può essere modificata attraverso regolamenti governativi.
Al contempo le garanzie apprestate dallo scrutinio parlamentare su questi *statutory* relativi alla mozione di proroga e a quelli adottati in virtù degli *Henry VIII power* sono, come si è ampiamente sottolineato, poco effettive. Si ricorda, brevemente, che non è data la possibilità al Parlamento di emendare l'*instrument* proposto dal Governo, ma solo di votare per l'approvazione o meno di tutto il testo, con la rilevante conseguenza che gli effetti connessi a un voto negativo scoraggiano l'organo deputato alla rappresentanza politica a esprimersi in tal senso.

[2509] In particolare R. CORMACAIN, *Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation*, cit., p. 7, adoperando volutamente termini ed espressioni mediche, ha ritenuto che "*we need to reduce the risk of emergency measures infecting or contaminating the ordinary process and content of law making. This is to force a change in mind-set, a change in how we conceptualise emergency laws* […] *We can do so by socially distancing emergency laws from ordinary laws. We keep them apart and separate. We have our emergency measures contained in a bubble, and keep them away from ordinary laws. They still apply, but we reduce the risk of them crossing over to mainstream law and contaminating ordinary law with their extraordinary provisions and practices*".
[2510] *Ibidem*, p. 15.

Anche da queste ultime notazioni, ben comprensibili risultano le preoccupazioni della dottrina, che è giunta ad affermare che i principi della *rule of law*[2511] sono caduti nel dimenticatoio.[2512]
In particolare, in molti hanno richiamato i parametri elaborati dalla Commissione di Venezia per valutare il rispetto da parte della legislazione delegata dello Stato di diritto: tale principio è rispettato, da una parte, se ci sono vincoli agli ampi poteri del Governo nell'apprestare la normativa e dall'altra, se il legislatore assicura un controllo effettivo sui poteri delegati. Solo a tali condizioni la normativa risulta prevedibile, assicurando così il corollario della certezza del diritto. Allo stesso modo, la Commissione ha ribadito l'importanza che il processo di produzione normativa risponda a criteri di trasparenza e democraticità.
Ora, dalle pagine precedenti, sembra potersi affermare che il *Coronavirus Act* non solo non rispetti in pieno tali requisiti, ma si pone quale punto di osservazione eccezionale per vedere quale sia l'ampio potere spettante oggi al Governo.
A tal riguardo ben si comprendono le perplessità della dottrina, che si interroga "se l'Esecutivo britannico, e segnatamente il Primo ministro che lo guida, sia un riflesso della sovranità di un Legislativo che costituzionalmente lo investe attraverso il parliamentary party, o se piuttosto il Legislativo sia diventato un riflesso in una nuova fase di enfatizzazione dell'imperio dell'Esecutivo".[2513]
In effetti, il Governo ha impiegato i poteri concessi con la *delegated legislation* con modalità che non sempre hanno rispettato i principi costituzionali. Invero, sebbene come si è sostenuto all'inizio del presente capitolo l'ordinamento inglese, in virtù del già richiamato concetto bagehotiano della cooperazione tra i due organi costituzionali che costituiscono il circuito del potere, acconsente a un accrescimento delle attribuzioni dell'Esecutivo britannico, ciò non può spingersi fino a mettere in crisi la *Sovereignty of Parliament*.[2514]
Ecco, dunque, che si comprendono le preoccupazioni di quanti vedono in tale *temporary de-juridification* il rischio di una rottura di quegli equilibri tracciati nella Costituzionale non scritta.

5. L'ETÀ DEI DIRITTI ALLA PROVA DELLA CRISI PANDEMICA

di Giulia Sparapani

SOMMARIO: 5.1. Considerazioni introduttive. – 5.2. Il custode dei diritti: il principio di proporzionalità. – 5.3. I diritti umani tra *Human Rights Act 1998* e *Coronavirus Act 2020*. – 5.3.1. La sfida della giustizia nella salvaguardia dei diritti. – 5.3.2. Clausola di *Business interruption* e Covid: una concreta risposta della Corte Suprema alla tutela dei diritti nell'era Covid-19. – 5.4. Riflessioni conclusive.

[2511] Per approfondimenti sulla *rule of law* si veda il capitolo 1.
[2512] LORD SANDHURST AND ANTHONY SPEAIGHT, *Pardonable in the Heat of Crisis – but We Must Urgently Return to the Rule of Law*, in *Society of Conservative Lawyers*, 2020, p. 1.
[2513] A. TORRE, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, in www.*dpceonline.it*, 2/2020, p. 1809.
[2514] Per approfondimenti su tale principio si veda il capitolo 1.

5.1. Considerazioni introduttive

L'esperimento di reazione tra tutela di diritti ritenuti preminenti e garanzia dei diritti fondamentali di altrettanta calibratura costituisce senz'altro una cartina di tornasole per valutare il rendimento del *Coronavirus Act 2020*[2515], in un'epoca intrisa di diritti *in fieri*, il cui reciproco attrito ha posto le basi per una profonda riflessione sulla viscosità del *Verfassungsstaat*.

Il proliferare improvviso della pandemia ha infatti determinato l'impiego di nuove misure legislative e regolamentari da parte delle Istituzioni, introdotte per affrontare la crisi sanitaria. La ristrettezza delle previsioni normative imposte dal Governo per limitare la diffusione dei contagi da Coronavirus ha inciso profondamente sulla libertà individuale dei cittadini e, in successione, su tutti gli altri diritti inevitabilmente coinvolti.

In una prospettiva analitica, l'assetto anfibologico rappresentato dall'espressione "tutela dei diritti umani" deve essere inteso sotto il duplice assioma di "*protection from the power of the state and a requirement that governmental powers are used to protect the lives, health and wellbeing of citizens"*[2516]. L'obiettivo degli Stati in risposta alla diffusione dell'epidemia è stato infatti, primo fra tutti, quello di proteggere il diritto alla vita, tutelato dall'art. 2 della Convenzione europea dei diritto dell'uomo. Un obiettivo la cui salvaguardia si è indirizzata nel solco di azioni perigliosamente limitative della libertà di movimento, di riunione, di istruzione. Una reazione a catena che ha quindi inevitabilmente coinvolto anche altri diritti.

All'inizio della pandemia v'è chi ha sostenuto che il Regno Unito avrebbe dovuto introdurre una deroga alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, conseguentemente, alla relativa legislazione nazionale a tutela dei diritti umani, lo *Human Rights Act* del 1998, così da facilitare l'ingresso del *Coronavirus Act*. Una deroga che avrebbe soddisfatto i requisiti richiesti dall'art. 15, co. 1, della CEDU per cui *"in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale*"[2517]. Purtuttavia, derogare ad un articolo che tutela i diritti umani, sortisce l'effetto di sospendere i vincoli imposti dalla CEDU rispetto ai diritti oggetto di deroga, limitando così la possibilità per i tribunali di verificare l'adeguatezza, necessità e proporzionalità delle misure adottate. Di più, sotto il

---

[2515] Per approfondimenti vedi Cap. 2.

[2516] R. FROWDE – E.S. DOVE – G.T. LAURIE, *Fail to Prepare and you Prepare to Fail: the Human Rights Consequences of the UK Government's Inaction during the COVID-19 Pandemic*, in *Asian Bioethics Review*, 2020, vol. 12, issue 4, pp. 459–480 (2020), online in https://doi.org/10.1007/s41649-020-00151-1.

[2517] Si veda *Lawless vs Irlanda (n.3)*, 1961, § 28 dove si afferma che per "*altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione*" si intende "*an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed".* L'emergenza deve essere poi concreta, imminente ed il pericolo deve essere inteso come eccezionale, stante che altrimenti le restrizioni consentite dalla Convenzione per il mantenimento della sicurezza e salute collettiva e dell'ordine pubblico si rivelerebbero totalmente inadeguate (si veda a tal proposito Danimarca, Norvegia, Svizzera e Paesi Bassi, vs Grecia ("*the Greek case*"), *Rapporto della Commissione*, 1969, § 153).

profilo politico, derogare ai diritti della CEDU può avere notevoli svantaggi, sia perché ammette che le misure adottate dai Governi violino i diritti umani normalmente osservati, sia perché impone agli Stati di dichiarare di essere soggetti ad un'emergenza nazionale che minacci la vita della nazione – cosa che comprensibilmente questi ultimi sono riluttanti a fare[2518].

Sicché, il 25 marzo 2020 il Governo ha annunciato al Parlamento che si sarebbe impegnato a tutelare i diritti umani e che le misure legislative adottate sarebbero state conformi allo *Human Rights Act 1998*. La scelta di non intraprendere la strada della *derogation* ha tuttavia costituito un elemento di intralcio al *Coronavirus Act*.

Ecco che allora la nottola hegeliana vola al tramonto dell'era Covid per giudicare se le decisioni introdotte per far fronte all'emergenza si siano rivelate giuste e proporzionate in un'ottica di bilanciamento tra il diritto fondamentale alla vita – e quindi alla salute – e tutti gli altri diritti coinvolti, parimenti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento.

Le restrizioni imposte hanno senza dubbio coinvolto un cospicuo numero di diritti tutelati dalla Convenzione, quali il diritto alla libertà (art. 5), il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), la libertà di manifestare il proprio credo religioso collettivamente e in pubblico (art. 9), la libertà di riunione (art. 11), il diritto di proprietà (art. 1 del Protocollo 1) e il diritto all'istruzione (art. 2 del Protocollo 2); un'intrusione che parte della dottrina ha definito "senza precedenti", assumendo ad argomentazione il fatto che "*they are a disproportionate response to the public health crisis; ... the government has unreasonably fettered its discretion in discharging its duty to disapply the restrictions where proportionate through the adoption of over-rigid and unreasonable tests; and ... the restrictions will become more disproportionate the longer they continue in force, escalating the harms they cause*"[2519].

Destinatario non solo di un profondo restringimento, ma anche e soprattutto di un totale rinnovamento, è stato il sistema della macchina giudiziaria. Le misure adottate dal Governo in merito all'accesso alla giustizia e al funzionamento dei tribunali hanno determinato, sotto certi aspetti, un vero e proprio "*breakthrough"* della digitalizzazione dei processi. Il *Coronavirus Act 2020* ha infatti esteso la disponibilità di video e audio link nelle aule di giustizia[2520].

Non v'è poi alcun dubbio che la diffusione del Covid-19 abbia sortito i suoi effetti più nocivi nei confronti delle categorie vulnerabili. Alcune misure adottate hanno infatti avuto un impatto sproporzionato per cercare di contrastare la diffusione della malattia su quegli individui bisognosi di maggiori tutele da parte delle Istituzioni, come i giovani, il cui diritto

---

[2518] T. HICKMAN QC – E. DIXON – R. JONES – B. CHAMBERS, *Coronavirus and civil liberties in the UK*, in *Judicial Review*, vol. 25, 2020, pp. 151-170. Si veda F. HOAR, *A disproportionate interference with right and freedoms. The coronavirus regulations and the european convention on human rights,* in *https://fieldcourt.co.uk/,* secondo cui *"Before implementing the Regulations, the government could have, but did not, attempt to exercise a derogation from the Convention under Article 15. Under s 14 of the HRA, derogations are subject to review by the domestic courts and by the European Court of Human Rights ('the Strasbourg Court'). If restrictions reliant on a derogation of which the Strasbourg Court is notified are imposed other than in primary legislation, they may be voided by the domestic courts if they could not otherwise be justified under exceptions to the rights engaged. The test to be applied is whether there is 'an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed".*

[2519] F. HOAR, *op cit.,* p. 2.

[2520] *Sections* 53-57 del *Coronavirus Act 2020*.

all'istruzione è stato fortemente scosso dalla chiusura delle scuole, nonché gli "abitanti delle carceri", i quali oltre a vivere in condizioni per nulla confacenti alle norme sul distanziamento sociale, sono stati lungamente isolati a causa del divieto di ricevere visite da parte dei familiari, soprattutto durante il primo lockdown.

Una prova di bilanciamento – quella occorsa a seguito della crisi epidemiologica –da intraprendersi nel perimetro della necessità e proporzionalità tra la tutela dei diritti e le interferenze dovute dalle misure adottate. In un siffatto quadro, nodo pivotale della tenuta costituzionale dell'ordinamento diventa il principio della trasparenza dell'esecutivo nel giustificare il proprio *iter* logico-decisionale, anche e soprattutto nell'esporre le modalità con cui si è inteso equilibrare gli interessi concorrenti e le prove con cui è stata indotta tale decisione di bilanciamento. Il Governo si è dunque assunto l'onere di giustificare i tempi delle sue misure di prevenzione e contrasto alla diffusione della pandemia, in un'ottica di necessarietà e proporzionalità, nonché sulla base di pertinenti prove scientifiche con un approccio precauzionale tale da ridurre al minimo i rischi generali per la vita.

Orbene, la nostra analisi non può che prendere le mosse dal ganglio dello Stato costituzionale, il collante che tiene uniti i due problemi fondamentali del nostro tempo, pace e democrazia[2521], ovvero il principio di proporzionalità, garante della più libera espressione dei diritti per evitare lo scontro tra due interessi contrapposti, cui seguirà un'analisi sull'impatto della legislazione d'emergenza sui diritti fondamentali e, in particolare, sul funzionamento della giustizia quale massimo araldo del moderno costituzionalismo.

5.2. Il custode dei diritti: il principio proporzionalità

Il principio di proporzionalità trae le sue origini nel contesto del *Polizeirecht* prussiano del XIX secolo per cui, secondo una formula di Fritz Fleiner poi divenuta famosa "la polizia non deve sparare ai passeri coi cannoni".

Il legame speculativo tra bilanciamento e controllo di proporzionalità si è poi definitivamente instaurato con l'avvento del *Verfassungsstaat*, in cui sono venuti a porre su un piano assiologico ontologicamente anteriore rispetto all'organizzazione dei poteri, i diritti e i principi fondamentali, ergendosi a base di legittimazione dell'intero sistema costituzionale[2522].

La lunga riflessione della Corte costituzionale federale tedesca sulla natura del principio di proporzionalità si è diretta verso l'obiettivo di razionalizzare i propri protocolli di verifica, e le sue fasi applicative sono state accuratamente ricostruite, così da dare vita alla strutturazione di un vero e proprio *test* di giudizio. Il principio di proporzionalità si scompone infatti, secondo un accordo unanime della dottrina, in un sistema "a tre gradini"[2523]: l'idoneità, volta ad accertare la sussistenza di un ragionevole nesso di strumentalità tra mezzi e fini dell'intervento[2524]; la necessità, che si esplica nella "regola del

---

[2521] N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 2014, p. 254.

[2522] G. SCACCIA, *Il controllo di proporzionalità della legge in Germania*, in *http://www.ginoscaccia.it/wp-content/uploads/2018/05/14-Il-controllo-di-proporz....pdf,* p. 230.

[2523] D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 14.

[2524] In realtà vi sarebbe un'ulteriore verifica, quella della legittimità, ossia che il legislatore abbia agito per uno scopo legittimo, non in contrasto con i principi costituzionali; tuttavia la maggior parte delle corti che adottato tale principio

mezzo più mite", secondo il quale occorre dare preferenza, tra i vari strumenti di intervento, a quello che determina il sacrificio minore; infine, la proporzionalità in senso stretto, ovvero la verifica che la limitazione non sia sproporzionata al fine di interesse pubblico che la sorregge[2525].

Sin dagli albori dell'esperienza comunitaria, le teorizzazioni tedesche esaminate poc'anzi, hanno fornito un importante punto di riferimento per l'operato della Corte di Lussemburgo la quale, dal canto suo, ha dato vita ad una casistica così estesa da potersi affermare che il principio di proporzionalità oggi permea l'intero diritto dell'Unione europea[2526]. Dopo i primi timidi tentativi di inserimento compiuti dalla sentenza *Federation Charbonniere de Belgique* del 1956 e dalla sentenza *Mannesmann* del 1962, Il principio di proporzionalità è stato poi compiutamente disciplinato per la prima volta con la sentenza *Internationale Handelsgesellschaft* del 1970 e con la successiva pronuncia *Cassis de Dijon,* in cui ha assunto una propria forma ed autonomia quale criterio generale di limitazione delle libertà, all'uopo di garantire che il bilanciamento fra le posizioni tutelate come diritti preservasse sempre il contenuto essenziale di questi.

Il controllo di proporzionalità, considerato uno dei tre grandi principi della giurisprudenza della CEDU, assume senz'altro un ruolo chiave nella tutela dei diritti fondamentali che costituiscono l'*entourage* unificato delle tradizioni giuridiche degli Stati membri della Convenzione. Proprio nel contesto del margine di apprezzamento garantito agli Stati membri che fa il suo ingresso il *test* di proporzionalità, il quale si pone quindi come rivale del primo, nella misura in cui quest'ultimo verifica la legittimità delle restrizioni operate dallo Stato aderente. Nell'ambito della Convenzione europea infatti, in ragione della relatività di alcuni diritti, viene rimesso alle autorità pubbliche nazionali il compito di verificare se sia necessario o meno il sacrificio delle libertà protette dalla Convenzione, al fine di garantire il pubblico interesse.

Il principio di proporzionalità, quale *prius logico* trascendente il costituzionalismo moderno, si è innervato nel sistema giuridico anglosassone a partire dalla *Magna Charta* del 1215, la quale stabiliva che "*For a trivial offence, a man will be fined only in proportion to the degree of his offence, and for a serious offence correspondingly, but not so heavily as to deprive him of his livelihood".* Non sorprendono dunque le ragioni per cui tale principio costituisca il *leitmotiv* del sistema dello *judicial review of legislation,* cioè di quel meccanismo di interpretazione giudiziale delle leggi scritte che le Corti normalmente esercitano, e che non possono non esercitare, nell'applicare il diritto ai casi concreti che sono loro sottoposti, nell'ottica di un riallineamento tra *ratio* della fonte normativa e volontà generale della comunità, intesa come senso comune del diritto[2527].

---

a garanzia dell'ordinamento costituzionale, si limitano a svolgere le altre tre, omettendo la prima. Infatti, M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità*, Modena, 2015, sottolinea come si tratti di «*un'omissione innocua, poiché essi rinviano a norme giuridiche diverse dal PdP e che vietano in via generale scopi o mezzi indipendentemente dal PdP*».

[2525] G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità,* cit., p. 250.

[2526] G. SCACCIA, *ivi,* p. 234.

[2527] Per un approfondimento sul concetto di *judicial review of legislation* si veda A. TORRE, *La giustizia costituzionale nel Regno Unito: caratteri istituzioni e prospettive*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2008, per cui "*la categoria del judicial review non va intesa esclusivamente come controllo sulle leggi poiché oltre al sindacato costituzionale sulle fonti sussiste anche un sindacato costituzionale sui poteri e sull'operato delle istituzioni, e sui rapporti tra esse. Con tutta evidenza, è più facile dare*

Tuttavia il sistema dello *judicial review* per lungo tempo è rimasto indissolubilmente legato al concetto della "*rule of reason*" elaborato partire dal noto caso *Wednesbury* del 1948 (da cui il nome *Wednesbury test*), secondo il quale una determinazione pubblica è irragionevole quando il suo contenuto è *"so unreasonable that no reasonable authority could ever have come to it"*[2528], ovvero "*outrageous in its defiance of logic or accepted moral standards*"[2529] . Il *Wednesbury test* assumeva dunque le vesti di un giudizio del tutto minimale, in un impianto basato sulla riluttanza del giudice ad interferire nello spazio lasciato alla discrezionalità del legislatore. Un strumento quello della ragionevolezza intesa come "*last resort*"[2530], che ha lungamente impedito l'emersione nel diritto britannico del parametro della proporzionalità nella valutazione delle azioni dei soggetti pubblici.

Per lungo tempo dunque, l'atteggiamento misoneista giudice britannico ha ostacolato il pieno adattamento del test di proporzionalità al sistema giurisdizionale britannico, giungendo così ad una biforcazione della tutela verso le azioni amministrative: se la controversia aveva ad oggetto una norma comunitaria si applicava il test di proporzionalità, in caso contrario il criterio applicato sarebbe stato quella della *Wednesbury doctrine*[2531].

Il possibile ingresso del principio di proporzionalità nel contesto costituzionale del Regno Unito era una questione discussa già prima dell'entrata in vigore dello *Human Rights Act 1998*, tuttavia per lungo tempo ostacolata per via dell'assenza di una vera e propria carta scritta di diritti fondamentali[2532].

Canale d'ingresso del principio di proporzionalità entro l'ordinamento giuridico del Regno Unito è stata dunque l'emanazione dello *Human Rights Act* del 1998, quale *fil rouge* tra "*domestic law*" e Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950. A partire da quel momento si è verificato una progressiva koinè metodologica, in prospettiva dialogica, tra Corte EDU e corti interne.

In realtà anche subito dopo l'entrata in vigore dello *Human Rights Act 1998*, le corti interne si sono inizialmente mostrate riluttanti a sagomare il giudizio di proporzionalità al modello dello *judicial review*. Nel caso *R (Mahmood) vs Secretary of State for the Home Department,* la Corte ancora considerava la proporzionalità quale *alter ego* della

---

una risposta affermativa del secondo genere, mentre nel caso del sindacato in senso stretto sulla costituzionalità delle leggi la dimostrazione dell'esistenza in territorio britannico, pur in mancanza di una corte che abbia il mandato di esercitarla, di una giustizia costituzionale può essere –ed è certamente – alquanto laboriosa, ma non del tutto da escludersi".

[2528] *Associated Provincial Picture Houses Ltd vs Wednesbury Corporation (1948)* 1 KB 223.

[2529] *Council of Civil Service Unions vs Minister for the Civil Service (1985)* A.C. 374, 410.

[2530] Y. NEHUSHTAN, *UK Public Law Non-Identical Twins: Reasonableness and Proportionality*, in *Israel Law Review,* Volume 50 , Issue 1 , March 2017, pp. 69 – 86 DOI: https://doi.org/10.1017/S0021223716000261

[2531] Il *Caso R vs Brind* del 1991 è uno degli esempi più eclatanti del conservatorismo delle corti britanniche sul punto. Si legge infatti che "*The principle of proportionality is well established in European law, and will be applied by English courts where European law is enforceable in the domestic courts. The principle of proportionality is still at a stage of development in English law; lack of proportionality is not usually treated as a separate ground of review in English law, but is regarded as one indication of manifest unreasonableness".* Si veda anche D. IRVINE, *Judges and decision makers: the theory and practise of Wednesbury review*, in *Public Law*, 1996, 59, p. 74 il quale, insistendo sull'impossibilità di procedere ad una integrale adozione del principio di proporzionalità sostiene che "*it invites review of the merits of public decisions on the basis of a standard which is considerably lower that hat of wednesbury unreasonableness and would involve the court in a process of policy evaluation which goes far beyond its allotted constitutional role".*

[2532] M. ELLIOTT, *The Human Rights Act 1998 and the Standard of Substantive Review*, in *The Cambridge Law Journal*, 2001, vol. 60, n. 2 p. 301.

ragionevolezza, assumendo che ai fini di un corretto utilizzo del test di proporzionalità il giudice dovesse valutare se la decisione dell'autorità amministrativa rientrasse nel "*range of reasonable decisions*"; un test dunque ancora profondamente intrecciato al modello Wednesbury.

Soltanto qualche anno dopo il principio di proporzionalità permea definitivamente lo *judicial review of legislation*, ergendosi a parametro di valutazione della correttezza normativa. Il noto caso *Daly vs Secretary of State for the Home Department* funge da teatro d'ingresso del *proportionality test*, nelle vesti di canone di giudizio trifasico pronto a valutare "*whether: (i) the legislative objective is sufficiently important to justify limiting a fundamental right; (ii) the measures designed to meet the legislative objective are rationally connected to it; and (iii) the means used to impair the right or freedom are no more than is necessary to accomplish the objective*"[2533]. Nella sentenza Lord Steyn sostiene che il test di proporzionalità sia un criterio più preciso e sofisticato del tradizionale strumento della *reasonableness*, da cui ne deriva che "*the intensity of review is somewhat greater under the proportionality approach"*[2534]. Il principio di proporzionalità, infatti, richiede al giudice di valutare in modo certosino il contemperamento degli interessi pubblici e dei diritti individuali in gioco, spingendosi dunque ben oltre la mera valutazione della ragionevolezza delle scelte del legislatore. *"In other words*", conclude Lord Steyn "*the intensity of the review, in similar cases, is guaranteed by the twin requirements that the limitation of the right was necessary in a democratic society, in the sense of meeting a pressing social need, and the question whether the interference was really proportionate to the legitimate aim being pursued*"[2535].

Si può dunque concludere che, benché non vi sia stata una rigorosa applicazione trifasica del principio di proporzionalità, con l'entrata in vigore dello *Human Rights Act 1998* il ruolo attivo svolto dalle corti nella tutela dei diritti nei confronti della pubblica autorità sia divenuto sempre più il punto nodale del procedimento di *judicial review*. Nel rispetto del *Human Rights Act 1998* e, ancor prima, della Convezione europea dei diritti dell'uomo un canone di giudizio rigorosamente strutturato si rende necessario "*especially to assess the extent to which the qualified rights may be limited*"[2536]. La proporzionalità si erge a strumento di rivendicazione morale nell'ordinamento costituzionale del Regno Unito. Se

---

[2533] Formula impiegata per la prima volta da Lord Clyde in *de Freitas v Permanent Secretary of Ministry of Agriculture, Fisheries, Lands and Housing* [1999] 1 AC 69, at 80, che viene poi citata da Lord Steyn in *R (Daly) v Secretary of State for the Home Department* [2001] § 27 a per cui "*The starting point is that there is an overlap between the traditional grounds of review and the approach of proportionality. Most cases would be decided in the same way whichever approach is adopted. But the intensity of review is somewhat greater under the proportionality approach. Making due allowance for important structural differences between various convention rights, which I do not propose to discuss, a few generalisations are perhaps permissible. I would mention three concrete differences without suggesting that my statement is exhaustive. First, the doctrine of proportionality may require the reviewing court to assess the balance which the decision maker has struck, not merely whether it is within the range of rational or reasonable decisions. Secondly, the proportionality test may go further than the traditional grounds of review inasmuch as it may require attention to be directed to the relative weight accorded to interests and considerations. Thirdly, even the heightened scrutiny test developed in R v Ministry of Defence, Ex p Smith [1996] QB 517, 554 is not necessarily appropriate to the protection of human rights".*

[2534] Contra P. Craig, *The nature of reasonableness review* in *Legal Research paper series*, 78/2013 pp. 18-19.

[2535] Lord Steyn in *R (Daly) v Secretary of State for the Home Department* [2001] § 27.

[2536] J. JOWELL, *Proportionality in the United Kingdom*, in *Le principe de proportionnalité, conférence débat du CDPC. 8 février 2018. Centre Panthéon, Salle des conseils*, in *Revue générale du droit on line*, 2018, numéro 29678 in *www.revuegeneraledudroit.eu/?p=29678*.

da un lato infatti i suoi canoni di giudizio più rigorosi garantiscono una maggior stabilità del principio di proporzionalità rispetto al *Wednesbury test*, è pur pure che – afferma parte della dottrina – quest'ultimo non può essere inteso come unico pilastro dello *judicial review*; un ruolo, seppur residuale, deve pur sempre essere riservato alla ragionevolezza che, benché più labile, è sicuramente più in grado di plasmarsi il caso di specie; per cui ad un progressivo impiego del principio di proporzionalità non deve necessariamente corrispondere un obnubilazione della ragionevolezza[2537].

5.3. I diritti umani tra Human Rights Act 1998 e Coronavirus Act 2020

L'entrata in vigore dello *Human Rights Act 1998*, non solo ha permesso ai singoli individui un diritto di azione a tutela delle violazioni delle norme previste dalla CEDU direttamente davanti ai tribunali interni, ma si è mosso nel solco di un riequilibrio della ripartizione di competenze tra corti nazionali e Corte di Strasburgo, in ossequio al principio di sussidiarietà. Prima della sua entrata in vigore infatti, il sistema di protezione dei diritti umani si poggiava su un flebile equilibrio rimesso alla compensazione di Strasburgo delle lacune lasciate dalla legislazione interna[2538]. L'Atto, spiega Lord Irvine "*will bring human rights home. People will be able to argue for their rights and claim their remedies under the [ECHR] in any court or tribunal in the United Kingdom. Our courts will develop human rights throughout society. A culture of awareness of human rights will develop [...] There will have to be close scrutiny on the human rights implications of all legislation before it goes forward*" [2539]. Di più, lo HRA ha recepito caratteristiche del tutto peculiari nell'ordinamento giuridico britannico, che lo hanno differenziato dalla legislazione ordinaria, conferendogli piuttosto una rilevanza costituzionale: si legge infatti in *Thoburn v. Sunderland City Council*, 2003 che lo HRA *"(a) conditions the legal relationship between the citizen and the state in some general, overarching manner, or (b) enlarges or diminishes the scope of what we now regard ad fundamental constitutional rights"*[2540].

Ebbene, lo *Human Rights Act 1998* impone alla normativa interna la compatibilità con la CEDU; compatibilità che costituisce inevitabilmente un punto di frizione con il *Coronavirus Act* e le misure restrittive da esso imposte.

È noto infatti che il 26 marzo 2020 è entrato in vigore con procedura d'emergenza (c.d. *fast-track legislation*) il *Coronavirus Act,* con il fine di porre delle restrizioni senza precedenti a tutela della salute, imponendo il lockdown nazionale. Numerose sono state le

---

[2537] Si veda *Kennedy vs Charity Commission [2014]*, UKSC 20, par. 54.

[2538] Sul punto, M. O'BRIEN MP, *HC Parliamentary Debates*, in *Hansard*, vol. 306, col. 859, 16 febbraio 1998, affermava che *«The proper rule of the Strasbourg Court is to act as back stop but, at present, the Strasbourg institutions are often placed in the front line, as the first bodies to consider issues arising under the Convention».*

[2539] LORD IRVINE OF LAIRG, *HL Official Report,* vol. 582, col. 1227, 3 novembre 1997.

[2540] R. BELLAMY, *Political constitutionalism and Human Rights Act,* in *International Journal of Constitutional Law,* vol. 9, issue 1, Gennaio 2011, pp. 86-111, afferma *"I should note that some have seen the HRA, as well as parallel developments in other commonwealth countries, as giving rise to a new model of constitutionalism that balances legal and political constitutionalism in a novel way while offering an alternative to both. By contrast, I believe it is more accurate to say that just as different forms of legal constitutionalism give greater or lesser weight to the legislature and popular sovereignty, in amending or deciding constitutional questions, so different forms of political constitutionalism have allowed greater or lesser degrees of judicial independence and discretion. Both kinds of constitutionalism allow for some balance, and there is nothing new in that".*

restrizioni imposte quali, ad esempio, la chiusura di locali, il divieto di assembramenti e restrizioni alla libertà di circolazione, per cui a nessuno era permesso di lasciare il luogo in cui viveva "*without a reasonable excuse*". È pleonastico, dunque, affermare che le restrizioni hanno coinvolto indubbiamente una serie di diritti della CEDU, fra cui il diritto alla libertà (art. 5), il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), la libertà di manifestare il proprio credo religioso collettivamente e in pubblico (art. 9), la libertà di riunione (art. 11), il diritto di proprietà (art. 1 del Protocollo 1) e il diritto all'istruzione (art. 2 del Protocollo 2). Era facile dunque supporre che sarebbero piovuti aspri rimproveri da parte della collettività – in particolare degli ambienti giuridici – che hanno qualificato le decisioni prese come *ultra vires*, cioè ben oltre le competenze previste dell'ordinamento costituzionale ed in particolare dal *Public Health Act 1984*[2541]. In un clima così complesso, non sono mancate aspre critiche all'escamotage di annichilire gli effetti del virus ponendo i singoli individui sotto l'egida delle restrizioni a quelle libertà di esplicare le formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo e, in particolare, imponendo un lockdown nazionale con divieto di uscire dalla propria abitazione se non per comprovate esigenze[2542]. Le disapprovazioni rese si sono spinte fino a parlare di "*draconian government action*[2543]*"* che hanno indissolubilmente rappresentato una spina nel fianco alla tutela dei diritti umani, lesi "*the worst way possible*[2544]", contribuendo a quello che è stato definito un "*substantial humanitarian and human rights disaster"*[2545].

D'altro lato, non v'è chi non abbia pienamente caldeggiato le misure introdotte dal *Coronavirus Act 2020* (la cui spina dorsale risiederebbe nei principi necessarietà e proporzionalità delle restrizioni ai diritti), affermando la piena legittimità delle limitazioni i governative, in un'ottica di proporzionato "*fair balance*" tra il peso della restrizione e il beneficio conseguito.

Secondo questa dottrina una corretta tutela dei diritti umani infatti sottende inevitabilmente un'attenta ponderazione degli interessi che di volta in volta entrano in conflitto tra loro, sì da garantire lo sviluppo del nucleo essenziale dei diritti, inibendo però un'illimitata espansione di uno di essi, così da renderlo tiranno nei confronti di altre situazioni giuridiche egualmente degne di riconoscimento e protezione[2546]. La normativa

---

[2541] F. HOAR, *A disproportionate interference with right and freedoms, cit.,* p.

[2542] Contrariamente J. KING, *The lockdown is lawful*, in *UK constitutional law association, https://ukconstitutionallaw.org* , in merito alla legittimità della quarantena, afferma che "*Whatever the temptation of using the word 'quarantine' in natural language, I would argue the current lockdown should not be seen as a 'quarantine' within the meaning of the 1984 Act. Invasive as they are, the restrictions imposed fall short of what a quarantine typically is, and are of a different character in crucial respects. One can leave the house for thirteen enumerated reasons, and people have significant practical discretion in deciding whether these apply. The parks and roads are still reasonably busy with reasonably compliant people. That kind of license is simply incompatible with the assumptions built into a standard quarantine scenario. Furthermore, a quarantine is imposed to prevent the risk of the quarantined person transmitting the disease. The lockdown aims at restricting intermixing between persons who might transmit or who might catch it, which imposes no analogous potential stigma. The measures aim at preserving the public health system from being overwhelmed rather than at controlling suspected cases of infection".*

[2543] R. FROWDE – E.S. DOVE – G.T. LAURIE, *Fail to Prepare and you Prepare to Fail*, cit., p. 475.

[2544] *Ibidem.*

[2545] *Ibidem.*

[2546] J. KING, *The lockdown is lawful*, *cit.,* afferma "*Rights are meant to trump countervailing policy arguments, after all. But in reality, there are human rights on both sides of the scale. Equally acute are the rights to life and health of vulnerable groups such as the elderly, homeless, and those with underlying health conditions, as well as the rights to just working conditions of NHS staff and other providers of essential services. The UK is under various*

emergenziale dunque ,sarebbe pienamente "*within the scope of the powers granted to make such Regulations under the Public Health (Control of Disease) Act 1984 as amended. They were passed under the emergency procedure set out in s 45R which means they were not approved by Parliament due to the urgency of the situation"*[2547].Ciò *a fortiori* se si tiene conto che, pur non essendo inserito *expressis verbis* nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte EDU ha parzialmente suggellato il diritto alla salute nell'obbligo positivo di garantire la vita *ex* art. 2 CEDU – e dunque nell'obbligo primario di fornire un quadro di tutela sanitaria efficace[2548] – chiarendo che "*the allocation of public funds in the area of health care is not a matter on which [it] should take a stand*"[2549].

Il diritto alla vita – ed i correlati doveri di tutela – sono dunque il nodo centrale della risposta del Governo alla crisi epidemiologica da Covid-19, che si compone non solo di obblighi di carattere sostanziale, ma anche e di obblighi procedurali volti all'individuazione delle cause del contagio, nonché a identificare eventuali lezioni da trarre dalle carenze strutturali e istituzionali[2550].

Orbene, a questo punto è supponibile interrogarsi su quali siano le implicazioni delle restrizioni previste dal Governo all'indomani della diffusione del virus con il diritto alla libertà e alla sicurezza, sancito all'art. 5, comma 1, CEDU, per cui "*ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge*". Bisogna dunque chiedersi, se le misure possano essere ricondotte nell'alveo delle guarentigie necessarie e proporzionate alla prevenzione alla diffusione del virus; non è chiaro infatti se l'art. 5, comma 1, CEDU consenta restrizioni alla libertà delle persone sane, e quindi non soggette al virus, per prevenire la

---

international obligations to respect all of these rights. A harmonious interpretation of all human rights does not support an interpretation of liberty that would disable state power to protect in these circumstances".

[2547] J. KING, *ibidem.*

[2548] Si legge nel Si legge nel *Seventh Report of session 2019-2021 del Joint Committee on Human Rights*, *"Government's response to Covid-19:human rights implications*., in *https://committes.parliamenti.uk* cit., "*Decisions relating to the provision of health care engage the responsibility of the State under Article 2 in certain circumstances. We do not believe there to be Strasbourg case-law that specifically addresses the question of what Article 2 requires in the context of a public health emergency which overwhelms the resources of the State. However, given the approach taken by Strasbourg more generally in relation to healthcare provision, it seems unlikely that it would and that the mere fact that the State79 is unable to meet the particular demands of the pandemic will give rise to a breach of Article 2.80 However, Article 2 and Article 14 (the right not to be discriminated against in the enjoyment of substantive ECHR rights) together will be engaged in the question of how decisions about provision are made and that the State would need to be able to demonstrate that these were taken in a rational and non-discriminatory way*".

[2549] Lopes de Sousa Fernandes contro Portogallo [2017] par. 166.

[2550] Al contrario F. HOAR, "*A disproportionate interference with rights and freedoms",* cit., sostiene che "*Article 2 does impose positive obligations on the state to safeguard life through a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life, but there is no authority to suggest this goes beyond the duty to have an effective criminal law and operational machinery by which it is enforced. Thus, while scientific evidence supporting restrictions on movement and association will be relevant considerations in determining the proportionality of the Regulations. it is difficult to derive from the Strasbourg case law a positive obligation on the state to impose them. It might be observed, however, that were Article 2 to impose a positive obligation to safeguard life that went further than the above limited duty, the courts would be obliged (in reviewing the Regulations) to consider the threat to life which those self- same safeguards will cause. These can be divided into two: (i) the loss of life that might be attributed directly to the 'lockdown' restrictions; and (ii) the impact of the restrictions on health, wellbeing and (ultimately) life-expectancy in the long-term".*

diffusione del virus[2551]; in caso contrario si andrebbe incontro in una violazione dell'art. 5 CEDU[2552].

Due sono i termini di paragone per intendere il rispetto dello *Human Rights Act 1998* e, dunque, dell'art. 5 CEDU. Anzitutto valutare se la disposizione è così severamente opprimente da costituire un irragionevole privazione della libertà. Come affermato dalla stessa Corte EDU nel noto caso *Austin vs UK*, la mera imposizione di un significativo periodo di detenzione "*is not in itself sufficient to trigger a deprivation of liberty"*[2553]. Ne consegue dunque che la valutazione circa l'eccessiva ristrettezza della misura di privazione della libertà applicata non può che interpretarsi a partire da un approccio concreto della fattispecie, sì da includere nella griglia valutativa "*the type, duration, effects, and manner of implementation of measure in question*" [2554].

Sul punto, il caso *Enhorn vs UK*, costituisce un precedente pivotale per la Corte EDU nel valutare la legittimità della privazione della libertà di circolazione di un soggetto al fine di prevenire la diffusione dell'infezione. In quell'occasione la seconda sezione della Corte EDU chiosava la *ratio* dell'art. 5, affermando che "*Article 5 § 1 (e) of the Convention refers to several categories of individuals, namely persons spreading infectious diseases, persons of unsound mind, alcoholics, drug addicts and vagrants. There is a link between all those persons in that they may be deprived of their liberty either in order to be given medical treatment or because of considerations dictated by social policy, or on both medical and social grounds. It is therefore legitimate to conclude from this context that a predominant reason why the Convention allows the persons mentioned in paragraph 1 (e) of Article 5 to be deprived of their liberty is not only that they are a danger to public safety but also that their own interests may necessitate their detention…"*

Non sono mancate severe critiche di parte della dottrina alla decisione della Corte EDU[2555], non fosse altro perché le restrizioni violavano l'art. 5 della CEDU, nella misura in cui quest'ultima non mira solo alla protezione della collettività, ma anche alla protezione dell'interesse dei soggetti sottoposti a misure detentive, di talché quest'ultima doveva considerarsi "*the last resort measure in order to prevent disease spread*". Ed allora il *punctum dolens* della *vexata quaestio* circa la conformità del *Coronavirus Act 2020* rispetto allo *Human Rights Act 1998*, e quindi all'art. 5 CEDU si aggira attorno al rischio di imbattersi in un'obnubilazione del principio della "*legal certainty*", dovuta al fatto che il CA 2020 non specifica la durata temporale per cui una persona potenzialmente infetta debba rimanere in isolamento[2556].

[2551] A. GREENE, *States should declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to confront the Coronavirus Pandemic*, in *Strasbourg Observers Blog*, 1 April 2020, in *https://strasbourgobservers.com.*

[2552] A. GREENE, *ibidem,* suggerisce che gli Stati contraenti dovrebbero quindi utilizzare il potere di deroga all'articolo 5 previsto dall'articolo 15 della CEDU. L'articolo 15 consente agli Stati contraenti di derogare ad alcune parti della CEDU "i*n times of war or other public emergency threatening the nation".*

[2553] Austin e altri contro Regno Unito,15 marzo 2012, ric. n. 39692/09.

[2554] In Guzzardi contro Italia, la distinzione tra *deprivation* e *restriction of liberty* viene definita "*merely one of degree and intensity, and not one of nature or substance".*

[2555] R. MARTYN, *Commentary. The exercise of public health powers in cases of infectious disease: human rights implications,* in *Medical Law Review*, 14, 2006, pp. 132-143.

[2556] T. HICKMAN QC – E. DIXON – R. JONES – B. CHAMBERS, *Coronavirus and civil liberties in the UK*, *cit.*, affermano "*there are, moreover, three fundamental problems with Article 5.1(e) being limited in the manner suggested. First, as the current Coronavirus crisis all too vividly shows, it is often not possible to know whether a person is infected or not. Even if testing is feasible, it might not be available. It would therefore not be practicable or possible for Article*

Eppure, da un'analisi certosina della disciplina normativa, l'oppressione dei diritti fondamentali da parte del CA 2020 si assume essere una considerazione votata all'insuccesso. Nella norma *de quo* infatti sono inserite una serie di misure a garanzia dei diritti, quale una "*daily review*", "*appeals process"* e, ancora, una specifica durata temporale per alcuni tipi di restrizioni. A ciò si aggiunga che allora più che adesso, non si aveva una completa diagnosi circa i sintomi e gli effetti del virus SARS-COoV-2, né tanto meno quanto un individuo sarebbe rimasto infetto dopo un'eventuale guarigione[2557].

Di più il *Coronavirus Act 2020* fa espresso appello alla necessità di garantire la salute e la sicurezza pubblica; solo così operando, infatti, il bilanciamento può assumere l'appellativo di proporzionato[2558].

Si è poi detto che l'emergenza sanitaria ha inevitabilmente trascinato con sé anche altri diritti sottesi al diritto alla vita.

Profonde e di vasta portata sono state le restrizioni imposte alla vita privata e familiare di tutti i cittadini, la cui tutela è garantita dall'art. 8 della CEDU. Le norme imposte per far fronte alla crisi sanitaria hanno di fatto impedito qualsiasi incontro con persone al di fuori della famiglia, salvo che per comprovate esigenze, nonché determinato una profonda erosione del diritto alla protezione dei dati personali[2559]. Purtuttavia, alla domanda se le interferenze dovute alla legislazione emergenziale abbiano determinato una violazione dell'art. 8, CEDU bisogna, rispondere negativamente. Pur con l'obiettivo di realizzare la massima espansione possibile dei diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento, bisogna

---

5(1)(e) to be limited to the detention of infectious persons. Secondly, and connectedly, even if it will only rarely be necessary to detain all people within a country or community, it is easy to envisage the necessity of isolating people simply because they have been in contact with an infected person or have been in a high risk environment or area. The present global pandemic illustrates that to combat the spread of an infectious disease, measures seeking only to isolate infected persons, or even persons suspected of being infected, will sometimes be insufficient. Article 5(1)(e) should not be read in a manner that would preclude detention in such situations, since the purpose of that provision is to allow Contracting States to effectively combat the spread of contagious diseases. Thirdly, it is perfectly possible to imagine outbreaks which require measures to isolate non-infected persons but which are locally confined, or are taken in the early stages of an outbreak, when the national threat levels remain low or moderate. Even if the current situation permits derogation under Article 15, such local or limited situations would not. This would mean that States were precluded from taking necessary targeted or early action to combat the spread of contagious disease at potentially great cost to health and life".

[2557] Sul punto R. MARTYN, *op. cit*., nel commentare la versione del *Public Health Act* del 1984 esprime disappunto nell'assenza di un limite di tempo alla "*compulsory detention*" la quale, restringendo la garanzia delle prevedibilità della previsione, si poneva in forte conflitto con il principio della "*legal certainty",* tutelato dall'art. 5 CEDU. Secondo l'autore infatti "*under the 1984 Act there are few opportunities to subject an infected person to less severe measures. There are no preliminary stage powers, such as powers of formal instructions … Nor are there powers of quarantine or isolation in the community. Where a person with an infectious disease recognised by public health legislation poses a risk of disease contagious to others, whether because the infectious person refuses to comply with treatment opportunities or because there is no suitable accommodation for that person within the community, public health agencies have few options in the pursuit of disease protection*" (p. 139). Tutte argomentazioni queste che, secondo Jonathan Pugh, non hanno ragione di esistere con riguardo al *Coronavirus Act* 2020, il quale fornisce molte più garanzie a tutela della libertà, della "*foreseeability*" della misura, e della certezza del diritto.

[2558] J. PUGH, *The United Kingdom's Coronavirus Act, deprivations of liberty, and the right to liberty and security of the person*, in *Journal of Law and Biosciences*, vol. 7, dicembre 2020.

[2559] F. HOAR, *A disproportionate interference with rights and freedoms*, cit., afferma "*This will be a particularly onerous intrusion into the personal and family lives of those with terminally ill relatives, who will thus be denied the opportunity to visit them at home in their last weeks or months; those who are mentally ill; and for those living alone, where they will be denied the possibility of human company through visiting or meeting any of their family or friends. But they affect everyone".*

tener presente che la lettera dell'art. 8 CEDU non fa di quest'ultimo un diritto assoluto, insuscettibile di deroghe. Il secondo comma del citato articolo dispone infatti che "*Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui*". Almeno tre di queste giustificazioni possono dunque essere collegate con la crisi da COVID-19: la salute pubblica, la sicurezza nazionale e la pubblica sicurezza. L'obiettivo delle limitazioni imposte dal *Coronavirus Act 2020* è chiaramente quello di limitare la diffusione del Coronavirus imponendo alcune limitazioni, da cui ne deriva che le misure adottate, perseguendo uno "scopo legittimo", rispettano a pieno il principio di proporzionalità nell'ottica di adeguatezza, necessarietà e proporzionalità della misura[2560]. Se infatti la tutela della salute interferisce inevitabilmente con il diritto alla vita privata la Corte EDU è solitamente riluttante ad interferire nella gestione da parte degli Stati delle scarse risorse sanitarie[2561].

La crisi da Covid-19 ha costituito una grande prova di tutela dei diritti dei detenuti la cui omologa necessità di mantenere la *socia distancing* si è scontrata inevitabilmente con il forte problema del sovraffollamento carcerario[2562]. L'art. 2 della CEDU si pone a garanzia di una tutela della vita non solo formale, ma anche sostanziale, soprattutto con riguardo alle categorie più vulnerabili poste sotto la sorveglianza dello Stato quali, fra gli altri, i detenuti.

Non v'è alcun dubbio, dunque, che le misure introdotte abbiano portato restrizioni estreme alla vita dei detenuti, tanto che il *Prison Reform Trust* ne ha valutato le condizioni quali "*far below a humane standard*"[2563].

Senza contare che gli effetti della pandemia hanno comportato severe restrizioni ai detenuti, primo fra tutto l'impossibilità di ricevere un'istruzione "*face-to-face*". I programmi d'istruzione, soprattutto durante il primo lockdown, erano carenti e le misure adottate non tenevano conto delle preesistenti difficoltà relative all'accesso all'istruzione nelle carceri[2564]. Ne è prova un rapporto sulle brevi visite di controllo a tre carceri locali effettuate nell'aprile 2020, in cui l'Ispettorato penitenziario ha riferito che "*the vast majority [of prisoners] were locked up for nearly the whole day with usually no more than half an hour out of their cells. We found some examples of even greater restrictions. In one prison, a small number of symptomatic prisoners had been isolated in their cells without any*

[2560] Si veda EDITORS OF THE EAPIL BLOG, *Covid-19 and the right to respect for family life under Article 8 ECHR*, in *https://eapil.org*

[2561] A. LEBRET, *COVID-19 pandemic and derogation to human rights*, in *Journal of Law and the Biosciences*, Volume 7, Issue 1, January-June 2020, lsaa015, *https://doi.org/10.1093/jlb/lsaa015.*

[2562] P.K. BRENNAN, *Responses Taken to Mitigate COVID-19 in Prisons in England and Wales,* in *Victims & Offenders*, 2020, 15:7-8, 1215-1233, DOI: 10.1080/15564886.2020.1832027.

[2563] *Prison Reform Trust* (COV0179).

[2564] T. BURKI, *Prisons are "in no way equipped" to deal with COVID-19,* in *The Lancet*, 2 maggio 2020, 395(10234): 1411–1412 criticando la gestione del sistema carcerario afferma *"International norms stipulate that prisoners should receive the same standard of health care as the wider community. The reality is very different. "First of all, if you are a prisoner, you cannot just choose to visit the emergency room; you have to go through the officers and that can be a huge obstacle", said Altice. "Almost no prisons have real hospitals within their walls, and the ratio of clinical staff to prisoners is extremely low; there is no true equivalence of care".*

opportunity to come out for a shower or exercise for up to 14 days"[2565]. La reclusione solitaria, definita come l'isolamento fisico di individui che sono rinchiusi nelle loro celle per 22-24 ore al giorno, viola indiscutibilmente i diritti fondamentali dell'uomo. Il regime restrittivo adottato nelle carceri per contenere la diffusione del virus in un contesto indubbiamente adatto ad assumere le vesti di veicolo di trasmissione si è protratto fino al limite consentito dall'art. 3 della CEDU[2566], il quale stabilisce che "*nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamento inumani o degradanti".*

Ciò posto, bisogna tuttavia sottolineare che la strategia messa in atto dal Governo per rispondere alla pandemia ha cercato di porsi nel solco tracciato dal principio di proporzionalità: se infatti da un lato è stata determinata la sospensione del normale regime di visita ai detenuti, dall'altro sono state introdotte numerose soluzioni volte a garantire il rispetto del nucleo centrale dei diritti fondamentali nei confronti di soggetti così vulnerabili, determinando il rilascio anticipato per i prigionieri a basso rischio verso la fine della loro pena e l'introduzione di alloggi temporanei per ridurre il numero di prigionieri che condividevano una cella[2567].

5.3.1. La sfida della giustizia nella salvaguardia dei diritti

"*We will not deny or defer to any man either Justice or Right*". Così recita il *Chapter* 40 della *Magna Charta* del 1215, che ha elevato il diritto all'accesso alla giustizia a principio strutturale del sistema costituzionale del Regno Unito, il cui *prius* logico risiede in quella *Rule of law,* grazie alla quale "*any persons with a bona fide reasonable legal claim must have an effective means of having that claim considered ... citizens must have access to the courts to have their claims, and their defences, determined by judges in public according to the law*"[2568].

L'emergenza epidemiologica ha rappresentato una prova senza precedenti per la tenuta del sistema della giustizia[2569]. In un contesto segnato da una profonda crisi sanitaria ed economica, si è cercato di colmare il profondo iato creatosi tra individui e aule dei tribunali, mettendo in campo una serie di misure che potessero fornire la strada più percorribile per l'accesso alla giustizia, facilitando la più rapida risoluzione delle controversie legali[2570];

[2565] HM INSPECTORATE OF PRISONS, *Local prisons short scrutiny visit*, 18 May 2020.

[2566] Report of Session 2019-21, House of Lords, Select Committee on the Constitutions, *Covid-19 and the Courts*, in *https://publications.parliament.uk.*

[2567] MINISTRY OF JUSTICE, *Measures announced to protect NHS from coronavirus risk in prisons*, 4 April 2020.

[2568] *Lord Neuberger of Abbotsbury*, *Tom Sergeant Memorial Lecture 2013. Justice in an Age of Austerity*, 15 ottobre 2013, in *https://www.supremecourt.uk/docs/speech-131015.pdf*

[2569] Forti critiche sono state mosse in ragione del clima di inefficienza in cui il sistema della giustizia nel Regno Unito si trova prima dello scoppio della pandemia. Si afferma nel Report of Session 2019-21, House of Lords, op. cit, *"The reduction in Government funding in the decade preceding the pandemic left courts vulnerable going into the COVID-19 crisis. A significant number of court buildings had been closed, fewer staff were employed by HMCTS and the number of litigants in person had increased*".

[2570] La crisi epidemiologica ha sortito il suo effetto più nocivo sull'accumulo di lavoro arretrato, che ha raggiunto nel corso del 2021 livelli elevatissimi rispetto alla fase pre-pandemica. Un pregiudizio, questo, che non può essere sottovalutato. Il principio della ragionevole durata del processo infatti, oltre ad essere un principio cardine della rule of law, per cui "*justice delayed is justice denied*", costituisce anche un diritto tutelato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che nell'art. 6 garantisce il diritto ad un equo processo che si svolga entro un "termine ragionevole". In ragione di ciò il comitato ha accolto con favore l'uso della tecnologia live come meccanismo volto ad evitare i ritardi, tuttavia il Governo deve impegnarsi a garantire che coloro che sono esclusi digitalmente o altrimenti

misure che vanno dalla fornitura online di servizi da parte dei tribunali, agli strumenti alternativi di risoluzione dei contenziosi, ad un maggior utilizzo dei dati per pianificare il carico di lavoro giudiziario e un maggior coordinamento dei servizi tra i settori[2571].

L'accesso alla giustizia costituisce il vero e proprio punto vitale dell'ordinamento costituzionale, non fosse altro perché la risoluzione di controversie legali alimenta l'impianto demiurgico delle aule di giustizia in un sistema imbrigliato sullo sfondo *stare decisis.* È attraverso il contenzioso giudiziale che i giudici moderano l'ambiguità della legge, nel perseguimento dell'altro pivotale principio costituzionale della *legal certainty*[2572].

Invero, nel tentativo di salvaguardare la salute dei cittadini non pregiudicando tuttavia gli interessi della giustizia, ha assunto un rilievo decisivo la giustizia virtuale[2573]. Il *Coronavirus Act 2020* infatti, sancisce nelle *Sections* 53-57, *Schedules* 23-27[2574] l'impiego di strumenti di audio link per garantire il corretto svolgimento delle udienze nonché la *public participation in proceedings.* La giustizia virtuale si avvale, delle tecnologie digitali, delle informazioni, delle comunicazioni e delle tecniche di gestione della conoscenza con il fine ultimo di migliorare l'accesso dei cittadini alla giustizia, garantendo al contempo l'efficienza e l'efficacia di quest'ultima. In effetti, l'emergenza sanitaria ha costituito un concreto grimaldello per accelerare il processo di digitalizzazione della giustizia, contribuendo in modo significativo – attraverso la comunicazione, in presenza o da remoto, abilitata dalla tecnologia – al corretto funzionamento del sistema giudiziario. Lo strumento della giustizia virtuale consente infatti nello scambio di conoscenze e nell'automazione dei procedimenti civili, penali e amministrativi tramite l'interazione da remoto, facilitando la gestione dei casi, l'archiviazione elettronica, la programmazione delle udienze, nonché l'informazione via web delle stesse[2575].

In una prospettiva di eterogenesi dei fini, le udienze condotte da remoto hanno avuto l'ulteriore pregio di migliorare la trasparenza delle procedure giudiziarie, garantendo, ad esempio, ai giornalisti di osservare una gamma di processi più numerosa di quella a cui avrebbero potuto avere accesso se invece fosse stato necessario recarsi nel luogo fisico della Corte, fornendo quindi un miglior accesso al pubblico alla giustizia[2576], in fede all'elogio

---

vulnerabili non siano svantaggianti, sì da garantire una corretta applicazione del principio dell'equo processo e dell'accesso alla giustizia.

[2571] I vertici della giustizia civile di Inghilterra e Galles il 26 marzo 2020 hanno dettato un protocollo per lo svolgimento delle udienze da remoto durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, cui hanno fatto seguito le direttive tecniche nn. 116-120, dettate dal Master of the Rolls, *www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil* .

[2572] Report of Session 2019-21, House of Lords, *op cit.*

[2573] Il 19 marzo 2020, tre giorni prima dell'adozione di misure di blocco totale, il Lord Chief Justice dei tribunali di Inghilterra e Galles ha dato indicazioni per gestire tutte le udienze, con uno o più partecipanti, a distanza.

[2574] Si legge nella JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHT, *The Government's response to COVID-19, cit., "human rights implications*, in *https://publications.parliament.uk* "*the CA 2020 expands the availability of video and audio link in court proceedings is allows "eligible criminal proceedings" to take place by phone or by video. There are important limitations, for example: no criminal trial may be conducted solely by audio link and only summary trials can be heard solely by video link and only where the parties agree; any person may participate by live link apart from a juror; the court must be satis ed on the balance of probabilities that it is "in the interests of justice" for the person participating by live link to do so; parties to the proceedings must have an opportunity to make representations before the decision is taken, as well as the "relevant youth o ending team" where the defendant is under 18 or being treated as being under 18".*

[2575] M. MENSI, *Caratteristiche e criticità della comunicazione da remoto in tema di giustizia,* in *Amministrazione In Cammino,* 23 settembre 2020, in *https://www.amministrazioneincammino.luiss.it*.

[2576] Si legga la testimonianza di Tristan Kirk in HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE, *Inquiry into the*

profuso da Jeremy Bentham, per cui "*Publicity is the very soul of justice. It is the keenest spur to exertion and the surest of all guards against improbity. It keeps the judge himself while trying under trial"*[2577].

Eppure, se da un lato l'escamotage delle "*remote hearings*" ha garantito la continuazione del funzionamento della macchina giudiziaria, non può certo essere sottaciuta l'alea paventata da uno strumento che rischia inevitabilmente di escludere gli utenti dei tribunali, minando la fiducia al sistema della giustizia e riducendo l'accesso all'assistenza legale. Le maggiori preoccupazioni hanno riguardato le categorie più vulnerabili, la cui carenza degli strumenti di tecnologia, hanno notevolmente pregiudicato il diritto cardine della *rule of law*, quale quello dell'*access to justice*. Come affermato dalla stessa Equality and Human Rights Commission "*living in remote areas are more likely to experience disruption to participation owing to slow internet speeds and many people, if they have a suitable digital device, rely on data packages for their internet connection, which can be used very quickly during a video call"*[2578].

Se da un lato infatti si è riconosciuta l'impellente necessità di condurre i processi giudiziari a distanza, non v'è alcun dubbio che – anche in ragione del subitaneo impatto Covid, che non ha permesso di attrezzarsi con sufficiente anticipo – le *in-person hearings* siano ancora da considerarsi la soluzione più preferibile. Ciò è in parte dovuto alle problematicità derivanti dall'uso dei dispositivi tecnologici, quali i problemi di accesso all'audio da remoto, l'interruzione improvvisa delle telefonate, o la scarsa connessione internet[2579]. Una disfunzione che necessita rapidi interventi, onde evitare il costante inceppamento dell'*access to justice*, e quindi del funzionamento della macchina giudiziaria[2580].

5.3.2. Clausola di Business interruption e Covid: una concreta risposta della Corte Suprema alla tutela dei diritti nell'era Covid-19

Constitutional Implications of COVID-19. Tristan Kirk – written evidence (CIC0042), in *https://committees.parliament.uk/writtenevidence/12009/html*.

[2577] G. J. POSTEMA, *"The soul of justice. Benthamn on publicity, law, and the rule of law"* in *UNC Legal Studies Research Paper NO. 2294730,*

[2578] HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE, *Inquiry into the Constitutional Implications of COVID-19. Equality and Human Rights Commission – written evidence (CIC0037)*, in *www.committees.parliament.uk.* Sulla questione si veda anche, N. BYROM – S. BEARDON – A. KENDRICK, *The impact of COVID-19 measures on the civil justice system, in https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/06/CJC-Rapid-Review-Final-Report-f.pdf,* Maggio 2020, dove il Civil Justice Council ha paventato una serie di preoccupazioni sulla mancanza di comunicazione e carenza del supporto amministrativo dalla cancelleria delle corti.

[2579] In realtà Internet è stata la più grande rivoluzione recente, ma il suo pieno potenziale nel settore della giustizia non è stato ancora esplorato del tutto. Al riguardo l'emergenza COVID-19 potrebbe essere l'occasione per farlo.

[2580] Si badi che, senza pretese di completezza a parere di chi scrive sembra opportuno fornire qualche esempio di *judicial review* tracciati negli ultimi mesi relativi alla crisi pandemica. Si è trattato invero per lo più di procedimenti su questioni di assistenza sanitaria e sociale, inerenti ad esempio alla guida per i medici del NHS su quali pazienti dovrebbero essere ricoverati in ospedale e indirizzati a terapia intensiva, i dispositivi di protezione individuale (DPI) per gli operatori sanitari, la mancata fornitura di DPI adeguati al personale sanitario. L'altro grande filone di contenziosi sorti all'indomani della crisi pandemica ha riguardato il problema dell'immigrazione, soprattutto in ragione dell'incapacità delle autorità di tutelare soggetti, fornendo alloggio e sostegno ai richiedenti asilo, in totale contrasto con il *Immigration and Asylum Act 1999.* Per ulteriori approfondimenti si veda J. TOMLISON, *Judicial review during the COVID-19 Pandemic (Part II). Patterns in judicial review during COVID-19 pandemic,* in *https://ukaji.org*

A seguito della pandemia di coronavirus, le restrizioni imposte dai governi per fronteggiarne la diffusione hanno avuto un effetto dirompente sulle imprese di ogni settore.

Così, è accaduto in particolare che molti esercenti titolari di polizze assicurative hanno presentato richieste di risarcimento per perdite derivanti dalla chiusura della loro attività nell'ambito delle loro polizze assicurative BI (c.d. *Business Interruption*), così da attivare le loro coperture. In effetti, alcune polizze offrono copertura per B.I. derivante da malattie infettive o soggette a denuncia obbligatoria (una malattia soggetta a denuncia obbligatoria è qualsiasi malattia che per legge deve essere segnalata alle autorità governative), diniego all'accesso nei locali d'impresa e chiusure o restrizioni imposte dall'autorità pubblica. In alcuni casi, le compagnie di assicurazione hanno fornito la copertura ritenendo operative queste polizze, in altri l'operatività è stata negata, generando così una diffusa preoccupazione in Europa per questa mancanza di chiarezza.

Orbene, in un quadro così incerto, merita un particolare focus la recente sentenza pronunciata dalla Corte Suprema del Regno Unito in data 15 gennaio 2021, testimonianza di una concreta volontà di salvaguardare i diritti fondamentali nell'ottica dell'altra grande crisi che ha seguito quella da COVID-19, cioè quella economica, i cui effetti più dannosi si sono rivolti soprattutto alle categorie delle imprese private.

Nel merito, la controversia è stata promossa dalla *Financial Conduct authority* (FCA), l'autorità inglese che vigila anche sulle compagnie assicurative, che nel giugno 2020 aveva avviato un'azione di accertamento preventivo nei confronti di otto tra le maggiori compagnie inglesi di assicurazioni, operanti nel ramo dell'assicurazione contro le perdite da interruzione dell'attività di impresa. In particolare, molte aziende che erano state costrette a chiudere a causa della pandemia da Covid-19 e delle misure di blocco ad essa associate, hanno presentato una richiesta di indennizzo correlata alle polizze che ritenevano fornissero una copertura per la perdita su profitti causata dal nefasto evento della pandemia.

Tuttavia ciò ha posto gravi problemi interpretativi, derivanti dalla presenza di clausole contrattuali inserite nella maggior parte delle polizze per cui si escludeva la copertura per malattie se non specificamente citate in esse. Da qui l'analisi dettagliata portata avanti dalla FCA ed il *test case*[2581] per risolvere la mancanza di chiarezza e di certezza che esisteva per molti assicurati che hanno presentato richieste di risarcimento per interruzione dell'attività e per il mercato in generale.

Il 15 settembre 2020 la High Court aveva emesso una sentenza favorevole agli argomenti sollevati dalla FCA sulla maggior parte delle questioni chiave. Secondo il Collegio di primo grado infatti la clausola di malattia doveva essere interpretata nel senso che essa assicurava copertura per le perdite per interruzione dell'attività derivanti da COVID-19 (che è stata resa una malattia soggetta a obbligo di denuncia il 5 marzo 2020) a condizione che l'assicurato dimostrasse l'esistenza di un caso della malattia entro il raggio geografico.

Il 15 gennaio 2021 la Supreme Court è tornata a pronunciarsi definitivamente sulla questione fornendo l'interpretazione giudiziale delle più frequenti clausole integrative che

[2581] Il sistema anglosassone prevede i c.d. *test cases*, vale a dire dei procedimenti "test" volti a fornire maggior chiarezza e ridurre il contenzioso su questioni di interesse collettivo. In questo modo, la questione dibattuta viene definita dalla corte di ultima istanza, la *Supreme Court*, evitando successive *class action* o innumerevoli procedimenti promossi da soggetti individuali sulla medesima questione.

potenzialmente estendono la copertura per perdite economiche non direttamente riconducibili a danni materiali. In particolare, data la complessità del tema (l'analisi di ventuno capitolati di polizze B.I., edite da otto diversi assicuratori operanti sul mercato inglese), il giudice supremo ha deciso di suddividere in tre gruppi le clausole: (i) malattie, ovvero clausole che garantiscono la copertura in caso di interruzione dell'attività in conseguenza di patologie occorse entro un determinato raggio di distanza dai locali o aziende assicurati; (ii) limitazioni del libero accesso ai locali o aziende in forza di provvedimenti di autorità; (iii) disposizioni che sono soggette a restrizioni imposte in relazione a una malattia soggetta a denuncia. Pur senza pretese di completezza di cercherà nelle pagine seguenti di delineare il quadro esegetico risultante all'indomani della tanto attesa decisione della Corte Suprema del Regno Unito, analizzando gli approdi logico-motivazionali raggiunti da quest'ultima sulle varie questioni a lei sottoposte[2582].

Orbene, le basi logico-giuridiche su cui si fonda la decisione della Corte, muovono le loro premesse, anzitutto, dalla corretta interpretazione della clausola di copertura per "malattia"[2583]. La Corte Suprema ha infatti interpretato le proroghe in modo più restrittivo, facendo propria la lettura proposta dalle compagnie assicurative, stabilendo che ogni caso di malattia sostenuta da un individuo a seguito del Covid-19 costituisce un "episodio" a sé stante, e che le clausole di malattia coprono solamente quelle perdite risultanti dai casi di malattia che insorgono entro l'area geografica indicata nella clausola.

Con riguardo all'interpretazione delle clausole relative al divieto di accesso ai locali commerciali, che coprono le eventuali perdite derivanti dalle interruzioni delle attività commerciali a seguito di intervento delle autorità pubbliche per impedire l'accesso ai locali commerciali, nonché delle clausole ibride, che recano elementi sia delle clausole malattia sia di quelle di divieto di accesso, la Corte Suprema ha ribadito la preventiva necessità di soddisfare una serie di *conditiones* prima di poter usufruire della copertura assicurativa. Tali clausole, infatti, si applicano solo nell'ipotesi in cui "*the business interruption must be "due to restrictions imposed by a public authority"*[2584]. Requisito questo che si ritiene soddisfatto qualora le autorità pubbliche emanino delle istruzioni da cui ne derivi la "conseguenza imminente" dell'obbligatorietà ai sensi della legge, oppure se sono formulate in termini chiari e obbligatori e indicano che l'adesione è necessaria[2585]. Sulle cc.dd. *hybrid clauses*, in

---

[2582] Si veda A. GRUMETTO, *L'impatto della pandemia sul sistema giudiziario inglese: spunti di riflessione per la riforma della giustizia civile in Italia*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2020. Cfr. anche S. PASETTO, *Corte suprema, sentenza The Financial Conduct Authority (Appellant) v. Arch Insurance (UK) Ltd and others (Respondents), [2021] UKSC 1, del 15 gennaio 2021, in materia di polizze assicurative commerciali e Covid-19,* in *https://www.cortecostituzionale.it.*

[2583] Per "*Disease"* si intendono *clauses are triggered following the occurrence of at least one case of COVID-19 within the area/radius specified in the wording. The causation requirement is "satisfied by showing that one or more cases of illness from COVID-19 had occurred within the specified radius before national restrictions which caused interruption of the insured business were imposed."*

[2584] Sent. cit., Par. 106. Per "restrictions imposed" si fa riferimento al significato naturale, per cui "*these words are used in the context of a resulting inability on the part of the insured to use its own premises. That reinforces the conclusion that what is being referred to is something that has the force of law. Each of paragraphs (a) to (e) of the 'public authorities' clause ... is a case in which mandatory action can be taken by relevant authorities in respect of premises under identifiable legal or statutory powers, and the reference to 'restrictions imposed' most naturally refers to the legally binding powers that can be exercised in relation to those situations"* (par. 112).

[2585] Il primo collegio aveva ritenuto che questo requisito fosse rappresentato solo da una misura espressa in termini obbligatori che abbia forza di legge. Tuttavia, la Corte Suprema ha respinto questa interpretazione come troppo ristretta e ha ritenuto che un'istruzione data da un'autorità pubblica può equivalere a una "restrizione imposta" se, in

quanto formulate in maniera tale da coprire solo le perdite sostenute per l'impossibilità dell'assicurato di usufruire dei locali, la Corte ha sottolineato che questo requisito può essere soddisfatto sia quando l'assicurato non è in grado di utilizzare i locali per una parte soltanto della sua attività commerciale, sia quando la sua intera attività commerciale è impedita dalla chiusura o dalle restrizioni imposte soltanto su alcuni locali della sua azienda che impediscono agli altri locali dell'azienda, ancorché agibili, di svolgere l'attività commerciale in modo autonomo. In altri termini ciò che conta è l'incidenza sull'attività commerciale e non l'incidenza sui locali in sé.

Punto nodale della riflessione condotta dal giudice supremo è senza dubbio quella riguardante la necessità di dimostrare il nesso causale tra evento e conseguenze dannose. Sulla *causation* derivante dall'avvento di una malattia soggetta a denuncia, nel caso delle clausole malattia, secondo la Corte Suprema le misure restrittive erano state adottate a seguito del drastico precipitare dei dati riguardanti i casi di Covid-19 nel paese, di talché al policyholder spetta esclusivamente l'onere di dimostrare che, al momento dell'emanazione di un provvedimento, vi era almeno un caso di Covid-19 entro l'area geografica coperta dalla clausola stipulata[2586]. Non è stata accolta infatti la tesi proposta dalle parti avversarie secondo cui, per affermare che un evento è la causa di un altro si deve dimostrare che il secondo evento non sarebbe avvenuto senza il primo (cosa che avrebbe inevitabilmente costituito una *probatio diabolica* per gli assicurati); nonché la tesi secondo cui è necessario considerare i casi di Covid-19 sia dentro che fuori l'area geografica coperta in maniera aggregata, di talché la causa predominante di qualsiasi misura restrittiva doveva inevitabilmente consistere nei casi di malattia insorti al di fuori dell'area geografica coperta. Se la prima argomentazione può rivelarsi sotto più aspetti inadeguata, la seconda è, sotto ogni punto di vista, totalmente impraticabile e irragionevole[2587].

In merito invece alla *causation* nelle clausole sul divieto di accesso e ibride, la Corte suprema ha stabilito che le perdite derivanti dall'interruzione delle attività sono coperte solo se risultano essere state provocate da tutti gli elementi di rischio stabiliti nella clausola, operanti nella sequenza causale pertinente. Tuttavia, la Corte ha ricordato che, qualora dagli effetti della pandemia di Covid-19 ne fossero derivate ulteriori perdite non oggetto della polizza assicurativa, questo non avrebbe categoricamente escluso copertura assicurativa su queste ultime, nell'ottica di un *favor* verso il policyholder.

L'approdo esegetico che si mostra a partire dalla sentenza del 15 gennaio 2021 – in merito soprattutto di alcune clausole sulla limitazione all'accesso nei locali e alle clausole ibride – ha determinano un ampliamento materiale della copertura disponibile per gli assicurati per le perdite dovute all'interruzione dell'attività dovute agli effetti della pandemia da COVID-19 nel Regno Unito.

La Corte Suprema era poi stata chiamata anche a pronunciarsi sull'effetto delle cc.dd. *trend clauses*, cioè le clausole inserite nelle polizze che stabiliscono i criteri per l'indennizzo prendendo a parametro, come metodo per quantificare le somme dovute, il rendimento dell'impresa correlato al periodo di attività commerciale immediatamente precedente. Secondo la Suprema Corte l'applicazione di tale meccanismo va intesa tenendo

---

base al modo e ai termini con cui è formulata, è da ritenere o è ragionevole ritenere che la sua osservanza sia obbligatoria indipendentemente dall'esercizio di poteri espressamente previsti.

[2586] A. GRUMETTO, *L'impatto della pandemia sul sistema giudiziario inglese, op. cit.*

[2587] S. PASETTO, *Corte suprema, op. cit.,*

conto soltanto di quelle circostanze, diverse da quelle legate alla pandemia da COVID-19, che avrebbero riguardato l'attività imprenditoriale assicurata se la pandemia non si fosse verificata, sì da evitare che il meccanismo applicato per calcolare l'indennizzo finisca per vanificare l'interpretazione data dalla Suprema Corte alla definizione del rischio assicurato, in relazione al quale, sono state giudicate irrilevanti le cause legate alla pandemia concorrenti rispetto al rischio assicurato.

In realtà il colpo più duro sferzato dalla Corte Suprema al mercato assicurativo giace nella profonda riluttanza verso il precedente americano "*Orient Express Hotel case"*, il quale mostrava invece un assoluto *favor* verso gli assicuratori[2588].

Le argomentazioni addotte dagli assicuratori soprattutto con riguardo alle *trend clauses*, avevano le loro radici nel *leading case Orient Express Hotels* in cui il giudice negò i danni subiti dal proprietario di un hotel a New Orleans a seguito degli uragani *Katrina* e *Rita*. La Corte londinese è a ben vedere andata ben oltre, criticando fortemente il precedente americano, e sottolineando che la decisione avrebbe gettato confusione tra il concetto di pericolo assicurato con il danno causato da una casualità coperta, ovvero gli uragani, aggiungendo che la causa prossima della perdita non era il "danno" in generale, ma bensì il "danno causato da uragani". La Suprema Corte ha in altri termini ritenuto che la perdita da B.I. derivante dal duplice verificarsi del danno al pericolo assicurato e del danno al pericolo non assicurato fossero in grado di determinare la *Business interruption*, ma non di soddisfare il "*but for" test,* cioè quell'evento sufficientemente correlato alla lesione tale da essere ritenuto la causa determinante dell'evento dannoso*;* ciò per via della contemporanea esistenza di entrambe le cause. Un orientamento questo, che avrebbe portato all'assurdo risultato che più grave era l'evento catastrofale, minore sarebbe stata la copertura disponibile: se l'uragano avesse solo danneggiato l'albergo, ci sarebbe stato un pieno recupero[2589].

Il totale *favor* della sentenza verso il soggetto assicurato, connesso ad un totale ribaltamento del *leading case* precedente offre quindi una forte risposta alla tutela dei commercianti, rimanendo fedele alla tradizione di matrice anglosassone, secondo cui il giudice è il vero custode della *rule of law.*

5.4. Riflessioni conclusive

Sulle trasformazioni del mondo in divenire Norberto Bobbio si chiedeva "*le trasformazioni del mondo che abbiamo vissuto in questi ultimi anni […] suscitano in noi il duplice stato d'animo dell'accorciamento e dell'accelerazione dei tempi. Ci salveremo? Come ci salveremo? Chi ci salverà?*" [2590] . Domande queste che, all'indomani dell'inaspettata crisi epidemiologica che ha stravolto le abitudini di ciascun individuo, è necessario porsi. Alla luce del quadro esposto, possono tuttavia trarsi alcune riflessioni

---

[2588]*In particolare affema la Corte Suprema,* [2020] EWHC 2448 (*Comm.*), punto 308 *"The 2010 Orient Express Hotels case was wrongly decided and was therefore overruled. Accordingly, if an insured's losses were concurrently caused by an insured peril and an uninsured peril, which arose from the same underlying fortuity, loss resulting from both causes operating concurrently is covered. This is perhaps the most far-reaching aspect of the judgment".*

[2589] L. TAYLOR – O. SAUNDERS, *UK Supreme Court hands down judgment in the FCA's COVID-19 non-damage business interruption insurance test case*, 18 gennaio 2021, in *https://www.dlapiper.com.*

[2590] N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p. 265.

sull'impatto che la crisi sanitaria, e la correlata normativa emergenziale ha avuto sulla tutela dei diritti umani, baluardo del costituzionalismo moderno, messi a dura prova durante la gestione della pandemia e i cui effetti dannosi ancora oggi non sono evidenti.

Se è vero che il ganglio dello stato costituzionale giace nella capacità dei rappresentati di tutelare i diritti fondamentali spettanti a ciascun rappresentato, era inevitabile che i limiti imposti dai provvedimenti emergenziali all'indomani della subitanea diffusione del virus, avrebbero determinato dibattiti socio-giuridici riguardanti soprattutto la legittimità delle misure restrittive imposte; da cui ne è derivata la necessità di trovare appigli sì da stabilire in quale misura si potesse far ricorso a quei divieti limitativi di diritti e libertà garantiti.

Si è detto che il Regno Unito avrebbe potuto appellarsi alla deroga alla Convenzione europea dei diritto dell'uomo, sancita dall'art. 15, co. 1, della CEDU per cui *"in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in con itto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale".* Il proposito di non aver voluto sospendere il funzionamento della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a seguito dell'emanazione del *Coronavirus Act 2020*, ha costituito un'impronta emblematica della volontà del Governo di proseguire il cammino nel segno della garanzia dei diritti umani, seppur con le limitazioni dovute alla necessità di bloccare la diffusione della pandemia.

Durante il dibattito dei Lord sul disegno di legge, Lord Bethell ha dichiarato che *«every exercise of power by a public authority under this Bill is already required to be compliant with the Human Rights Act. I further reassure the House that, at all times, this Government will act with proportionality»*[2591]. La via percorsa per fronteggiare la pandemia ha fin da subito cercato di seguire le impronte lasciate dalla proporzionalità, volgendo lo sguardo anche alle modalità di gestione della pandemia negli altri stati.

Nel chiedersi se sia stato o meno rispettato il principio di proporzionalità, è indubbio che il lockdown e il *Coronavirus Act 2020* abbiano costituito una profonda intrusione al diritto di libertà, di circolazione, di riunione, nonché al diritto alla vita privata familiare. Eppure possono rinvenirsi una serie di elementi atti a garantire che tali misure rispondano ai canoni di adeguatezza, necessarietà e stabiliscono un giusto equilibrio tra diritti e il "*general interest of the community*"[2592]. La continua ricerca di una compatibilità tra le misure restrittive imposte dal Governo e la tutela dei diritti umani ha come fine quello di non cedere il passo ad un lassismo verso questi ultimi, operando un esercizio di poteri che sia lecito, non discriminatorio e rigorosamente proporzionato[2593]. La continua vigilanza del rispetto della *rule of law* da parte del Parlamento e del giudice mira infatti a garantire che le misure restrittive adottate per fronteggiare la crisi epidemiologica esplosa nel marzo 2020, siano ricordate «*as an historic public health success rather than as a legally and ethically dubious clamp-down on human rights in the name of public health*»[2594].

Successo storico a cui devono aggiungersi i rimedi adottati dalle corti, nel segno della modernità, per garantire il funzionamento della macchina giudiziaria anche in questa nuova

[2591] In *House of Lords Debate*, Vol. 802, Col. 1777 (25 March 2020), in *https://hansard.parliament.uk*
[2592] Così la definizione della CEDU in Soering contro Regno Unito *http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57619*
[2593] J. KING, *The lockdown is lawful*, cit.
[2594] *Ibidem.*

fase di emergenza pandemica, digitalizzando e garantendo l'accesso alla giustizia, sì da inibire gli effetti nocivi dell'interruzione della macchina giudiziaria e smaltire il notevole arretrato che inevitabilmente si è sovrapposto a seguito della crisi pandemica.

A ben vedere, dunque, le misure introdotte per fronteggiare la crisi epidemiologica, nonché le inevitabili risonanze che quest'ultima trascinerà con sé, hanno senza dubbio contribuito a definire "il segno dei tempi" per interpretare il presente e gettare uno sguardo, temerario, indiscreto, incerto, ma fiducioso, verso il futuro[2595].

6. I RIFLESSI DELL'EMERGENZA PANDEMICA SULLA *TERRITORIAL CONSTITUTION* BRITANNICA

di *Emanuele Gabriele*

SOMMARIO: 6.1 Il quadro pre-pandemico: lo Stato devoluto britannico tra indeterminazioni e parossismi nei primi mesi del 2020. - 6.2 L'irruzione della pandemia e gli effetti sulla Costituzione territoriale britannica. - 6.2.1 Il riparto di competenze e il sistema delle fonti normative. La legislazione devoluta rilevante. 6.2.2 Lo sviluppo dei rapporti intergovernativi nell'anno dell'emergenza sanitaria. - 6.3 Le ripercussioni della pandemia sulle istituzioni: l'adeguamento dei lavori assembleari nei legislativi devoluti. 6.3.1 Il *Senedd* gallese. 6.3.2 Il Parlamento scozzese. 6.3.3 L'Assemblea di Stormont. - 6.4 Considerazioni conclusive: l'*annus horribilis* dell'Unione come potenziale punto di (ri)avvio dell'esperimento devolutivo.

6.1 Il quadro pre-pandemico: lo Stato devoluto britannico[2596] tra indeterminazioni e parossismi nei primi mesi del 2020.

[2595] N. BOBBIO, *L'età dei diritti,* cit., p. 252.

[2596] Il tipo di Stato britannico ha subìto una torsione profonda rispetto al periodo precedente con l'introduzione della *devolution* (concretizzatasi con l'emanazione dei tre *Statutes* del 1998, lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act* e il *Northern Ireland Act*), rientrante nel pacchetto di riforme blairiane della fine degli anni '90. La stessa definizione del modello decentrato britannico non è concordata unanimemente dalla dottrina, che passa (come ricordato da un importante rapporto della Camera dei Lord, HOUSE OF LORDS: EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Brexit and Devolution, House of Lords Paper n. 9,* in *www.pubblications.parliament.uk*, 19 luglio 2017, p. 15) da definizioni come "*unitary State with three special-status regions*" a "*union State*" a "*plurinational*" o "*multinational State*". Pur non volendo essere, il presente contributo, un'introduzione al tipo di Stato devoluto vigente nel Regno Unito, appare comunque doveroso, oltre che funzionale, dare contezza di alcuni contributi sul tema. Della sterminata mole bibliografica sulla devoluzione britannica, si riportano qui solo alcune indicazioni, limitandosi ai contributi della dottrina di lingua anglosassone e italiana. Sulle origini della *devolution* si rimanda al classico testo di J.P. MACKINTOSH, *The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism*, Penguin Books, Harmondsworth, 1968, oltre che, in italiano, a D.G. BIANCHI, *Storia della devoluzione britannica. Dalla secessione americana ai giorni nostri*, Franco Angeli, Milano, 2005. Sulla concreta realizzazione e il funzionamento del sistema devoluto, insieme con l'ormai classico studio di V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 2001, si segnalano: J. BRADBURY (a cura di), *Devolution, Regionalism and Regional Development: The UK Experience*, Routledge, London, 2008; R. DEACON, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, Edinburgh, II ed., 2012; TORRANCE D., *Introduction to Devolution in the UK*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 19 giugno 2019. In italiano: A. TORRE, *Devolution (dir. comp.)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2007; ID., *Pluralismo e asimmetrie in uno stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Cedam, Padova, 2010, p. 125 ss.; F. DEL CONTE,

Il 31 gennaio 2020, poche ore prima che il Regno Unito concludesse il processo di *Brexit* rinunciando allo *status* di membro dell'Unione europea[2597], in un albergo di York venivano confermati i primi due casi di Covid-19 su territorio britannico[2598]. È per singolare coincidenza, dunque, che le più recenti traversie della Costituzione territoriale britannica, vale a dire le negoziazioni sulle relazioni future tra Londra e Bruxelles e la crisi pandemica da Coronavirus, possono essere datate al medesimo giorno.
L'inscindibilità dei due fenomeni, appropriatamente definiti come le "*twin challanges*" della devoluzione britannica[2599], non permette una trattazione esclusiva di uno solo di essi – per quanto l'argomento del presente contributo rimanga quello dell'analisi dei rapporti centro-periferia nell'anno dell'emergenza pandemica. Per un'adeguata comprensione del tema, infatti, occorre non solo comprendere il valore del momento emergenziale in prospettiva diacronica, contestualizzando il quadro asimmetricamente decentrato in cui si è innestata la pandemia, ma altresì correlare quest'ultima con gli sconvolgimenti causati dal recesso del Regno Unito dall'Unione europea, in modo da cogliere i fomenti della crisi dei rapporti intergovernativi che investe oggi l'ordinamento decentrato britannico.
Per la *Territorial Constitution* del Regno Unito, invero, il primo trimestre del 2020 ha costituito l'acme di un processo iniziato all'indomani del referendum sulla permanenza del Paese nell'Unione europea. Ma le debolezze del sistema devoluto possono essere riscontrate sin dalle fondamenta normative di quella che, per l'ordinamento, rimane comunque "*the most radical constitutional change [...] since the Great Reform Act of 1832*"[2600]. Senza voler trattare la storia dell'esperimento devolutivo *ab ovo*, ma prima di volgersi agli sconvolgimenti causati dalla *Brexit* sulle relazioni centro-periferiche d'Oltremanica, sembra appropriato accennare ad un aspetto problematico della genesi della riforma territoriale,

---

La devolution nel Regno Unito. Percorsi di analisi sul decentramento politico-costituzionale d'oltremanica, Giappichelli, Torino, 2011; CARAVALE G., *A Family of Nation. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit,* Jovene, Napoli, 2017. Sulle singole Nazioni si rimanda: per la Scozia, a C. HIMSWORTH – C.M. O'NEILL, *Scotland's Constitution: Law and Practice*, Bloomsbury, London, 2015 e a G. HASSAN, *The Story of the Scottish Parliament: Reflections on the First Two Decades*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2019; per il Galles, a D. TORRANCE, *"A process, not an event": Devolution in Wales, 1998-2020*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 6 aprile 2020; per l'Irlanda del Nord, a B. DICKSON, *Devolution in Northern Ireland*, in C. O'CINNEADE – J. JOWELL (a cura di), *The changing Constitution,* Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 239 ss; per l'Inghilterra a R. HAZELL (a cura di), *The English Question*, Manchester University Press, Manchester, 2006, oltre che a M. SANDFORD, *Devolution to local government in England*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 26 marzo 2020. Infine, per una comparazione con l'ordinamento regionale italiano si rimanda al recente lavoro di B. GUASTAFERRO, *Autonomia, sovranità, rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito,* CEDAM, Padova, 2020.

[2597] K. ADLER - L. KUENSSBERG, *Brexit: UK leaves the European Union*, in *www.bbc.com*, 1° febbraio 2020. Come noto, il processo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, iniziato con il referendum del 23 giugno 2016, si è concluso alle ore 23:00 GMT del 31 gennaio 2020, pochi giorni dopo la ratifica, da parte del Parlamento di Westminster, dell'Accordo di recesso tra Londra e Bruxelles attraverso lo *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020.* L'Accordo di recesso ha previsto, con lo scopo di consentire le negoziazioni delle relazioni future tra le parti, un periodo di transizione (conclusosi il 31 dicembre 2020), durante il quale il Regno Unito ha continuato a partecipare all'Unione doganale e al Mercato europeo comune, pur mantenendo lo *status* di Paese terzo. Sul periodo di transizione, può essere utile un rimando a K. ARMSTRONG, *The Transition*, in F. FABBRINI (a cura di) *The Law and Politics of Brexit, Vol. II – The Withdrawal Agreement*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 171 ss.

[2598] J. GALLAGHER, *Coronavirus: Two cases confirmed in UK*, in *www.bbc.com*, 31 gennaio 2020.

[2599] In J. MORPHET, *The Impact of COVID-19 on Devolution. Recentralising the British State Beyond Brexit?*, Bristol University Press, Bristol, 2021, p. 1.

[2600] V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, cit., p. 1.

direttamente connesso sia con i risvolti costituzionali seguiti alla consultazione referendaria del 2016, sia con le modalità di coordinamento durante la fase pandemica.

La devoluzione è stata una delle riforme principali della leadership neolaburista di Tony Blair[2601], ma la maggior parte della dottrina è oggi concorde nel ravvisare – come conseguenza del *modus operandi* pragmatico e convenzionale tipico del legislatore britannico – una rilevante labilità nelle architetture di coordinamento introdotte per regolamentare le relazioni intergovernative tra le *devolved Nations* di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, e il Governo centrale di Londra[2602]. La principale criticità del modello intergovernativo britannico consisterebbe nella gestione delle questioni territoriali in forum informali e incontri bilaterali, che non permetterebbero una discrezionalità decisionale e un coordinamento collettivo adeguati allo sviluppo di una politica territoriale coesa ed efficiente[2603]. In estrema sintesi si può affermare che, nel Regno Unito, la maggior parte dei meccanismi che regolano le relazioni intergovernative sono stati introdotti con l'emanazione degli Statuti devoluti alla fine degli anni '90. Un *Memorandum of Understanding* (*MoU*) tra i quattro esecutivi nazionali è stato pubblicato nell'ottobre 1999 e aggiornato l'ultima volta nel 2012[2604]. Il *MoU*, tra l'altro, ha istituito un forum, il *Joint Ministerial Committee* (*JMC*), che comprende ministri del Regno Unito e dei governi devoluti, la cui plenaria dovrebbe riunirsi con cadenza (almeno) annuale[2605]. Nel corso del tempo, quest'ultima disposizione è stata costantemente disattesa[2606], sia per la preferenza

---

[2601] Il decentramento introdotto negli anni '90 trova comunque la sua base nei tentativi dei precedenti governi laburisti degli anni '70, falliti prima del "ritorno all'ordine" centralizzatore dell'era thatcheriana. Sul tema delle riforme blairiane si rimanda, oltre ai testi già citati in nota (1), a R. HAZELL – D. SINCLAIR, *The British Constitution in 1997–98: Labour's Constitutional Revolution*, in *Parliamentary Affairs*, n. 2/1999, p. 161 ss., e al recente lavoro di F. CLEMENTI, *Anthony Charles Lynton Blair. 1997-2007. L'innovatore*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, Cedam, Padova, p. 1057 ss.

[2602] In questa sede si accetta la definizione data da D. KRANE – D.S. WRIGHT, *Intergovernmental Relations,* in *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, vol. II, 1998, p. 1168 ss., per cui, per "relazioni intergovernative" devono intendersi "*[t]he various combinations of interdependencies and influences among public officials – elected and administrative – in all types and levels of governmental units, with particular emphasis on financial, policy and political issues*" (p. 1168).

[2603] Sul tema si rimanda, per una ricostruzione storica, a D. TORRANCE, *Intergovernmental relations in the United Kingdom,* in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 25 luglio 2018. Sulle criticità dell'attuale sistema di regolamento delle relazioni tra esecutivi devoluti e centrale si vedano invece: N. MCEWEN – M. KENNY – J. SHELDON – C. BROWN SWAN, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?,* in *The Political Quarterly*, n. 91(3)/2020, p. 632 ss; M. SANFORD – C. GORMLEY-HEENAN, *"Taking Back Control", the UK's Constitutional Narrative and Schrodinger's Devolution*, in *Parliamentary Affairs*, n. 73/2020, p. 108 ss.; M. KENNY – N. MCEWEN, *Intergovernmental Relations and the Crisis of the Union,* in *Political Insight*, n. 12(1)/2021, p. 12 ss.; M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads. Can the British state handle the challenges of devolution?*, The Constitution Society, London, 2021.

[2604] *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee*, in *www.gov.uk,* 1° ottobre 2012.

[2605] Secondo quanto sancito dal par. A1.3 del *MoU*, gli incontri plenari del *Joint Ministerial Committee* riuniscono il *Prime Minister* britannico (o un suo delegato), i *First Minister* di Scozia e Galles (insieme con un ministro dei rispettivi governi), il *First Minister* e il *Deputy First Minister* nordirlandesi, e i tre Segretari di Stato del Governo di Londra con delega alle Nazioni devolute. Il *JMC* può riunirsi anche in "formato funzionale", ossia riunendo i ministri dell'Esecutivo centrale e di quelli devoluti a cui sono attribuite determinate materie, sulla scorta di quanto avviene, ad esempio, nel Consiglio dell'Unione europea.

[2606] Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., *passim*, ma soprattutto pp. 9-14 per una ricostruzione delle riunioni del *JMC* tenute tra il 2000 e il 2016.

degli esecutivi devoluti di relazionarsi con Whitehall bilateralmente e non collettivamente[2607], ma anche per la natura del Comitato, organo eminentemente consultivo, a cui non sono mai stati attribuiti poteri di *decision-making*[2608]. Queste criticità sono rimaste latenti sino a quando gli esecutivi devoluti e quello di Londra sono stati espressione del medesimo partito politico, quello laburista[2609], e hanno cominciato ad affiorare solo allorquando, nel 2007, la situazione è mutata in Scozia, dove si è proceduto alla formazione di un governo monocolore formato dal partito indipendentista dello *Scottish National Party* (*SNP*), e in Galles, dove gli indipendentisti del *Playd Cymru* hanno assunto il ruolo di partner di governo dei *Labours* locali[2610]. Quando le elezioni del 2010 hanno decretato vincitore il conservatore Cameron, costretto a formare un inedito governo di coalizione con i liberal-democratici, tutti i quattro esecutivi nazionali britannici erano guidati da governi di colori diversi, con un dissimile approccio alla devoluzione, e soprattutto al ruolo dell'Unione britannica, pilastro fondamentale del pensiero conservatore[2611], ma considerata il risultato di un semplice patto tra Nazioni da parte degli enti devoluti[2612]. Da ormai un decennio, il deperimento delle relazioni intergovernative ha proseguito per inerzia, raggiungendo però il parossismo a seguito della consultazione referendaria del 2016.
Quanto sin qui detto sulle criticità del sistema delle relazioni intergovernative è stato messo in luce, da ultimo, in un importante rapporto del 2019 – ma pubblicato, dopo reiterate richieste da parte delle amministrazioni devolute, solo nel marzo 2021 – stilato da Lord Dunlop per l'allora Governo May, sulla tenuta dell'Unione territoriale britannica[2613]. Il *Dunlop Review,* per i suoi risvolti sui rapporti centro-periferici e per il modo in cui si innesta nel dibattito dell'ultimo anno, verrà richiamato più diffusamente nell'ultimo paragrafo[2614]. Ora, prima di proseguire con l'analisi della pandemia di Coronavirus e i suoi

---

[2607] Cfr. *ibid.*, pp. 11-12.
[2608] Come disposto dal par. A1.10 "*[t]he JMC is a consultative body rather than an executive body, and so will reach agreements rather than decisions*". Sul tema della natura consultiva del Comitato si rimanda a N. MCEWEN – M. KENNY – J. SHELDON – C. BROWN SWAN, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?*, cit., pp. 636-639.
[2609] L'unica eccezione è sempre rimasto l'Esecutivo nordirlandese, guidato, in base all'Accordo del Venerdì Santo del 1998, da un duumvirato composto dai leader dei partiti espressione delle due comunità dell'Ulster, quella unionista e quella nazionalista, attualmente rispettivamente rappresentate dall'*Ulster Union Party* e dal *Sinn Féin*.
[2610] Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., p. 13.
[2611] Sull'unionismo conservatore, e le sue relazioni con l'accidentato terreno della *Brexit*, si rimanda al recente contributo di M. KENNY – J. SHELDON, *Unionism, Conservative Thinking and Brexit*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 23 luglio 2020.
[2612] Sulle considerazioni afferenti all'Unione da parte delle Nazioni devolute, e in particolare per il pensiero scozzese e nordirlandese, si rimanda al recente lavoro di M. KEATING, *State and Nation in the United Kingdom. The Fractured Union*, Oxford University Press, Oxford, 2021, *passim*, ma in particolare il capitolo intitolato *Union and its Challangers in the United Kingdom,* p. 21 ss.
[2613] LORD A. DUNLOP, *Review of UK Government Union Capability*, in *www.gov.uk,* 24 marzo 2021.
[2614] Non si deve comunque credere che esso sia l'unico strumento con il quale si sia tentato di arginare il progressivo logoramento dei rapporti tra istituzioni centrali e devolute. Il *Lords Select Committee on Constitution* ha redatto, già nel 2016, un rapporto in cui sono stati elaborati sei principii che il Governo britannico dovrebbe adottare nei confronti delle Nazioni per ricercare soluzioni consensuali alle questioni normative che possono porsi. I sei criteri elaborati nel report "*The Union and Devolution*" – solidarietà, diversità, consenso, ricettività, sussidiarietà e chiarezza – tentano di inglobare un sistema valoriale già presente nell'Unione europea, per approntare un dialogo il più paritario possibile tra Londra e le istituzioni devolute. Cfr. HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *The Union and the Devolution, House of Lords Paper n. 149*, in *www.pubblications.parliament.uk*, 25 maggio 2016, parr. 154-205.

risvolti sul tipo di Stato, occorre accennare, pur latamente, alle questioni principali che la *Brexit* ha sollevato con riguardo alla *Territorial Constitution* britannica[2615].

Più di qualsiasi altro processo costituzionale britannico, la *devolution* è stata intrinsecamente connessa con l'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea, sia nella genesi che nella sua evoluzione. Stante la frequente coincidenza tra materie devolute e comunitarie – tra queste l'agricoltura, le politiche ambientali, lo sviluppo industriale e gli aiuti di Stato –, l'attività regolatrice di Bruxelles ha svolto, nel corso degli anni, una "significativa funzione armonizzatrice tra i diversi livelli di governo"[2616], disinnescando "a monte" i conflitti che avrebbero potuto originare nel caso in cui gli *standard* normativi (ma anche di altra natura, anzitutto commerciale) fossero stati stabiliti da Londra.

Ciò premesso si comprende perché, nonostante quella dei rapporti con l'Unione europea sia materia riservata al Governo di Londra secondo il comparto di competenze previsto da tutti i tre statuti devoluti[2617], si sia comunque lamentato il fatto per cui "*the UK approach to Brexit [...] is the UK government's approach alone*"[2618]. Oltre alla spaccatura territoriale causata dagli esiti stessi del referendum del giugno 2016[2619], infatti, la *Brexit* ha rappresentato un motivo di rottura nelle già fragili relazioni intergovernative del Regno

---

[2615] La bibliografia sul tema, data l'importanza delle implicazioni per la *unwritten Constitution* del Regno Unito, risulta particolarmente densa. In questa sede ci si limita ancora una volta a dare contezza di alcuni validi contributi. Sulle implicazioni del recesso dall'Unione europea dal punto di vista costituzionale *tout court* due titoli: C. O'CINNEADE – J. JOWELL (a cura di), *The changing Constitution,* Oxford University Press, Oxford, 2019 e, in italiano, G. CARAVALE, *Brexit e Costituzione britannica,* Jovene, Napoli, 2019. Sulle implicazioni per il ruolo delle Nazioni devolute e per l'Unione territoriale si rimanda a: A. PAUN – G. MILLER, *Four-nation Brexit How the UK and devolved governments should work together on leaving the EU*, in *www.instituteforgovernment.org.uk*, 24 ottobre 2016; G. CARAVALE, *A Family of Nation. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit,* cit.; M. KEATING, *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom,* in *Droite et société,* n. 98(1)/2018, p. 53 ss.; B. GUASTAFERRO, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello Stato: il Regno Unito tra Brexit e devolution*, in *www.dpceonline.it*, n. 4/2019, p. 2807 ss.; C. KINCAID, *Devolution and the Union: then and now*, in *www.constitutionunit.com*, 18 dicembre 2020; N. MCEWEN, *Negotiating Brexit: power dynamics in British intergovernmental relations*, in *www.regionalstudies.org*, 3 aprile 2020; G. SAPUTELLI., *Brexit e devolution nel Regno Unito: quando è lo Stato (e non l'UE) a mostrare i suoi limiti*, in *www.dpceonline.it*, n. 4/2020, p. 4707 ss.; AA.VV., *Brexit and beyond: the Union*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 1° febbraio 2021; M. KEATING., *Taking back control? Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, in *Journal of European Public Policy*, n. 28/2021, p. 1 ss.; P. SURRIDGE, *Post-Brexit British Politics: A Reunited Kingdom?*, in *Political Insight*, n. 12(1)/2021. A riprova di quanto detto in precedenza sulle relazioni tra *Brexit* ed emergenza pandemica, e sull'impossibilità di scindere lo studio dei due fenomeni, anche, e forse anzitutto, con riguardo alla *Territorial Constitution*, si rimanda ad alcuni contributi elaborati nell'ultimo anno: A. BHATTACHARJEE – D. NGUYEN – T. VENABLES, *The Prospects for Regional Disparities in the UK in Times of Brexit and Covid-19*, in *National Institute Economic Review*, n. 253/2020, p. 1 ss.; M. KENNY– J. SHELDON, *Territorial governance and the coronavirus crisis*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk*, 8 aprile 2020; D. TORRANCE, *Intergovernmental relations in the age of coronavirus and Brexit*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 13 luglio 2020, e infine al già citato volume di J. MORPHET, *The Impact of COVID-19 on Devolution. Recentralising the British State Beyond Brexit?*, cit.

[2616] Così G. CARAVALE, *A Family of Nation. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, cit., p. 2019. Sul tema si veda anche M. KEATING, *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom,* cit., pp. 57-58.

[2617] In particolare, rilevano: l'Allegato 5 allo *Scotland Act 1998*, l'Allegato 7A del *Government of Wales Act 2006* e l'Allegato 2 del *Northern Ireland Act 1998*.

[2618] Così N. MCEWAN, *Towards a Devolution Backstop? UK government-devolved government relations after Brexit*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk,* 15 Aprile 2019.

[2619] Come noto, mentre in Inghilterra e Galles il *leave* ha vinto, rispettivamente, con il 53% e il 52%, in Scozia la maggioranza della popolazione (62%) si è espressa per il *remain*. In Irlanda del Nord, dove pure ha vinto il *remain* (per cui ha votato quasi il 56% della popolazione) si è registrata un'importante frattura tra la comunità cattolica (85% per rimanere nell'UE) e quella protestante (60% per il *leave*).

Unito per ulteriori altri motivi. Due, su tutti, meritano di essere menzionati: *a)* l'inefficacia degli strumenti di coesione creati nell'intento di coinvolgere le Nazioni devolute nelle negoziazioni con l'Unione europea e *b)*, conseguentemente, lo sgretolamento di quei, pur labili, strumenti di collaborazione che avevano permesso, nei decenni precedenti, di disinnescare i possibili conflitti tra centro e periferia.
Senza voler esaminarli nel dettaglio (ché si esulerebbe dall'intento del presente contributo), con riguardo al primo punto, si può affermare che né il *Joint Ministerial Committee (EU Negotiations)*, ossia la configurazione del *JMC* creata, già nell'ottobre 2016, con lo scopo di coinvolgere le istituzioni decentrate nelle discussioni con quelle europee, né l'istituto dei *common frameworks*, vale a dire i quadri normativi comuni negoziati tra centro e periferia per riallocare le materie rientranti da Bruxelles, sono stati utilizzati in maniera produttiva e funzionale[2620]. È da notare come, nonostante le dichiarazioni propositive dell'Esecutivo di Londra[2621], l'utilizzo di questi strumenti sia stato sempre minore, sino a giungere, con il Governo Johnson – rappresentante di un forte unionismo –, ad un loro sostanziale accantonamento, mirabilmente esemplificato, a fine 2020, dall'approvazione della legislazione sul mercato interno, materia da normare proprio attraverso i *common frameworks*, e invece adottata senza il coinvolgimento, anzi con l'aperta opposizione, delle istituzioni decentrate[2622].
La conseguenza primaria di questo approccio, per giungere dunque al punto *sub b)*, è stata il deperimento delle relazioni intergovernative *tout court*, comprovato dalla progressiva sospensione della *Sewel Convention* (o *Legislative Consent Motion*), la fondamentale convenzione costituzionale secondo la quale il Parlamento di Westminster (in un atto di *self restraint*) non legiferererebbe su materie devolute senza l'assenso dei legislativi nazionali[2623].
Le leggi fondamentali che hanno regolato la *Brexit,* vale a dire lo *European Union (Withdrawal) Act 2018*[2624], lo *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*[2625], lo *United Kingdom Internal Market Act 2020*[2626] e lo *European Union (Future Relationship) Act 2020*[2627] sono state emanate senza l'assenso di una, o persino di tutte le Nazioni devolute[2628]. La violazione di una convenzione costituzionale – pur politica, e dunque non

---

[2620] Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., pp. 24-30.
[2621] Già nella prima riunione del *JMC(EUNeg)*, tenutasi il 24 ottobre 2016, il Primo Ministro May ha tenuto ad esprimere il suo impegno "*to full engagement with the Scottish Government, the Welsh Government and Northern Ireland Executive on the UK's exit from the European Union*"; cfr. *Joint Ministerial Committee communiqué: 24 October 2016*, in *www.gov.uk.*
[2622] Sul tema della legislazione del mercato interno, approvata attraverso lo *United Kingdom Internal Market Act 2020*, i rapporti tra enti devoluti e centrali si sono ulteriormente incrinati. Sul tema, si rimanda a: C. LIVINGSTON, *Brexit, the UK Internal Market Bill and Devolution*, in *www.lawscot.org.uk,* 19 ottobre 2020; N. MCEWEN, *The Internal Market Bill: implications for devolution,* in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk,* 11 settembre 2020.
[2623] Sul tema, su cui si tornerà nel prosieguo, si rimanda, per lo meno, ai contributi di: G. ANTHONY, *Devolution, Brexit, and the Sewel Convention,* The Constitution Society, London, 2018; G. COWIE – D. TORRANCE, *Devolution: the Sewel Convention*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 13 maggio 2020; A. PAUN. – K. SHUTTLEWORTH, *Legislating by Consent. How to revive the Sewel Convention,* in *www.instituteforgovernment.org.uk*, 17 settembre 2020.
[2624] *European Union (Withdrawal) Act 2018 (c.16),* in *www.legislation.gov.uk.*
[2625] *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 (c.1),* in *www.legislation.gov.uk.*
[2626] *United Kingdom Internal Market Act 2020 (c. 27),* in *www.legislation.gov.uk.*
[2627] *European Union (Future Relationship) Act 2020 (c. 29)*, in *www.legislation.gov.uk.*
[2628] Specificatamente, lo *European Union (Withdrawal) Act 2018* è stata la prima legge di Westminster ad essere approvata senza il consenso di almeno una Nazione devoluta, non avendo ritenuto conveniente, la Scozia, passare una

giustiziabile – come quella della *Legislative Consent Motion*, che ha permesso, nel corso degli anni, una pacifica attuazione delle relazioni intergovernative, è stata l'ennesima occasione per sollecitare un ripensamento dei rapporti centro-periferici, ulteriormente atrofizzati dall'emergenza pandemica, sopraggiunta, come è stato notato, "*at a time of constitutional flux*"[2629].

6.2 L'irruzione dell'emergenza e gli effetti sulla Costituzione territoriale britannica.

Considerato quanto sin qui detto, è possibile ora trattare, con maggior consapevolezza, il ruolo che ha avuto l'irruzione del COVID-19 sulla Costituzione territoriale del Regno Unito. Con una premessa. Non bisogna dimenticare, per quanto il tema dei prossimi paragrafi sarà quello dell'emergenza sanitaria, che agli sconvolgimenti costituzionali causati dalla pandemia si è costantemente affiancato il tema della *Brexit*, con tutte le conseguenze del caso, compresi i timori causati dallo spettro del *no deal*. La somma dei due eventi ha avuto ripercussioni profonde sui rapporti multilivello, anzitutto per il modo in cui lo Stato centrale ha deciso di affrontarli; vale a dire, con modalità fortemente accentratrici, per quanto riguarda le negoziazioni con l'UE, e, al contrario, con uno schema "quasi federale"[2630] per quel che concerne la gestione territoriale della pandemia. Sull'unione di questi temi si rimanda all'ultimo paragrafo; ora si tenterà di analizzare brevemente i risvolti della crisi sanitaria per il tipo di Stato britannico, che in questo frangente si è pienamente adeguato alla sua natura di *multinational State.*

6.2.1 Il riparto di competenze e il sistema delle fonti normative. La legislazione devoluta rilevante in materia pandemica.

Lo schema di ripartizione delle competenze nel Regno Unito segue il modello dei poteri residui, ragion per cui, pur con alcune differenze nelle tre Nazioni devolute, alle assemblee legislative di Scozia, Galles e Irlanda del Nord sono trasferite tutte le materie non esplicitamente elencate nei rispettivi statuti, secondo la formula "*everything devolved, unless reserved*"[2631]. Senza voler scendere nel dettaglio, per quanto riguarda la Scozia, rileva l'Allegato 5 dello *Scotland Act 1998* (emendato nel 2012 e nel 2016), dove sono elencate le materie riservate a Londra (*general* e *specific reservations*), mentre la competenza su quelle non espressamente enunciate è riservata a Edimburgo. Per il Galles, a

---

mozione favorevole. Lo *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* possiede un altro record negativo, essendo stato il primo atto del Parlamento di Londra emanato nonostante il diniego di tutti i legislativi devoluti. Infine, anche l'*Internal Market Act 2020* non ha ottenuto il consenso di Galles e Scozia (l'Irlanda del Nord, in questo caso, ha espresso il proprio dissenso attraverso una *private members' motion*).

[2629] C. MULLAY, *No Unity in the United Kingdom*, in *www.verfassungblog.de*, 26 giugno 2020.

[2630] G. CARAVALE, *Una tempesta perfetta? La fine del periodo di transizione, l'emergenza sanitaria e il problema del mercato interno*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2020, p. 1 ss., 2.

[2631] In linea di massima, si può affermare che a Londra vengono di norma affidate materie come quelle di natura costituzionale – Corona, successione al trono, Parlamento di Westminster – e di politica estera, tra cui, come si è già avuto modo di osservare, i rapporti con le istituzioni europee. Sul riparto di competenze, e sulla sua evoluzione diacronica per ciascuna Nazione, si rimanda a: G. CARAVALE, *A Family of Nation. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit,* cit., pp. 32- 33, 111-116, 131-136; D. TORRANCE, *Introduction to Devolution in the UK,* cit., pp. 7-8, 12-14, 20-21.

partire dal 2017, si è scelto di attuare un modello simile a quello scozzese[2632], per cui l'Allegato 7A del *Wales Act 2017* elenca le *general* e *specific provisions* espressamente riservate a Londra, mentre tutto il resto rientra nelle prerogative di Cardiff. Infine, anche in Irlanda del Nord, nonostante parzialmente diversificato, il riparto di competenze segue quello delle altre Nazioni: nell'Allegato 2 al *Northern Ireland Act 1998* sono elencate le materie riservate a Westminster (c.d. *excepted matters*), nell'Allegato 3 sono inserite quelle che possono essere devolute all'Assemblea di Stormont con il consenso del Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord (c.d. *reserved matters*), mentre tutto ciò non espressamente enumerato è considerato una *transferred matter* a Belfast.
Ora, con riferimento alla legislazione rilevante emanata in contrasto alla pandemia, bisogna anzitutto evidenziare come la *pubblic health* sia, per tutte le tre Nazioni, materia devoluta. La scelta di Londra di non utilizzare il *Civil Contingencies Act 2004*[2633] poggia anche su questo presupposto: considerato che quella emergenziale è, per esplicita previsione degli statuti nazionali, una *reserved matter* di Westminister, l'utilizzo di questo strumento normativo avrebbe comportato una concentrazione della risposta alla crisi sanitaria nelle mani delle istituzioni centrali[2634]. L'elezione della *public health law* come alveo normativo in cui muoversi, ha permesso invece che le *constituent parts* del Regno godessero di ampia autonomia, consentendo esse di rispondere prontamente e in modo funzionale ai bisogni dei territori. Il risultato di questa scelta, stante la rigida separazione delle materie, e la doppia asimmetria che investe il processo devolutivo[2635], è stato un approccio normativo differenziato su base nazionale, con i quattro governi chiamati ad affrontare l'emergenza in condizione paritaria, e l'Esecutivo di Londra che, sovente, ha emanato legislazione in materia pandemica per la sola Inghilterra, in quella che è stata definita una "*four-nation exit strategy*"[2636].
La differenziazione degli approcci è riscontrabile già nella legislazione in materia sanitaria che ha costituito la cornice normativa entro cui si sono mosse le amministrazioni decentrate:

[2632] Come noto, il processo devolutivo in Galles è quello che ha subito maggiori torsioni dalla sua introduzione nel 1998. Nei primi anni di esistenza, non soltanto l'assemblea di Cardiff non era dotata di poteri legislativi primari, ma il riparto di competenze prevedeva, a differenza di quelli scozzese e nordirlandese, un modello a poteri riservati, caratteristico di tipi di Stato a tendenza centralizzante. Con il *Government of Wales Act 2006* è stata introdotta la possibilità di emanare legislazione primaria nelle venti materie enumerate all'Allegato 7 dell'*Act*, ma solo con il *Wales Act 2017*, che ha recepito le indicazioni di un'apposita commissione parlamentare della *House of Lords* (la c.d. *Silk Commission*), è stato introdotto il modello dei poteri residui. Il processo devolutivo gallese è proseguito, nel 2020, con la trasformazione del nome dell'Assemblea di Cardiff da "*National Assembly of Wales*" a "*Welsh Parliament*" (*Senedd Cymru*), sulla cui importanza nell'ottica dei rapporti centro-periferici si ternerà nel prosieguo.
[2633] Per la cui analisi si rimanda al Capitolo 2 del presente contributo.
[2634] P. GREZ, *Devolution and Emergency Measures in Response to COVID-19*, in *www.blog.bham.ac.uk,* 3 febbraio 2021.
[2635] La doppia asimmetria della Costituzione territoriale britannica riguarda sia la differenziazione delle materie devolute alle singole Nazioni, sia il fatto che l'Inghilterra, che raggruppa l'80% circa della popolazione del Regno, è soggetta alla *direct rule* di Londra, non essendo dotata di una propria assemblea legislativa, ma solo di un meccanismo di rappresentanza all'interno di Westminster (il famoso *EVEL, English Votes for English Laws*).
[2636] Cfr. A.PAUN – J. SARGEANT – A. NICE, *A four-nation exit strategy. How the UK and devolved governments should approach coronavirus*, in *www.instituteforgovernment.org.uk*, 6 maggio 2020. Ma di un approccio a "*four UK governments*" hanno parlato anche D. WINCOTT – A. WAGER, *Coronavirus: the challenges for devolution*, in *www.ukandeu.ac.uk,* 9 aprile 2020. Ovviamente, con riguardo alle materie riservate a Londra (come il controllo dei confini nazionali, dei porti e degli aeroporti), il Governo Johnson ha emanato regole valide su tutto il territorio del Regno.

i ministri inglesi e gallesi hanno basato la loro azione sulla Parte 2A (intitolata *Public Health Protection*) del *Public Health (Control of Disease) Act 1984*[2637], così come emendato dal *Health and Social Care Act 2008*[2638], che ha permesso ai dicasteri dei rispettivi esecutivi di emanare *regulations* per contrastare la pandemia; i ministri scozzesi hanno operato allo stesso modo sulla base del *Public Health etc. (Scotland) Act 2008*[2639], mentre quelli nordirlandesi hanno utilizzato il *Public Health Act (Northern Ireland) 1967*[2640].

In queste cornici si è inserito il *Coronavirus Act 2020*[2641], la cui *ratio* è consistita, tra l'altro: *a)* nella omogeneizzazione degli strumenti contenuti nella normativa di cui sopra, per permettere alle amministrazioni devolute di disporre dei medesimi strumenti nella lotta alla pandemia e *b)* nell'integrazione della normativa vigente con ulteriori disposizioni, per rafforzare la prontezza con cui rispondere alla propagazione del virus. Per quanto concerne il punto *sub a)*, la necessità di garantire alle amministrazioni scozzese e nordirlandese gli stessi strumenti previsti dal *Public Health Act 1984* per i ministri inglesi e gallesi, ha condotto alla formulazione dell'Allegato 18 (a cui rimanda l'art. 48 dell'*Act*), che emendando il *Public Health Act (Northern Ireland) 1967*, ha riconosciuto al *Department for Health* di Belfast la possibilità di emanare *regulations* in contrasto al Covid-19, e dell'Allegato 19 (a cui rimanda l'art. 49), il quale ha disposto lo stesso per i ministri scozzesi. Il rafforzamento della normativa previgente – giungendo al punto *sub b)* – è stato invece raggiunto attraverso la disposizione di poteri aggiuntivi, ossia non previsti in nessuna delle fonti pre-pandemiche, in capo alle quattro amministrazioni del Regno. In questo caso, con riferimento alla *devolution*, viene in rilievo il riparto di competenze asimmetrico, giacché materie devolute per una Nazione, potrebbero non esserlo per le altre[2642].

Merita poi alcune considerazioni la generale predisposizione, anche a livello devoluto, verso la legislazione secondaria. In particolare, la fonte normativa prediletta è stata quella delle *regulations* (atti secondari riconducibili al *genus* degli *statutory instruments*), che gli esecutivi devoluti hanno emanato in gran quantità e con lo scopo di coprire tutti i settori colpiti dalla pandemia[2643]. Se, però, i governi di Galles e Irlanda del Nord hanno deciso di

---

[2637] *Public Health (Control of Disease) Act 1984 (c. 22)*, in *www.legislation.gov.uk.*

[2638] *Health and Social Care Act 2008 (c. 14),* in *www.legislation.gov.uk.*

[2639] *Public Health etc. (Scotland) Act 2008 (asp. 5),* in *www.legislation.gov.uk.*

[2640] *Public Health Act (Northern Ireland) 1967 (chapter 36),* in *www.legislation.gov.uk.*

[2641] *Coronavirus Act 2020 (c. 7),* in *www.legislation.gov.uk.* Anche per l'analisi di tale norma si rimanda al Capitolo 2 del presente contributo.

[2642] A titolo esemplificativo, si possono citare le disposizioni che modificano i termini di preavviso di sfratto in relazione a determinate locazioni residenziali, la cui regolamentazione è attuata, nel *Coronavirus Act 2020*, solo con riferimento a Inghilterra e Galles (art. 81 dell'*Act* e relativo Allegato 29), essendo la legislazione di locazione materia devoluta in Scozia e Irlanda del Nord.

[2643] Tra la copiosa mole di strumenti di legislazione secondaria emanata dagli enti devoluti , qui si segnalano, a mo' d'esempio: le *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020* e le *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (Amendment) Regulations 2020*; le *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations (Northern Ireland) 2020;* le *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (Wales) Regulations 2020* e le *Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Regulations 2020*. Per un elenco aggiornato della legislazione secondaria si rimanda ai siti internet delle istituzioni devolute. Il Governo gallese ha stilato due rapporti con l'elenco completo delle disposizioni emanate in forza del *Coronavirus Act 2020*: il *Coronavirus pandemic legislation: 4 February 2020 to 10 August 2020* e il *Coronavirus pandemic legislation: 10 August 2020 to 28 February 2021* sono disponibili in *www.gov.wales*. L'Esecutivo scozzese è invece tenuto, ai sensi dell'art. 15 del *Coronavirus (Scotland) Act 2020,* a pubblicare rapporti bimestrali sull'uso dei poteri emergenziali di

affrontare l'emergenza assumendo come fonte primaria di tali strumenti il *Coronavirus Act 2020* (insieme con le leggi nazionali precedenti sopra citata), la Scozia ha optato per un altro approccio. Il Parlamento di Holyrood, infatti, ha affiancato alla norma centrale e al *Public Health (Scotland) Act 2008*, due nuovi atti di rango primario, emanati con lo scopo di dare all'azione governativa di Edimburgo un'ulteriore legittimazione parlamentare. Il *Coronavirus (Scotland) Act 2020*[2644], e il *Coronavirus (Scotland) (no. 2) Act 2020*[2645], entrati in vigore, rispettivamente, il 7 aprile e il 27 maggio dello scorso anno, contengono disposizioni che integrano quelle del *Coronavirus Act*, soprattutto con riferimento alle materie devolute che Londra non aveva potuto regolamentare per rispettare il riparto di competenze. Ciò non toglie che, anche in Scozia, la maggior parte delle regole di condotta introdotte per affrontare l'emergenza sanitaria abbiano assunto la forma di atti secondari. Tra le varie limitazioni che le amministrazioni devolute hanno stabilito tramite *regulations* si possono ricordare: i *lockdown* locali e generali, insieme con le restrizioni alla libertà di movimento; i contenimenti sui viaggi e gli spostamenti tra Nazioni; i divieti di assembramento; la chiusura di scuole, negozi e attività non essenziali; l'obbligatorietà di indossare mascherine protettive; l'introduzione di requisiti di *screening*, isolamento preventivo e quarantena. Per concludere, occorre ricordare come tutta la legislazione secondaria devoluta è rimasta in vigore *ad tempus*, ragion per cui le *regulations* sono state spesso sostituite con nuove normative che ne hanno rivisto alcune previsioni in virtù dell'evoluzione della curva pandemica[2646].

6.2.3 Lo sviluppo dei rapporti intergovernativi nell'anno dell'emergenza sanitaria.

Se si considerassero esclusivamente le prime settimane di emergenza pandemica, non si accetterebbe la premessa, svolta nel primo paragrafo, in accordo alla quale la crisi sanitaria ha rappresentato un'ulteriore frattura nei rapporti multilivello britannici. Al contrario, il coordinamento dimostrato dalle istituzioni centrali e periferiche nei mesi di marzo e aprile 2020 ha permesso ad alcuni commentatori di scorgere, nella contingenza pandemica, la conduzione verso una (tanto agognata) rivalutazione delle relazioni intergovernative[2647]. E, in effetti, gli indizi per considerare la vicenda in questo modo sono molteplici, a partire dall'invito, eccezionale ancorché non inedito, dei leader degli esecutivi decentrati nel *Cabinet Office Briefing Room* (meglio conosciuto con il nome informale di "*COBRA*"), il comitato cui partecipano i ministri di Whitehall per coordinare la risposta di governo alle emergenze nazionali[2648]. Al *COBRA* è stato invitato, insieme con i *first ministers* nazionali,

---

cui è investito; tali rapporti sono disponibili in *www.gov.scot/publications*. Infine, la normativa emanata dal Governo nordirlandese è disponibile nella sezione *COVID-19 Related Statutory Rules* del sito dell'Assemblea di Belfast, in *www.niassembly.gov.uk.*

[2644] *Coronavirus (Scotland) Act 2020 (asp. 7),* in *www.legislation.gov.uk.*

[2645] *Coronavirus (Scotland) (no. 2) Act 2020 (asp. 10)*, in *www.legislation.gov.uk.*

[2646] Cfr. V. FREDIANELLI, *L'emergenza COVID-19 in Francia e nel Regno Unito: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1/2020, p. 71 ss., 75.

[2647] Tra gli altri, M. KENNY – J. SHELDON, *Territorial governance and the coronavirus crisis*, cit.

[2648] Sebbene i capi dei governi devoluti non partecipino, solitamente, alle riunioni del COBRA, il loro invito nelle riunioni del Comitato a partire da marzo 2020 non è cosa del tutto nuova, essendo già accaduto in concomitanza di alcuni eventi particolarmente gravi, come gli attentati terroristici di Londra del luglio 2005 e lo scoppio dell'epidemia di afta epizootica nel 2001. Sul punto si v. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., p. 31.

anche il sindaco di Londra, stante l'importanza – economica, demografica, ma anche in termini di numero di contagi – rivestita dalla capitale del Regno[2649]. Per le prime settimane di marzo 2020 è stato proprio il Comitato emergenziale a gestire la pandemia – a dimostrazione, ancora una volta, della preferenza delle istituzioni britanniche per l'informalità rispetto all'azione *lege uti*[2650] –, anzitutto con l'emanazione di un *action plan*[2651], alla cui redazione le Nazioni devolute hanno partecipato attivamente dimostrando un ulteriore, importante sforzo di coesione[2652]. I seguenti incontri del *COBRA* hanno continuato ad assumere i connotati di un'azione fortemente coordinata, e hanno condotto alla stesura di tutte le più importanti regole di condotta di contrasto alla pandemia: dalle misure di distanziamento sociale fino al primo *lockdown* generalizzato del 23 marzo[2653].
Insieme con il *COBRA*, due importanti forum di coordinamento tra livelli territoriali di governo sono stati: i *Ministerial Implementation Groups* (*MIGs*), cui hanno partecipato i ministri di materie omologhe dei quattro esecutivi[2654] – e che hanno assunto un importante ruolo informativo, riunendosi quasi giornalmente durante la prima ondata –, e il *Scientific Advisory Group for Emergencies* (*SAGE*), a cui hanno partecipato i consiglieri medico-scientifici di ciascuna amministrazione[2655].
Al momento in cui la risposta alla pandemia si è fatta anche legislativa, e *a fortiori* di quanto sin qui detto sulla coordinazione tra attori centrali e devoluti, è da collocarsi la partecipazione delle Nazioni alla stesura del *Coronavirus Act 2020*, le disposizioni del quale (anzitutto quelle che hanno riguardato i territori decentrati) sono state redatte in stretta collaborazione con gli esecutivi di Edimburgo, Belfast e Cardiff. Non solo: anche la velocità con cui, in ossequio alla già menzionata *Sewel Convention*, sono state approvate le *Legislative Consent Motion* da parte delle assemblee devolute (nel medesimo giorno, il 24 marzo), è sintomo di questo rinnovato spirito cooperativo[2656].
Nonostante in questa prima fase di cooperazione (coincidente con la prima ondata dell'epidemia) non siano mancati alcune divergenze – ad esempio in merito alle regole di distanziamento sociale, all'apertura dei parchi pubblici e ai motivi giustificanti l'uscita dalla

---

[2649] Cfr. G. CARAVALE, *Dalla* Brexit *all'emergenza sanitaria. Il Regno Unito sperimenta la forma di governo parla-virtuale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020, p. 1 ss., 19.
[2650] È da notare come il *COBRA* sia stato preferito anche ad un organo di natura tipicamente cooperativa come il *Joint Ministerial Committee*; sul punto si v. J. SARGEANT, *Co-ordination and divergence. Devolution and coronavirus,* in *www.instituteforgovernment.org.uk*, 29 ottobre 2020.
[2651] *Coronavirus (COVID) Action Plan*, in *www.gov.uk*, 3 marzo 2020.
[2652] Cfr. G. CARAVALE, *Dalla* Brexit *all'emergenza sanitaria,* cit., p. 17.
[2653] Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., p. 31.
[2654] Sul ruolo dei *MIGs*, si v. J. SARGEANT, *Co-ordination and divergence. Devolution and coronavirus,* cit., p. 4.
[2655] Sul *SAGE*, e il ruolo svolto nei primi mesi di emergenza sanitaria, si rimanda a M. KENNY – J. SHELDON, *Territorial governance and the coronavirus crisis*, cit.
[2656] Sul punto si v. L. DELL'ATTI, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide. Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito,* in *www.osservatorioaic.it*, fasc. 3/2020, p. 272 ss, 280-282. L'approvazione delle *Legislative Consent Motion* al *Coronavirus Bill* da parte dei parlamenti devoluti con tale celerità si spiega, oltre che con l'emergenza stessa, anche grazie allo spirito di collaborazione sottolineato nei *Legislative Consent Memorandum* che le hanno precedute. Questi ultimi sono documenti previsti dagli *standing orders* (i regolamenti d'assemblea) nazionali, i quali prevedono che uno dei ministri dell'esecutivo devoluto presenti un *memorandum* all'organo legislativo, nel quale si spiegano: gli obiettivi del *bill*, le ragioni per cui esso si ripercuote sulle prerogative devolute (e dunque è necessaria l'attivazione della *Sewel Convention*), e le motivazioni del governo devoluto per sollecitare l'assemblea a dare o meno il consenso al progetto.

propria abitazione[2657] –, è indubbio che l'emergenza abbia, pur temporaneamente, rafforzato le relazioni intergovernative britanniche.
Relazioni che hanno cominciato a incrinarsi nuovamente nel momento in cui la prima ondata andava attenuandosi[2658]. *Turning point*, il 10 maggio 2020, l'annuncio del Primo Ministro Johnson sulla possibilità di allentare le misure di contenimento, in considerazione del calo consistente dei contagi, e delle pressioni di una parte del Partito conservatore[2659]. A differenza di quanto avvenuto sino ad allora, l'allentamento delle misure annunciato dal Governo di Londra non è stato concordato con i leader devoluti, che hanno lamentato una scarsa considerazione nei loro riguardi[2660]. Il fatto che il premier Johnson non abbia nemmeno accennato che la distensione delle misure si sarebbe applicata alla sola Inghilterra – forse per temere di avallare una *deminutio capitis* del proprio ufficio[2661] – ha fatto il resto, innescando una nuova fase discendente nei rapporti tra esecutivi centrale e periferici.
Lungi dall'essere il risultato del malfunzionamento della macchina di coordinamento precedente – che è anzi stata lodata, proprio dai ministri dei governi devoluti, in audizione nel *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* della Camera dei Comuni del giugno 2020[2662] – il deterioramento delle relazioni intergovernative sembra doversi accollare: *a)* a ragioni eminentemente politiche, come le diverse valutazioni svolte dal Primo Ministro Johnson rispetto ai suoi omologhi devoluti in merito alle evidenze scientifiche delle settimane precedenti lo *statement* del 10 maggio, e *b)* alla costante mancanza di una cornice normativa che inquadri appropriatamente le funzioni e le prerogative degli organi intergovernativi[2663].
A partire dal discorso del premier Johnson del 10 maggio, gli approcci delle *constituent parts* del Regno Unito hanno cominciato a differenziarsi in misura sempre crescente, con un andamento generale che ha visto i governi di Scozia e Galles assumere un atteggiamento più cauto rispetto ai loro omologhi inglese e nordirlandese nell'allentamento delle restrizioni[2664], e i quattro governi assumere strategie distinte per uscire dalla fase di

---

[2657] Sul punto cfr. G. CARAVALE, *Dalla* Brexit *all'emergenza sanitaria,* cit., p. 19, e M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., p. 32.
[2658] Cfr. J. SHELDON – M. KENNY, *Why have the UK's governments diverged on easing lockdown?*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk*, 11 maggio 2020, ma anche R. PARRY, *Contrasting responses to a common virus*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk*, 4 maggio 2020.
[2659] B. JOHNSON, *Prime Minister's statement on coronavirus (Covid-19)*, in *www.gov.uk.*
[2660] Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., p. 33.
[2661] Cfr. M. KENNY – J. SHELDON, *How COVID-19 is exposing unresolved issues about how England is governed*, in *www.britishacademy.ac.uk,* 6 luglio 2020. Secondo gli autori, il comportamento tenuto nelle settimane seguenti lo *statement* del 10 maggio da parte del premier Johnson, era il sintomo di una "*perception that he might be viewed as being on a par with the heads of the devolved governments*".
[2662] HOUSE OF COMMONS: PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Oral evidence: Responding to Covid-19 and the Coronavirus Act 2020*, 23 June 2020, HC 377/2019-20, Q75, in *www.committees.parliament.uk*.
[2663] Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., p. 31. Sulla mancanza di sedi di raccordo intergovernativo funzionali, e l'inadeguatezza di quelle esistenti, si è espresso, nel luglio 2020, anche un rapporto della Commissione per la Scozia della Camera dei Comuni (cfr. HOUSE OF COMMONS: SCOTTISH AFFAIRS COMMITTEE: *Coronavirus and Scotland: Interim Report on Intergovernmental Working. 1st Report of Session 2019-21. House of Common Paper n. 314*, in *www.pubblications.parliament.uk*, 23 luglio 2020).
[2664] Cfr. J. SARGEANT, *Co-ordination and divergence. Devolution and coronavirus,* cit., p. 9.

lockdown[2665]. Con il cambio di passo operato, la macchina intergovernativa, che aveva visto nel *COBRA* il proprio centro operativo, ha cominciato a sfaldarsi; il Comitato si è riunito per la prima volta solo dopo l'estate, il 22 settembre e il 12 ottobre, senza tuttavia adottare azioni di coordinamento rilevanti[2666].

Con il nuovo aumento dei contagi, in autunno, il ritorno al metodo adottato in primavera è sembrato impossibile da attuarsi, ma l'autonomia legislativa, e soprattutto la mancanza di un dialogo tra i diversi livelli di governo, ha comportato la nascita di tensioni crescenti, come quella tra il l'Esecutivo di Cardiff e quello di Londra, dopo che il primo ha vietato i viaggi in Galles da ogni parte del Regno, suscitando, conseguentemente, il biasimo dei conservatori del Governo Johnson[2667]. Tra l'autunno 2020 e la primavera 2021 l'unico momento di collaborazione è stato il tentativo (non riuscito) di creare una "*Christmas bubble*", ossia una normativa secondaria comune per gestire il movimento di persone su territorio nazionale nel periodo natalizio[2668]. L'esperimento, annunciato a fine novembre, è fallito a causa del vertiginoso aumento di contagi dovuti anche alla nuova variante locale di Coronavirus, che ha costretto gli esecutivi devoluti a correre ai ripari con il ripristino di un *lockdown* duro. Anche l'apparente ripristino di un canale comunicativo tra Governo centrale e omologhi nazionali non ha permesso un ritorno alla originaria cooperazione. Le conferenze video tenute regolarmente tra il *Chancellor of the Duchy of Lancaster*, Micheal Gove (membro del Gabinetto e fedele alleato del Primo Ministro Johnson) e i leader delle amministrazioni devolute, a partire dal mese di dicembre, non solo non hanno mai visto la partecipazione del premier, ma si sono risolte nell'essere dei semplici forum di aggiornamento – sulla scorta del *JMC (European Negotiations)* – piuttosto che riunioni assimilabili al *COBRA*[2669].

Lo studio dell'evoluzione dei rapporti intergovernativi durante l'ultimo anno è necessario per comprendere la reale portata della pandemia sulla *Territorial Constitution* britannica. Come è stato attentamente fatto notare, "*[t]he pandemic has shone a harsh, unforgiving light upon the poorly developed, and often mistrustful, relationships between the devolved and UK governments, and set the scene for growing doubts about the future viability of the devolved Union*"[2670]. Un ripensamento generale del Sistema delle relazioni intergovernative sembra necessario, anche sulla base di una considerazione: il funzionamento del

---

[2665] Gli esecutivi devoluti hanno emanato, nel mese di maggio, i propri approcci all'allentamento delle misure restrittive, che per lo più si sono distinte per le tempistiche adottate. Il primo governo a pubblicare la propria strategia è stato quello di Belfast (NORTHERN IRELAND EXECUTIVE, *Coronavirus: Our Approach to Decision-making*, in *www.nidirect.gov.uk,* 12 maggio 2020), seguito da quello gallese (WELSH GOVERNMENT, *Unlocking our society and economy: continuing the conversation*, in *www.gov.wales,* 15 maggio 2020) e da quello scozzese (SCOTTISH GOVERNMENT, *Covid-19 – Framework for Decision Making: Scotland's route map through and out of the crisis*, in *www.gov.scot,* 21 May 2020).

[2666] Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., p. 34.

[2667] Il Leader della Camera dei Comuni (che nell'ordinamento britannico è anche membro del Gabinetto di Governo), Jacob Rees-Mogg ha parlato, in tal proposito, di provvedimento incostituzionale, sebbene ciò non abbia sortito alcun effetto, agendo il Governo di Cardiff nel pieno delle sue prerogative. Sulla vicenda si v. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., p. 35.

[2668] UK GOVERNMENT, NORTHERN IRELAND EXECUTIVE, SCOTTISH GOVERNMENT AND WELSH GOVERNMENT, *Joint statement on UK- wide Christmas arrangements from the UK Government and devolved administrations*, in *www.gov.uk,* 24 novembre 2020.

[2669] Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads,* cit., p. 35.

[2670] *Ibid.*

coordinamento tra Londra e amministrazioni devolute ha resistito solo sino a quando c'è stata la volontà politica del Governo Johnson di perseguire il fine di un'adeguata risposta pandemica, e dunque di mantenere aperti i forum del *COBRA* e dei *MIGs*; ma un adeguato sviluppo dei rapporti multilivello sembrerebbe non poter prescindere da una stabile cornice normativa.

6.3 Le ripercussioni della pandemia sulle istituzioni: l'adeguamento dei lavori assembleari nei legislativi devoluti.

Se il buon funzionamento delle assemblee legislative è funzionale al giusto andamento dello Stato di diritto, allora sembra utile tracciare, anche per i parlamenti devoluti[2671], una breve disamina del loro adeguamento agli inediti sconvolgimenti causati dalla crisi pandemica. Per una maggiore chiarezza espositiva, il presente paragrafo tratterà i tre legislativi separatamente.

6.3.1 Il Senedd *gallese.*

Non sorprende, essendo le tre assemblee nazionali "native digitali"[2672], che il Parlamento gallese (*Senedd Cymru*) sia stato il primo legislativo del Regno Unito a condurre una sessione plenaria in modalità totalmente virtuale, il 1° aprile 2020[2673]. Ciò è stato possibile perché, a differenza di quanto previsto dai regolamenti parlamentari di altre assemblee, gli *Standing Orders* di quella di Cardiff non prevedono la "presenza" dei membri del *Senedd*, ma solo la loro "partecipazione" ai lavori legislativi[2674]. Ciononostante, si è comunque resa necessaria una modifica dei regolamenti, per permettere lo svolgimento dei lavori "a ranghi ridotti" in presenza; così, è stato emanato un nuovo *Standing Order no. 34* – intitolato *Emergency Procedures*, e la cui validità è prevista, al momento, fino al 1° agosto 2022 –, che ha previsto un *quorum* di partecipazione per le votazioni in presenza (minimo quattro membri, appartenenti a gruppi politici diversi[2675]) e la possibilità che un rappresentante per ciascun partito esprima il voto dell'intera formazione[2676]. La prima plenaria con la nuova modalità si è riunita il 24 marzo, una settimana prima che le condizioni epidemiologiche imponessero il passaggio esclusivo alla modalità virtuale. È interessante notare che, inizialmente, sia stato concordato un tetto massimo di membri (pari a venti, ossia un terzo dell'Assemblea) anche per la partecipazione alle riunioni virtuali del *Senedd*, e che questa soglia sia stata cancellata solo a partire dal 1° giugno, quando è stata permessa la partecipazione a chiunque.
Per tutto il mese di aprile, l'agenda dell'Assemblea gallese è consistita primariamente in *statements* dell'Esecutivo di Cardiff, considerazioni svolte dai leader partitici, e scrutinio

[2671] Per il funzionamento dei due rami del Parlamento di Westminster si rimanda al Capitolo 3 del presente contributo.
[2672] G. CARAVALE, *Dalla* Brexit *all'emergenza sanitaria,* cit., p. 4.
[2673] *Planary - Fifth Senedd - Minutes. Wednesday, 1 April 2020,* in *www.business.senedd.wales*.
[2674] Cfr. S. DAVIES, *The Senedd's response*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, in *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021, p. 170 ss., 172.
[2675] Cfr. *Senedd Standing Order 34.10*.
[2676] Cfr. *Senedd Standing Order 34.11*.

(solitamente su base trisettimanale) della normativa secondaria inerente alla pandemia[2677]. Solo a partire dai primi di maggio, quando ha iniziato ad emergere la presa di coscienza dello svilimento della funzione parlamentare, si è assistito ad un incremento qualitativo delle sedute virtuali: dal 6 maggio sono state reintrodotte le *topical questions* (che permettono a ciascun membro di interrogare i ministri del Governo su materie non presenti in agenda)[2678]; dal 3 giugno è stata inserita, nel calendario dei lavori settimanale, un'ora di *non-government time*, solitamente dedicata a dibattiti proposti dall'opposizione[2679]; infine, dal 24 giugno, dopo tre mesi di assenza, sono state reintrodotte le interrogazioni orali[2680], permettendo la trattazione di una più ampia quantità di materie.
Alla fine di giugno il *Senedd* rimaneva l'unica camera del Regno Unito a tenere le proprie sedute in modalità completamente virtuale. L'espansione delle materie da affrontate con il consistente calo dei contagi, e l'avviamento verso una fase di normalità, hanno condotto il *Llywydd* (lo *speaker* dell'Assemblea gallese) e il *Business Committee*[2681] a spingere per l'instaurazione della modalità ibrida, già adottata da altri legislativi[2682]. Le ultime due plenarie prima della pausa estiva, quelle dell'8 e del 15 luglio, si sono così tenute con il nuovo schema: i membri in presenza – per un massimo di venti, in proporzione al peso in assemblea, esclusi gli indipendenti, che hanno avuto la garanzia del seggio in aula – sono stati affiancati da quelli in collegamento da remoto, "presenti" attraverso schermi installati nell'emiciclo. La seduta dell'8 luglio è stata anche la prima in cui si è abbandonato il precedente sistema di voto, quello del "blocco partitico" (basato sui gruppi parlamentari, ed introdotto con lo *Standing Order no. 34*) e si è passati alla possibilità, per tutti i membri, di votare da remoto[2683]. A partire dal mese di settembre, le plenarie – il cui numero è stato ricondotto alle due settimanali in vigore prima della pandemia – si sono svolte in modalità ibrida, con la sola eccezione del mese di novembre, quando, a seguito dell'acuirsi della seconda ondata pandemica, si è tornati momentaneamente allo schema virtuale.
Se lo sviluppo dei lavori in plenaria è stato piuttosto caotico, quello delle commissioni parlamentari ha seguito un percorso più lineare. Nonostante, il 17 marzo, il *Business Committee* abbia espresso l'invito affinché "*for the foreseeable future committees should focus on essential business*"[2684], invitando loro ad analizzare solo la *COVID-related legislation*, pochi giorni dopo, il 23 marzo, si è optato per la completa sospensione dei lavori in commissione[2685]. Per circa un mese, il lavoro destinato ai comitati è stato portato avanti dall'Assemblea, pur con le importanti eccezioni del *Business Committee* e del *Legislation, Justice and Constitution Committee*, che hanno continuato a riunirsi (quest'ultimo, comunque, meno frequentemente rispetto al passato)[2686]. Dalla fine di aprile

[2677] Cfr. S. DAVIES, *The Senedd's response*, cit., p. 172.
[2678] Cfr. *Planary - Fifth Senedd - Agenda. Wednesday, 6 May 2020,* in *www.business.senedd.wales*.
[2679] Cfr. *Planary - Fifth Senedd - Agenda. Wednesday, 3 June 2020,* in *www.business.senedd.wales*.
[2680] Cfr. *Planary - Fifth Senedd - Agenda. Wednesday, 24 June 2020,* in *www.business.senedd.wales*.
[2681] Il *Business Committee* è il comitato che si occupa dell'organizzazione dei lavori del *Senedd*, ed è l'unico le cui prerogative sono regolate direttamente dagli *Standing Orders*.
[2682] Cfr. S. DAVIES, *The Senedd's response*, cit., p. 173.
[2683] Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, in *www.institutefrogovernment.org.uk, 24 novembre 2020.*
[2684] In *Business Committee – Fifth Senedd – Minutes. Tuesday, 17 March 2020*, in *www.business.senedd.wales*.
[2685] Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, cit.
[2686] Il calendario degli incontri del *Senedd* è disponibile in *www.business.senedd.wales.*

e per tutta l'estate, le commissioni parlamentari gallesi si sono riunite in via telematica, e solo a partire dal 2 ottobre è stata introdotta la modalità ibrida[2687].
L'avvio della VI Legislatura, iniziata con il rinnovo del Parlamento il 10 maggio 2021, ha visto la riproposizione dello schema introdotto l'autunno precedente, con la plenaria e le commissioni riunite in forma mista, al fine di garantire lo svolgimento dei lavori in sicurezza.

6.3.2 Il Parlamento scozzese.

Il comitato che si occupa dell'organizzazione dei lavori al Parlamento di Holyrood, lo *Scottish Parliamentary Corporate Body* (*SPCB*)[2688], già prima dell'inizio del *lockdown* generalizzato del 23 marzo 2020, ha optato per la sospensione degli eventi in programma e il divieto di accesso al pubblico alla sede parlamentare, prevedendo solo la possibilità di svolgere l'assemblea plenaria a ranghi ridotti, e mantenendo le distanze di sicurezza[2689]. Per tutto il mese di aprile 2020, a differenza di quanto avvenuto nel *Senedd* gallese, le riunioni del Parlamento scozzese si sono svolte esclusivamente in presenza, ma nella formazione ristretta, con soli 79 membri (sui 129 totali) in aula[2690], nonostante le perplessità espresse dal *Presiding Officer* (lo *speaker*) dell'Assemblea sull'inadeguatezza di vietare la partecipazione di parlamentari pienamente legittimati dal voto popolare[2691].
In realtà, la scelta di mantenere la sola modalità in presenza è stata vincolata da quanto sancito negli stessi *Standing Orders* di Holyrood. Come si è osservato, il Legislativo di Cardiff non è mai stato assoggettato ad una disposizione che obbligasse i suoi membri alla presenza in aula; di qui, la scelta di non emendare i propri regolamenti, ma di stilarne uno nuovo per disciplinare i lavori limitatamente alla fase emergenziale. Al contrario, lo *Standing Order 2.7.1* del Parlamento scozzese sancisce espressamente che i "*[m]eetings of the Parliament shall be held in the Debating Chamber of the Parliament, Holyrood*"[2692], condizionando lo svolgimento delle riunioni dell'Assemblea alla presenza in aula dei parlamentari. Si è così reso necessario l'emendamento (temporaneo) di tale norma, operata nella seduta plenaria del 21 aprile 2020[2693]. La novella regolamentare – ancora in vigore a

---

[2687] Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, cit.
[2688] Lo *SPCB* è composto dal *Presiding Officer* (lo *speaker*) del Parlamento scozzese e, attualmente, da un membro per ciascuno dei cinque partiti presenti nell'Assemblea.
[2689] Cfr. S. IMRIE – J. JOHNSTON – K. ORR – H. WILLIAMS, *The Scottish Parliament's response*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, n *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021, p. 161 ss., 162. La prima riunione del Parlamento di Edimburgo con la nuova modalità si è svolta il 24 marzo 2020 (cfr. *Meeting of the Parliament - Scottish Parliament - Tuesday 24 March 2020,* in *www.archive2021.parliament.scot*).
[2690] Per garantire la presenza dei due terzi dei parlamentari e mantenere le distanze di sicurezza, l'emiciclo parlamentare è stato "esteso" al retro dell'aula plenaria, e soprattutto alle gallerie destinate al pubblico, in modo da fornire ulteriori seggi e postazioni di voto, e permettere la prosecuzione dei lavori parlamentari senza rinunciare ad un numero troppo consistente di essi.
[2691] Cfr. S. IMRIE – J. JOHNSTON – K. ORR – H. WILLIAMS, *The Scottish Parliament's response*, cit., p. 164.
[2692] *Standing Orders of the Scottish Parliament, 7th Revision, (September 2019),* in *www.parliament.scot.*
[2693] Cfr. *Official Report - Meeting of the Parliament* (*Scottish Parliament) - Tuesday 21 April 2020,* in *www.archive2021.parliament.scot,* col. 81. L'emendamento al regolamento d'aula è temporaneo, essendosi stabilito, nella medesima seduta, che tali modifiche rimangano in vigore "*for the duration of the public response to the Novel coronavirus COVID-19, this being the period up to and including 26 June 2020, and such further period or periods*

maggio 2021 – dispone che le riunioni del Parlamento scozzese possano tenersi: *a)* nella *Debating Chamber* di Holyrood – dove i membri si riuniscono tutti in presenza, o parte in presenza e parte da remoto –, ovvero *b)* completamente in modalità telematica. Un'analoga azione emendativa è stata poi compiuta, nella medesima plenaria, per permettere lo svolgimento dei lavori da remoto alle commissioni parlamentari [2694]. Tale modifica regolamentare non ha comunque allineato la risposta del Legislativo scozzese alla questione dei lavori in plenaria a quella del *Senedd* gallese, stante la predilezione di Edimburgo per la modalità ibrida al posto di quella virtuale, utilizzata solo in rare occasioni, l'ultima delle quali nella riunione del 15 ottobre 2020, in concomitanza con l'acuirsi della seconda ondata[2695].

Infine, un'ulteriore, pur lieve, modifica dei regolamenti d'assemblea si è resa necessaria per permettere ai parlamentari di votare elettronicamente da casa. Difatti, nonostante il voto elettronico sia la norma in entrambi i legislativi gallese e scozzese – a differenza dell'Assemblea di Belfast, che utilizza il metodo delle *divisions* adoperato nella Camera dei Comuni –, lo *Standing Order 11.7.1* del Parlamento di Holyrood prevede che i membri votino usando "*the electronic voting system*" messo a disposizione dalla Camera. Così, nella stessa seduta del 21 aprile 2020[2696] è stata emendata anche tale previsione, che ora utilizza il più generico "*an electronic voting system*", con l'importante conseguenza che ora i parlamentari possano votare da casa, attraverso un software messo a disposizione dalla Camera stessa.

La principale risposta del Parlamento di Holyrood alla crisi pandemica è stata, comunque, la scelta di costituire una nuova commissione parlamentare, con il fine esplicito di "*consider and report on the Scottish Government's response to COVID-19, including the operation of powers under the Coronavirus (Scotland) Act, the Coronavirus Act [...] and any secondary legislation arising from the Coronavirus (Scotland) Act*"[2697]. Il *COVID-19 Committee* è costituito da nove membri, rappresentanti di tutti i partiti presenti in Parlamento, quattro dei quali provenienti dallo *Scottish National Party*, ma con il Presidente e il Vicepresidente appartenenti ai partiti di opposizione (rispettivamente quelli conservatore e laburista)[2698]. Dalla sua prima riunione, tenutasi il 24 aprile 2020, al marzo 2021, il Comitato si è riunito 37 volte[2699], esaminando le varie *regulations* del Governo, raccogliendo dati sull'epidemia

---

as are determined by the Presiding Officer from time to time following consultation with the Bureau and notified to the Parliament in the Business Bulletin".

[2694] Per il lavoro in commissione, ad essere stato modificato (ancora una volta, solo temporaneamente) è stato lo *Standing Order 12.3.2*, che ora dispone quanto segue: "*[a] committee shall meet — (a) in Scotland at such place as it may decide, with the approval of the Parliamentary Bureau and the Conveners Group (all members meeting collectively at such place, or in part remotely by video conference hosted on such platform as may be provided by the Parliamentary corporation) or (b) wholly remotely, by video conference hosted on such platform as may be provided by the Parliamentary corporation*" (cfr. *Official Report - Meeting of the Parliament* (*Scottish Parliament) - Tuesday 21 April 2020,* cit., col. 81).

[2695] Cfr. *Official Report - Meeting of the Parliament* (*Scottish Parliament) - Thursday 15 October 2020,* in *www.archive2021.parliament.scot,* col. 1.

[2696] Cfr. *Official Report - Meeting of the Parliament* (*Scottish Parliament) - Tuesday 21 April 2020,* cit., col. 81. Anche in questo caso, vale il carattere di temporaneità previsto per la norma sulla partecipazione da remoto ai lavori d'assemblea.

[2697] Cfr. *Official Report - Meeting of the Parliament* (*Scottish Parliament) - Tuesday 21 April 2020,* cit., col. 81.

[2698] Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, cit.

[2699] Dati reperibili in *www.archive2021.parliament.scot,* alla sezione *COVID-19 Committee - Meeting Papers & Official Reports.*

per eventuali allentamenti delle misure, e pubblicando ben 22 rapporti per il Parlamento scozzese. Nonostante alcuni timori iniziali sulla possibilità che il Comitato potesse invadere le competenze dei suoi omologhi, e assumere un ruolo superfluo, con il passare dei mesi la sua azione si è rivelata indispensabile per l'adeguato scrutinio dell'azione governativa[2700].

6.3.3 L'Assemblea di Stormont.

Il 16 marzo 2020, lo *Speaker* dell'Assemblea nordirlandese, in un discorso davanti all'emiciclo, a proposito dell'imminente impatto della pandemia sui lavori parlamentari, ha sottolineato la necessità di assicurate "*that the Assembly can continue to take whatever decisions are required on legislation and other matters, and, indeed, to scrutinise and reflect the views of the community on how these matters are dealt with*"[2701]. Per raggiungere tale scopo, sarebbe spettato alla *Assembly Commission*[2702] la predisposizione della logistica all'interno dell'aula, e al *Business Committee*[2703] l'organizzazione dei lavori parlamentari *stricto sensu*. Due giorni dopo, il 18 marzo, lo *Speaker* ha inviato all'Assemblea un messaggio[2704] nel quale si tracciavano le priorità da prefiggersi, così come dedotte dagli incontri dei due organi appena citati. In particolare si è ritenuto necessario: *a)* dare priorità all'esame dei provvedimenti dell'Esecutivo nazionale, e garantire ai ministri la possibilità di fornire aggiornamenti sulla situazione emergenziale; *b)* evitare tutti gli affari non essenziali per concentrare le sinergie sulla crisi; *c)* garantire la protezione dal contagio per tutti i membri dell'Assemblea e lo staff.
Per quanto concerne le riunioni dell'assemblea plenaria, il Legislativo di Stormont ha deciso di adottare una linea ancora diversa da quella dei parlamenti gallese e scozzese, mantenendo salda la volontà di riunire, pur a ranghi ridotti, i membri in presenza. Nello specifico, si è previsto che partecipino alle riunioni 23 membri (sui 90 totali), con una rappresentanza proporzionale delle formazioni partitiche[2705]. Il legislativo nordirlandese è stato dunque l'unico a non aver adottato una forma ibrida o virtuale per i propri incontri, facendo alcune concessioni verso la prima di queste modalità solo molto tardivamente, nel febbraio 2021, quando è stata ammessa la possibilità di partecipare alle sessioni assembleari in modalità mista[2706].
Per converso, con riguardo alle procedure di voto, già il 31 marzo 2020 si è deciso di approvare alcune modifiche ai regolamenti assembleari, emanando sette nuovi *Standing Orders* in materia di "*Temporary Provisions*", con scadenza inizialmente fissata al 30

[2700] Cfr. S. IMRIE – J. JOHNSTON – K. ORR – H. WILLIAMS, *The Scottish Parliament's response*, p. 168.
[2701] Cfr. *Official Report - Northern Ireland Assembly Meeting - Monday 16 March 2020,* in *www.niassembly.gov.uk*, p. 2.
[2702] Ai sensi dell'art. 40 c. 4° del *Northern Ireland Act 1998*, compito della *Assembly Commission* (composta dallo *Speaker* dell'Assemblea e da altri cinque membri della stessa) è quello di fornire all'organo legislativo i mezzi e i servizi necessari per lo svolgimento dei propri lavori.
[2703] Come nel caso del *Senedd* gallese, il *Business Committee* nordirlandese si occupa della predisposizione del calendario dei lavori, e organizza la conduzione degli stessi in seno all'Assemblea. Il Comitato è composto da un massimo di tredici membri, compreso lo *Speaker* della Camera.
[2704] Cfr. *Letter from the Speaker of the Northern Ireland Assembly to all MLAs,* in *www.niassembly.gov.uk*, 18 marzo 2020.
[2705] Cfr. J. MCCULLOUGH, *A citizen's account of Stormont's response*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, , in *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021, p. 154 ss., 157.
[2706] Ciò è avvenuto attraverso l'inserimento dello *Standing Order 110A.*

settembre 2020, ma prorogata una prima volta al 31 gennaio 2021, e una seconda al 3 luglio dello stesso anno[2707]. Il sistema di voto in vigore all'Assemblea di Stormont ricalca piuttosto fedelmente quello applicato al Parlamento di Westminster: il passaggio di una mozione avviene attraverso le voci stesse dei membri, con la conta degli "*Ayes*" e dei "*Noes*". Qualora non sia possibile stabilire il risultato univocamente, si procede alla "divisione" in "*lobbyes*": i membri dell'Assemblea si dispongono sui lati opposti dell'aula in base alla loro volontà di voto, rendendo più agevole la conta. Considerata la presenza in aula di un numero ridotto di parlamentari, e il complesso meccanismo di votazione, una delle *Temporary Provisions* (nello specifico lo *Standing Order 112*) prevede due diverse modalità di suffragio da applicarsi nella contingenza pandemica: il voto in aula (per coloro fisicamente presenti), e quello c.d. "*by proxy*", che dispone la possibilità, per gli assenti, di delegare il proprio voto ad un altro membro dell'Assemblea, il quale sarà dunque portatore del proprio voto e di quello del membro delegante; quest'ultimo è inoltre tenuto ad inviare notifica scritta della propria volontà allo *Speaker* della Camera. Il delegato vota posizionandosi nella propria *lobby* e, dopo aver comunicato il nome del delegante, in quella corrispondente al voto di quest'ultimo[2708]. Quando è stata introdotta la modalità ibrida di partecipazione alle sedute, nel febbraio 2021, la modalità di voto non è cambiata, non essendo attualmente permesso, per chi segue il dibattito da casa, esprimere il proprio voto elettronicamente, ma solo attraverso la procedura "*by proxy*"[2709].
Infine, per quanto concerne le commissioni assembleari, dopo la comunicazione dello *Speaker* del 18 marzo 2020, in merito al differimento degli affari non essenziali, i comitati hanno continuato a riunirsi in videoconferenza per l'esame della legislazione afferente alla pandemia. A differenza di quanto è stato disposto per la riunione in plenaria, alle commissioni è stato permesso di votare in modalità virtuale, con lo scopo di raggiungere il *quorum* di cinque votanti previsto dai regolamenti per la validità delle deliberazioni[2710]. Dopo l'assestamento della legislazione *COVID-related*, a novembre 2020 la maggioranza dei comitati dell'Assemblea di Stormont era tornata al disbrigo tradizionale dei propri affari[2711].

*6.4 Considerazioni conclusive: l'*annus horribilis *dell'Unione come potenziale punto di (ri)avvio dell'esperimento devolutivo.*

Come è già stato notato, la pandemia ha fatto irruzione sulla scena costituzionale britannica, "*at a time of constitutional flux*"[2712]. Non è possibile, e ancor meno opportuno, scindere il momento emergenziale dagli ulteriori sconvolgimenti che l'ordinamento costituzionale del Paese ha affrontato nel corso del 2020. L'emergenza sanitaria ha evidenziato lo stato deteriorato delle relazioni intergovernative e la mancanza di un'adeguata cornice normativa

---

[2707] *Standing Orders - Recent Amendments*, in *www.niassembly.gov.uk.*
[2708] Cfr. *Northern Ireland Assembly Standing Orders*, *Standing Order 112*, in *www.niassembly.gov.uk.*
[2709] Cfr. *Northern Ireland Assembly Standing Orders*, *Standing Order 110A.5*, in *www.niassembly.gov.uk,* a norma del quale "*Members participating remotely — a). are not present for the purposes of standing order 9 (quorum); and b). may not vote remotely but may vote by proxy (see standing order 112)*".
[2710] Cfr. *Northern Ireland Assembly Standing Orders*, *Standing Order 115*, in *www.niassembly.gov.uk.*
[2711] Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, cit.
[2712] C. MULLAY, *No Unity in the United Kingdom*, cit.

che le regoli[2713], ma non si deve credere che essa sia stata l'unica espressione di questo problema, che rimane il risultato principale di una strategia alla "*devolve and forget*" che ha caratterizzato l'azione dello Stato centrale verso gli enti periferici *ab origine*[2714].
Il principale motivo di divisione nell'ultimo anno è stato, comprensibilmente, quello dell'approccio alla *Brexit*; è in questo frangente che si è assistito ad una serie reiterata di rotture istituzionali tra il centro londinese e le periferie celtiche, la principale delle quali è certamente il regolare accantonamento della *Sewel Convention*, che nel corso del precedente ventennio aveva dimostrato di essere uno strumento indispensabile per la tenuta territoriale del Regno. L'abbandono della convenzione della *Legislative Consent Motion* ha raggiunto l'acme nei momenti topici del periodo di transizione che ha concluso la *Brexit*, ossia l'emanazione dei già citati *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, *UK Internal Market Act 2020* e *European Union (Future Relationship) Act 2020*, i primi due emanati con il diniego del consenso di tutte le assemblee devolute, e l'ultimo senza l'assenso di quelle scozzese e nordirlandese (rappresentanti le due Nazioni fortemente contrarie al recesso dall'Unione).
Al deperimento dei rapporti centro-periferici seguito alla consultazione referendaria del 2016 si sono accompagnate il rinvigorimento delle aspirazioni indipendentiste e nazionaliste, ma anche la semplice consapevolezza di un'identità culturale distinta da quella inglese. Sul primo versante, la Scozia e l'Irlanda del Nord; il Parlamento di Edimburgo ha approvato, poco prima dell'emergenza, una mozione[2715] per ribadire il diritto degli scozzesi a svolgere una nuova consultazione referendaria per determinare la propria forma di governo, e ha approvato la sua prima normativa in materia di referendum[2716]. Il sentimento nazionalista nordirlandese ha assunto caratteri inediti, e anche la dottrina giuspubblicistica ha iniziato ad interrogarsi sui possibili risvolti costituzionali di un'unione di Belfast alla Repubblica d'Irlanda[2717]. Infine, il Galles, dopo aver significativamente cambiato il nome del proprio legislativo da "*Assembly*" in "*Parliament*"[2718], ha continuato a rivendicare la propria specificità giurisdizionale per affrancarsi dal sistema di corti che ancora lo lega a quello inglese[2719]. Non deve, infine, dimenticarsi che anche i rapporti tra Governo di Londra ed enti di *Local Government* in Inghilterra sono stati corrosi dalla crisi pandemica[2720].

[2713] Cfr. D. WINCOTT, *UK territorial governance damaged by Covid-19*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 26 gennaio 2021.
[2714] Sul tema si rimanda a M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads.*, cit. p. 13, e a D. WINCOTT, *The possible break-up of the United Kingdom*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 19 dicembre 2020.
[2715] Cfr. *Official Report - Meeting of the Parliament* (*Scottish Parliament) - Wednesday 29 January 2020,* in *www.archive2021.parliament.scot.*
[2716] Si tratta del *Referendums (Scotland) Act 2020 (asp. 2),* in *www.legislation.gov.uk.*
[2717] Sui vari contributi spicca quello del *Working Group on Unification Referendums on the Island of Ireland*, che nell'ambito del *Constitution Unit* ha stilato un dettagliato rapporto sulla questione (cfr. AA. VV., *Final Report of the Working Group on Unification Referendums on the Island of Ireland,* The Constitution Unit, London, 2021).
[2718] Il cambio di nome è contenuto nell'art. 2 del *Sennedd and Election (Wales) Act 2020 (anaw 1)*, in *www.legislation.gov.uk.*
[2719] Cfr. G. CARAVALE, *Dalla* Brexit *all'emergenza sanitaria,* cit., p. 22.
[2720] Sul punto si rimanda a pochi, significativi, contributi: A. GIOVANNINI, *COVID-19 and English Devolution*, in *Political Insight*, n. 11(3)/2020; M. KENNY – T. KELSEY, *Devolution or delegation? What the revolt of the metro mayors over lockdown tells us about English devolution*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk*, 16 novembre 2020; B. WELLINGS, *On St George's Day: English nationalism between Brexit and Covid-19*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 23 aprile 2020.

All'interno di questo quadro si iniziano a contare le prime risposte istituzionali, che hanno assunto anzitutto la forma di *report*. Tra i vari esempi, si possono segnalare: il rapporto del neocostituito *Common Frameworks Scrutiny Committee* della Camera dei Lord del marzo 2021[2721], quello dell'*Institute of Welsh Affairs* del settembre 2020[2722] e il già citato *Dunlop Review* governativo[2723]. In particolare, quest'ultimo ha ritenuto necessaria la creazione di un "*robust system*"[2724] di regole normative per normare le relazioni intergovernative, da contrapporre all'attuale sistema informale. Punto focale di tale architettura sarebbe un nuovo *UK Intergovernmental Council* (*UKIC*), in sostituzione del *JMC*, formato dai capi di governo delle quattro Nazioni, diviso in vari sottocomitati, supportato da un segretariato indipendente e da convocare almeno due volte l'anno[2725].
Il *Dunlop Review* rivela una rinnovata presa di coscienza, da parte delle istituzioni britanniche, sul problema ormai improcrastinabile della tenuta dell'Unione territoriale. Esso può delineare un sostanziale punto di (ri)avvio dell'esperimento devolutivo, ma senza la volontà politico-istituzionale del Governo di Londra e delle istituzioni periferiche, i rapporti multilivello d'Oltremanica sono destinati ad un progressivo sfaldamento, che condurrebbe ad inedite e pericolose crisi costituzionali[2726].

[2721] Cfr. HOUSE OF LORDS: COMMON FRAMEWORKS SCRUTINY COMMITTEE, *Common frameworks: building a cooperative Union. 1st Report of Session 2019-2021. House of Lords Paper n. 147*, in *www.pubblications.parliament.uk*, 24 marzo 2021.
[2722] Cfr. INSTITUTE OF WELSH AFFAIRS, *Past, present and future inter-parliamentary relations in the devolved UK*, in *www.iwa.wales,* 22 settembre 2020. Il rapport ha posto l'accento, in particolare, sulla mancanza di adeguati sedi di raccordo interparlamentare, da affiancare a quelli di raccordo intergovernativo.
[2723] A. DUNLOP, LORD, *Review of UK Government Union Capability,* cit.
[2724] *Ibid.,* p. 31,
[2725] *ibid.*, pp. 35-37.
[2726] Cfr. P. RYCROFT, *The Dunlop Review: implications for the Union?*, in *www.consoc.org.uk,* 26 marzo 2021.

Bibliografia

AA.VV., *Ending of the hybrid House of Commons breached fundamental democratic principles*, in *www.constitutionunit.com*, 8 giugno 2020.

AA.VV., *Brexit and beyond: the Union*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 1° febbraio 2021.

AA.VV., *The marginalisation of the House of Commons under Covid has been shocking; a year on, Parliament's role must urgently be restored*, in *Bingham Centre for the Rule of Law*, 21 aprile 2021.

AA. VV., *Final Report of the Working Group on Unification Referendums on the Island of Ireland,* The Constitution Unit, London, 2021.

B. ACKERMAN, *The Emergency Constitution*, in *Yale Law Journal*, 113/2004.

R.G. ADAM, *Brexit. Causes and Consequences*, Springer, Cham, 2020.

K. ADLER - L. KUENSSBERG, *Brexit: UK leaves the European Union*, in *www.bbc.com*, 1° febbraio 2020.

J.W.F. ALLISON, *Minimising Magna Carta and modernising exposition of the rule of law in the English historical constitution*, in C. MAY – A. WINCHESTER (a cura di), *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2018, pp. 149-166.

J.W.F. ALLISON, *The Westminster Parliament's Formal Sovereignty in Britain and Europe from a Historical Perspective*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 34, 2/2017, pp. 57-71.

J.W.F. ALLISON, *Turning the rule of law into an English constitutional idea*, in C. MAY – A. WINCHESTER (a cura di), *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2018, pp. 167-183.

B. ANDERSON – P. ADEYB, *Governing events and life: 'Emergency' in UK Civil Contingencies*, in *Political Geography*, 2012, Vol. 31, 24-33.

G. ANTHONY, *Devolution, Brexit, and the Sewel Convention,* The Constitution Society, London, 2018.

ARISTOTELE, *Politics*, Benjamin Jowett trad. in., Batoche Books, 1999.

K. ARMSTRONG, *The Transition*, in F. FABBRINI (a cura di) *The Law and Politics of Brexit, Vol. II – The Withdrawal Agreement*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

P. AURIEL – O. BEAUD – C. WELLMAN (a cura di), *The Rule of Crisis: Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law*, Springer International Publishing AG, Svizzera, 2018.

V. BARBÉ, *The British Parliament and the Pandemic: between continuity and innovation, the question of the effectiveness of distance democracy*, in *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*, The Robert Schuman Fondation, 9 ottobre 2020.

W. BAGHEOT, *The English Costitution*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

W. BAGEHOT, *The English Constitution*, in M. TAYLOR (a cura di), *The English Constitution: Walter Bagehot*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

N.W. BARBER – A.L. YOUNG, *The rise of Prospective Henry VIII Clauses and their implications for sovereignty*, in *Public Law*, 2003.

H. BARNETT, *Understanding public law*, Taylor & Francis Group, London, 2009.

J. BEATSON – E. FOUBISTER, *Public Law in the UK after Brexit*, in J.N.E VARUHAS – S.W. STARK (a cura di) *The Frontiers of Public Law*, Hart Publishing, Oxford, pp. 91-121.

D. BEAMISH, *How has the House of Lords adapted to the coronavirus crisis?*, in *www.constitutionunit.com*, 12 giugno 2020.

R. BELLAMY, *Political constitutionalism and Human Rights Act,* in *International Journal of Constitutional Law,* vol. 9, issue 1, Gennaio 2011, pp. 86-111.
BENNETT INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY, *The history of emergency legislation and the COVID-19 crisis*, in *Bennett Institute for Public Policy – Cambridge*, aprile 2020, https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/blog/history-emergency-legislation-and-covid-19-crisis/.
A. BHATTACHARJEE – D. NGUYEN – T. VENABLES, *The Prospects for Regional Disparities in the UK in Times of Brexit and Covid-19*, in *National Institute Economic Review*, n. 253/2020.
D.G. BIANCHI, *Storia della devoluzione britannica. Dalla secessione americana ai giorni nostri*, Franco Angeli, Milano, 2005.
W. BLACKSTONE, *Commentari delle leggi d'Inghilterra*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, il Mulino, Bologna, 1962, pp. 166-171.
A. BLICK, *The constitution after coronavirus: a discussion paper*, in *The Constitution Society*, 29.04.2020.
A. BLICK – C. WALKER, *Why did government not use the Civil Contingencies Act?*, in *The Law GAZETTE,* Aprile 2020, in https://www.lawgazette.co.uk/legal-updates/why-did-government-not-use-the-civil-contingencies-act/5103742.article.
N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 2014.
V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
M. BOVENS, *New Forms of Accountability and EU-Governance*, in *Comparative European Politics*, aprile 2007, Vol. 5, 104-120.
J. BRADBURY (a cura di), *Devolution, Regionalism and Regional Development: The UK Experience*, Routledge, London, 2008.
A.W. BRADLEY – K.D. EWING – C.J.S. KNIGHT, *Constitutional and Administrative Law*, 17° ed., Pearson, Londra, 2018.
P.K. BRENNAN, *Responses Taken to Mitigate COVID-19 in Prisons in England and Wales,* in *Victims & Offenders*, 2020, 15:7-8, 1215-1233, DOI: 10.1080/15564886.2020.1832027.
A. BURATTI, *Western Constitutionalism. History, Institutions, Comparative*, Springer-Giappichelli, Cham, 2019.
E. BURKE, *Pensieri sulla causa dell'attuale scontento*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, il Mulino, Bologna, 1962, pp. 172-207.
T. BURKI, *Prisons are "in no way equipped" to deal with COVID-19,* in *The Lancet*, 2 maggio 2020, 395(10234): 1411–1412.
N. BYROM – S. BEARDON – A. KENDRICK, *The impact of COVID-19 measures on the civil justice system, in https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/06/CJC-Rapid-Review-Final-Report-f.pdf,* Maggio 2020.
G. CARAVALE, *A Family of Nation. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit,* Napoli, Jovene, 2017.
G. CARAVALE, *A Family of Nation. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit,* Jovene, Napoli, 2017.
G. CARAVALE, *Brexit e Costituzione britannica,* Jovene, Napoli, 2019.
G. CARAVALE, *Dalla* Brexit *all'emergenza sanitaria. Il Regno Unito sperimenta la forma di governo parla-virtuale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020.

G. CARAVALE, *Deal is done! Il prezzo della sovranità e le sfide per il futuro post Brexit*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2020.
G. CARAVALE, *Il bicameralismo britannico nel duemila*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3/2000, pp. 545-565.
G. CARAVALE, *Il Coronavirus Act 2020 e le misure adottate dal regno unito per affrontare l'emergenza Covid-19*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020.
G. CARAVALE, *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004.G. CARAVALE, *L'approvazione dell'"European Union (withdrawal) Act" 2018 e le incertezze dell'accordo di recesso*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, riv. n. 2/2018.
G. CARAVALE, *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, *www.federalismi.it*, n. 29/2020.
G. CARAVALE, *Una tempesta perfetta? La fine del periodo di transizione, l'emergenza sanitaria e il problema del mercato interno*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2020.
P. CARETTI – E. CHELI, *Statute and Statutory Instrument in the Evolution of European Constitutional Systems*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Law in the Making. A comparative Survey*, Springer-Verlag, Berlino, 1988.
D. CARPENTER, *Magna Carta*, Penguin Classics, London, 2015.
C. T. CARR, *Crisis Legislation in Britain*, in *Columbia Law Review*, 1940, Vol. 40, N. 8, 1309-1325.
E. CHELI, *L'ampiamento dei poteri normativi dell'esecutivo nell'ordinamento inglese,* in *Riv. dir. pub.*, 1959.
F. CLEMENTI, *Anthony Charles Lynton Blair. 1997-2007. L'innovatore*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, Cedam, Padova, 2020.
D. COHEN, *The Origin of Roman Dictatorship*, in *Mnemosyne | A journal of Classical Studies*, 1957, Vol. 10, n. 4.
B. COLFER, *Herd-immunity across intangible borders: Public policy responses to COVID-19 in Ireland and the UK,* in *European Policy Analysis*, 2020, Vol. 6, 203–225.
CONSERVATIVES, *The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, disponibile su https://www.conservatives.com/our-plan.
R. CORMACAIN, *Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 8/2020, n. 1.
C. COUSINS, *L&RS Note: How parliaments are working during the Covid-19 pandemic*, Oireachtas Library & Research Service, 2020.
G. COWIE – D. TORRANCE, *Devolution: the Sewel Convention*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 13 maggio 2020.

P. CRAIG, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, in *Public Law*, Sweet & Maxwell, London, Autumn 1997, pp. 467-487.

P. CRAIG, *The nature of reasonableness review* in *Legal Research paper series*, 78/2013.

S. DAVIES, *The Senedd's response*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, in *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021.
A. DE CRESCENZO, *Le "Sunset rules" come strumenti di better regulation. Un possibile equilibrio tra centralità parlamentare in periodi emergenziali e obiettivo di semplificazione normativa*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2/2020.
S.A. DE SMITH, *The delegated legislation in England*, in *The Western political Quarterly*, 2/1949, n. 4.
F. DE LONDRAS, *Six-Monthly Votes on the Coronavirus Act 2020: A Meaningful Mode of Review?*, in *https://ukconstitutionallaw.org*, 25 Marzo 2021.
R. DEACON, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, Edinburgh, II ed., 2012.

F. DEL CONTE, *La devolution nel Regno Unito. Percorsi di analisi sul decentramento politico-costituzionale d'oltremanica*, Giappichelli, Torino, 2011.

L. DELL'ATTI, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in *www.osservatorioaic.it*, fasc. 3/2020, pp. 272-284.

D. D'HALICARNASSE, *Antiquités Romaines: Livre III: 3*, Jacques-Hubert Sautel trad. fr., Les Belles Lettres, Parigi, I ed., 2002.

A.V. DICEY, *An Introduction to the study of the law of the Constitution*, The Macmillan Press LTD, London and Basingstoke, 1979.

A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the Costitution*, Macmillan, Londra, 1996.

B. DICKSON, *Devolution in Northern Ireland*, in C. O'CINNEADE – J. JOWELL (a cura di), *The changing Constitution,* Oxford University Press, Oxford, 2019.

M. DOHERTY, *Public Law*, Taylor & Francis Group, Milton, 2018.
F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Politica del diritto*, 3/2001, pp. 409-447.
EDITORS OF THE EAPIL BLOG, *Covid-19 and the right to respect for family life under Article 8 ECHR*, in *https://eapil.org.*
M. ELLIOTT, *Devolution in the United Kingdom: Constitutional Law and Constitutional Convention*, in A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2016, pp. 401-403.
M. ELLIOTT, *The Human Rights Act 1998 and the Standard of Substantive Review*, in *The Cambridge Law Journal*, 2001, vol. 60, n. 2 p 301-336.

M. ELLIOTT, *The United Kingdom's Constitution and Brexit: A 'Constitutional Moment'?*, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper Series*, in *https://ssrn.com/abstract=3609965*, no. 22/2020, pp. 1-8.
M. ELLIOTT – R. THOMAS, *Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020.
P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, in *www.studyofparliamentgrop.org*, 8 gennaio 2021.
K. D. EWING, *Covid-19: Government by Decree*, in *King's Law Journal*, 2020, vol. 31, n. 1, 1–24.
C. FEIKERT-AHALT, *England,* in Legal Responses to Health Emergencies: Comparative Summary, *The Law Library of Congress,* Febbraio 2015, https://www.loc.gov/law/help/health-emergencies/index.php.
G.F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *www.dpceonline.it*, 3/2019, pp. 2171-2174.
M. FIORAVANTI, *Appunti di Storia delle Costituzioni Moderne. Le libertà fondamentali*, Giappichelli, Torino, 1995.
M. FIORAVANTI, *Lezioni di Storia Costituzionale. Le libertà fondamentali. Le forme di governo. Le Costituzioni del Novecento*, Giappichelli, Torino, 2021.
R.C. FITZGERALD, *Delegated Legislation in England*, in *Rass. dir. pubbl.*, 211/1947.
S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, in ID., *La crisi della legalità*, Giuffré, Milano, 2010.
R. FOX – M. RUSSELL – R. CORMACAIN - J. TOMLINSON, *The marginalisation of the House of Commons under Covid has been shocking; a year on, Parliament's role must urgently be restored*, in *www.hansardsociety.org.uk*, 21.04.2021.
V. FREDIANELLI, *L'emergenza COVID-19 in Francia e nel Regno Unito: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa*, 2/2020.
L. FREEDMAN, *Strategy for a Pandemic: The UK and COVID-19*, in *Survival-Global Politics and Strategy*, 2020, vol. 62, n. 3, 25-76.
J. FROSINI, *La Corte Suprema del Regno Unito: custode della sovranità del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4/2019, pp. 913-916.
J.O. FROSINI, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo: la rivoluzione costituzionale della Brexit*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano-Padova, 2020.
J.O. FROSINI – M.F. GILBERT, *The Brexit car crash: using E.H. Carr to explain Britain's choice to leave the European Union in 2016*, in *Journal of European Public Policy*, 2020, vol. 27, no. 5, pp. 761-778.
R. FROWDE – E.S. DOVE – G.T. LAURIE, *Fail to Prepare and you Prepare to Fail: the Human Rights Consequences of the UK Government's Inaction during the COVID-19 Pandemic*, in *Asian Bioethics Review*, 2020, vol. 12, issue 4, pp. 459–480 (2020), online in https://doi.org/10.1007/s41649-020-00151-1.
D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998.
J. GALLAGHER, *Coronavirus: Two cases confirmed in UK*, in *www.bbc.com*, 31 gennaio 2020.
G. GANZ, *Normativa secondaria e pubblica amministrazione: l'esperienza inglese*, in P. CARETTI – U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Il Mulino, Bologna, 1991.

S. GIANNELLO, *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della Brexit*, in *http://www.osservatorioaic.it*, fasc. 1/2017.
A. GIOVANNINI, *COVID-19 and English Devolution*, in *Political Insight*, n. 11(3)/2020.
J. GOLDSWORTHY, *The Sovereignty of Parliament*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
D. GOVER – M. KENNY, *Five Years of EVEL*, in *www.constitutionunit.com*, 23 ottobre 2020.
D. GOVER– L. JAMES, *The hybrid House of Commons: the problems of government control*, in *www.constitutionunit.com*, 17 gennaio 2021.
HM GOVERNMENT, *Emergency Response and Recovery: Non-Statutory Guidance Accompanying the Civil Contingencies Act* 2004, Cabinet Office, London, 2013.
C. GRACE, *Devolution and Covid-19: a view from the UK,* in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 19/2020.
A. GREENE, *Questioning executive supremacy in an economic state of emergency*, in *Legal Studies*, vol. 35, n. 4, 2015, pp. 594–620.
A. GREENE, *Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *German Law Journal*, 2011, Vol. 12, N. 10, 1764-1785.
A. GREENE, *State of emergency: how different countries are invoking extra powers to stop the coronavirus*, in *The Conversation*, 30 marzo 2020, https://theconversation.com/state-of-emergency-how-different-countries-are-invoking-extra-powers-to-stop-the-coronavirus-134495.
A. GREENE, *States should declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to confront the Coronavirus Pandemic*, in *Strasbourg Observers Blog*, 1 April 2020, in *https://strasbourgobservers.com.*
P. GREZ*, Devolution and Emergency Measures in Response to COVID-19*, in *www.blog.bham.ac.uk,* 3 febbraio 2021.
R. GRIFFITH - C. TENGNAH, *Modernizing public health law: protection and enforcement*, in *British Journal of Community Nursing*, 2021, Vol 16 N. 8, 402-406.
J. GROGAN, *A Government (Un)Governed. Examining the UK's Legal Responses to the COVID-19 Pandemic*, in *https://verfassungsblog.de/a-government-ungoverned*, 07.05.2021.
J. GROGAN, *Right Restriction or Restricting Rights? The UK Acts to Address COVID-19*, in *VerfBlog,* 2020/4/17, https://verfassungsblog.de/right- restriction-or-restricting-rights-the-uk-acts-to-address-covid-19/.
O. GROSS – F. NI AOLAIN, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, New York, 2006.
A. GRUMETTO, *L'impatto della pandemia sul sistema giudiziario inglese: spunti di riflessione per la riforma della giustizia civile in Italia*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2020.
B. GUASTAFERRO, *Autonomia, sovranità, rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito,* CEDAM, Padova, 2020.
B. GUASTAFERRO, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello Stato: il Regno Unito tra Brexit e devolution*, in *www.dpceonline.it*, n. 4/2019.
G. HASSAN, *The Story of the Scottish Parliament: Reflections on the First Two Decades*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2019.

R. HAZELL (a cura di), *The English Question*, Manchester University Press, Manchester, 2006.
R. HAZELL – D. SINCLAIR, *The British Constitution in 1997–98: Labour's Constitutional Revolution*, in *Parliamentary Affairs*, n. 2/1999.
M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità*, Mucchi, Modena, 2015.
T. HICKMAN, *Abracadabra law-making and accountability to Parliament for the coronavirus regulation*, in *Study of Parliament Group*, in *studyofparliamentgroup.org*, gennaio 2021.
T. HICKMAN QC – E. DIXON – R. JONES - B. CHAMBERS, *Coronavirus and civil liberties in the UK*, in *Judicial Review*, vol. 25, 2020, pp. 151-170.
C. HIMSWORTH – C.M. O'NEILL, *Scotland's Constitution: Law and Practice*, Bloomsbury, London, 2015.
J. HINKS, *The Coronavirus Act 2020: An Example of 'Excessive Executive Dominance*, in *https://ukconstitutionallaw.org/*, 9th June 2020.
F. HOAR, *A disproportionate interference with right and freedoms. The coronavirus regulations and the european convention on human rights,* in *https://fieldcourt.co.uk/.*
R. HOGARTH, *Parliament's role in the coronavirus crisis. Ensuring the government's response is effective, legitimate and lawful*, in *www.instituteforgovernment.org.uk*, aprile 2020.
HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Contingencies Fund Bill-Explanatory Notes*, 23 Marzo 2020.
HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Contingencies Fund Bill | Explanatory Notes*, 24 March 2020, disponibile all'indirizzo https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0123/en/20123en.pdf.
HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Library briefing, Coronavirus: A history of English lockdown law*, https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8875/.
HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Devolution and Exiting the EU: reconciling differences and building strong relationships, House of Lords Paper n. 1485*, in *www.pubblications.parliament.uk*, 31 luglio 2018.
HOUSE OF COMMONS: PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Oral evidence: Responding to Covid-19 and the Coronavirus Act 2020*, 23 June 2020, HC 377/2019-20, Q75, in *www.committees.parliament.uk.*
HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Parliamentary Scrutiny of the Government's Handling of Covid-19*, 4th Report, sessione 2019 – 21, HC 377, paras 19 – 35.
HOUSE OF COMMONS: SCOTTISH AFFAIRS COMMITTEE: *Coronavirus and Scotland: Interim Report on Intergovernmental Working. 1st Report of Session 2019-21. House of Common Paper n. 314*, in *www.pubblications.parliament.uk*, 23 luglio 2020.
HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE, *Inquiry into the Constitutional Implications of COVID-19. Equality and Human Rights Commission – written evidence (CIC0037)*, in *www.committees.parliament.uk.*
HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE, *Inquiry into the Constitutional Implications of COVID-19. Professor Emeritus Clive Walker, Rebecca Moosavian, Dr Andrew Blick –*

written evidence (CIC0367), in https://committees.parliament.uk/writtenevidence/15947/html/.
HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE, *Inquiry into the Constitutional Implications of COVID-19. Tristan Kirk – written evidence (CIC0042)*, in *https://committees.parliament.uk/writtenevidence/12009/html*.
HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *The Union and the Devolution, House of Lords Paper n. 149*, in *www.pubblications.parliament.uk*, 25 maggio 2016.
HOUSE OF LORDS: COMMON FRAMEWORKS SCRUTINY COMMITTEE, *Common frameworks: building a cooperative Union. 1st Report of Session 2019-2021. House of Lords Paper n. 147*, in *www.pubblications.parliament.uk*, 24 marzo 2021.
HOUSE OF LORDS: EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Brexit and Devolution, House of Lords Paper n. 9,* in *www.pubblications.parliament.uk*, 19 luglio 2017.
S. IMRIE – J. JOHNSTON – K. ORR – H. WILLIAMS, *The Scottish Parliament's response*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, n *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021.
HM INSPECTORATE OF PRISONS, *Local prisons short scrutiny visit*, 18 May 2020.
D. IRVINE, *Judges and decision makers: the theory and practise of Wednesbury review*, in *Public Law*, 1996, 59.
INSTITUTE OF WELSH AFFAIRS, *Past, present and future inter-parliamentary relations in the devolved UK*, in *www.iwa.wales,* 22 settembre 2020.
JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHT, *The Government's response to COVID-19: human rights implications*, in *https://publications.parliament.uk.*
D. JONES – S. HELMREICH, *A history of herd immunity,* The Lancet, vol. 396, n. 10254, 2020, 810-811.
J. JOWELL, *Proportionality in the United Kingdom*, in *Le principe de proportionnalité, conférence débat du CDPC. 8 février 2018. Centre Panthéon, Salle des conseils*, in *Revue générale du droit on line*, 2018, numéro 29678 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=29678).
M. KEATING, *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom,* in *Droite er société,* n. 98(1)/2018.
M. KEATING, *State and Nation in the United Kingdom. The Fractured Union*, Oxford University Press, Oxford, 2021.
M. KEATING, *Taking back control? Brexit and the territorial constitution of the United Kingdom*, in *Journal of European Public Policy*, n. 28/2021.
M. KENNY – T. KELSEY, *Devolution or delegation? What the revolt of the metro mayors over lockdown tells us about English devolution*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk*, 16 novembre 2020.
M. KENNY – N. MCEWEN, *Intergovernmental Relations and the Crisis of the Union,* in *Political Insight*, n. 12(1)/2021.
M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads. Can the British state handle the challenges of devolution?*, The Constitution Society, London, 2021.
M. KENNY – J. SHELDON, *How COVID-19 is exposing unresolved issues about how England is governed*, in *www.britishacademy.ac.uk,* 6 luglio 2020.
M. KENNY – J. SHELDON, *Territorial governance and the coronavirus crisis*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk*, 8 aprile 2020.

M. KENNY – J. SHELDON, *Unionism, Conservative Thinking and Brexit*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 23 luglio 2020.
M. KENNY – J. SHELDON, *Why have the UK's governments diverged on easing lockdown?*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk*, 11 maggio 2020.
C. KINCAID, *Devolution and the Union: then and now*, in *www.constitutionunit.com*, 18 dicembre 2020.
J. KING, *The lockdown is lawful*, in *UK constitutional law association, https://ukconstitutionallaw.org*.
J. KING – A. CHAUHAN, *The COVID-19 response in England: the intensification of executive supremacy*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, Edizione speciale, 234-245.
A. KOUROUTAKIS, *The Constitutional Value of Sunset Clauses. An historical and normative analysis*, Routledge, Abingdon, 2017.
A. KOUROUTAKIS, *The Henry VIII powers in the Brexit process: justification subject to political and legal safeguards*, in *The Theory and the Practice of legislation*, 9/2021.
A. KOUROUTAKIS, *The Virtues of Sunset Clauses in Relation to Constitutional Authority*, in *Statute Law Review*, Vol. 41, Issue 1, February 2020.
A. KOUROUTAKIS – S. RANCHORDÁS, *Snoozing Democracy: Sunset Clauses, De-Juridification, and Emergencies*, in *Minn. J. Intl. Law*, 25/2016.
D. KRANE – D.S. WRIGHT, *Intergovernmental Relations,* in *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, vol. II, 1998.
A. LEBRET, *COVID-19 pandemic and derogation to human rights*, in *Journal of Law and the Biosciences*, Volume 7, Issue 1, January-June 2020, lsaa015, *https://doi.org/10.1093/jlb/lsaa015*.
C. LESTON-BANDEIRA – A. PRIOR, *Parliament's public engagement role*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, in *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021.
P. LEYLAND, *Constitutional Conventions and the preservation of the spirit of the British constitution*, in *www.rivistaaic.it*, riv. n. 4/2014.
LILLY A., *The UK parliament and coronavirus*, in *www.instituteforgovernment.org.uk*, 3 novembre 2020.
C. LIVINGSTON, *Brexit, the UK Internal Market Bill and Devolution*, in *www.lawscot.org.uk,* 19 ottobre 2020.
LORD A. DUNLOP, *Review of UK Government Union Capability*, in *www.gov.uk,* 24 marzo 2021.
LORD IRVINE OF LAIRG, *HL Official Report,* vol. 582, col. 1227, 3 novembre 1997.
R.H. LORD KINGSLAND QC, *Law, Democracy and Sovereignty in the European Community*, in *Commonwealth Law Bulletin*, 1996, vol. 22, issue 1-2, pp. 577-593.
LORD NEUBERGER OF ABBOTSBURY, *Tom Sergeant Memorial Lecture 2013. Justice in an Age of Austerity*, 15 ottobre 2013, in *https://www.supremecourt.uk/docs/speech-131015.pdf*.
LORD P. NORTON, *Problems of a hybrid House*, in *www.nortonview.wordpress.com*, 14 novembre 2020.

LORD P. NORTON, *The impact on behaviour in the House of Lords*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, in *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021.
LORD SANDHURST – A. SPEAIGHT, *Pardonable in the Heat of Crisis – but We Must Urgently Return to the Rule of Law*, in *Society of Conservative Lawyers*, 2020.
M. K. LYNCH, *A Theory of Human Rights Accountability and Emergency Law: Bringing in Historical Institutionalism,* in *Journal of Human Rights, 2015,* Vol. 14, 504–524.
J.P. MACKINTOSH, *The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism*, Penguin Books, Harmondsworth, 1968.
MAER L., *The interpersonal dynamics and public drama of virtual select committees*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, in *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021.
A. MARCHETTI*, Il Westminster model tra eredità del passato ed evoluzioni istituzionali più recenti: la funzione egemonica della Premiership alla prova dei recenti tentativi di razionalizzazione del parlamentarismo inglese. Un nuovo assestamento della forma di governo britannica*, in *www.rivistaaic.it*, riv. n. 1/2018.
C. MARTINELLI, *Brevi riflessioni sulla rule of law nella tradizione costituzionale del Regno Unito*, in *www.diritticomparati.it*, 2017.
C. MARTINELLI, *Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC*, in *http://www.osservatorioaic.it*, fasc. 6/2019, pp. 5-30.
G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della* Reference Re Secession of Quebec, Giappichelli, Torino, 2019.
R. MARTYN, *Commentary. The exercise of public health powers in cases of infectious disease: human rights implications,* in *Medical Law Review*, 14, 2006, pp. 132-143.
A. MASTROPAOLO, *La Costituzione del Regno Unito*, in R. ORRÙ – G. PARODI (a cura di), *Codice delle Costituzioni. Regno Unito, Austria e altri Paesi Europei*, vol. II, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano-Padova, 2016, pp. 501-546.
N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, il Mulino, Bologna, 1962.
C. MAY – A. WINCHESTER (a cura di), *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2018.
J. MCCULLOUGH, *A citizen's account of Stormont's response*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, in *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021.
N. MCEWEN, *Brexit negotiations: the devolution dimension*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 25 giugno 2020.
N. MCEWEN, *Negotiating Brexit: power dynamics in British intergovernmental relations*, in *www.regionalstudies.org*, 3 aprile 2020.
N. MCEWEN, *The Internal Market Bill: implications for devolution,* in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk,* 11 settembre 2020.
N. MCEWAN, *Towards a Devolution Backstop? UK government-devolved government relations after Brexit*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk,* 15 Aprile 2019.
N. MCEWAN – M. KENNY – J. SHELDON – S. COREE BROWN, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?*, in *The Political Quarterly*, n. 91(3)/2020.

S. McIntyre – G. Roy, *Has devolution led to different outcomes during the Covid-19 crisis?,* in *www.economicobservatory.com*, 12 febbraio 2021.
M. Mensi, *Caratteristiche e criticità della comunicazione da remoto in tema di giustizia,* in *Amministrazione In Cammino,* 23 settembre 2020, in *https://www.amministrazioneincammino.luiss.it*.
Ministry of Justice, *Measures announced to protect NHS from coronavirus risk in prisons*, 4 April 2020.
S. Molloy, *Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses*, in *https://ukconstitutionallaw.org/*, 8 Aprile 2020.
L. Montel – A. Kapilashrami – M. P. Coleman – C. Allemani, *The Right to Health in Times of Pandemic: What Can We Learn from the UK's Response to the COVID-19 Outbreak?,* in Health and Human Rights Journal, 2020, Vol. 22, N. 2, 227-241.
G. Morbidelli, *Costituzioni e Costituzionalismo*, in Id. - M. Volpi - G. Cerrina Feroni, *Diritto Costituzionale Comparato*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 37-148.
J. Morphet, *The Impact of COVID-19 on Devolution. Recentralising the British State Beyond Brexit?*, Bristol University Press, Bristol, 2021.
C. Mullay, *No Unity in the United Kingdom*, in *www.verfassungblog.de*, 26 giugno 2020.
D. Natzler, *Building a 'virtual parliament': how our democratic institutions can function during the coronavirus*, in *www.constitutionunit.com*, 20 aprile 2020.
D. Natzler, *Coronavirus and the Commons: how the hybrid parliament has enabled MPs to operate remotely*, in *www.constitutionunit.com*, 13 marzo 2020.
D. Natzler, *Coronavirus and the hybrid parliament: how the government moved the Commons backwards on remote participation*, in *www.constitutionunit.com*, 23 giugno 2020.
D. Natzler, *COVID-19 and Commons procedure: back to the future?*, in *www.constitutionunit.com*, 30 marzo 2021.
D. Natzler, *Democracy and the coronavirus: how might parliament adapt?*, in *www.constitutionunit.com*, 5 aprile 2020.
D. Natzler, *Parliament and COVID-19: the Coronavirus Bill and beyond*, in *www.constitutionunit.com*, 23 marzo 2020.
Y. Nehushtan, *UK Public Law Non-Identical Twins: Reasonableness and Proportionality*, in *Israel Law Review,* Volume 50, Issue 1, March 2017, pp. 69-86.
A. Nice – R. Hogarth – J. Marshall – C. Haddon – Alice Lillym, *Government emergency powers and coronavirus*, in *Institute For Government*, 2021, https://www.instituteforgovernment.org.uk.
E. Nicholson – A. Paun, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, in *www.institutefrogovernment.org.uk,* 24 novembre 2020.
Northern Ireland Executive, *Coronavirus: Our Approach to Decision-making*, in *www.nidirect.gov.uk,* 12 maggio 2020.
G. O'Brien, *UK emergency preparedness: a step in the right direction*?, in *Journal of International Affairs*, 2006, vol. 59, n. 2, 63-85.
M. O'Brien MP, *HC Parliamentary Debates*, in *Hansard*, vol. 306, col. 859, 16 febbraio 1998.

C. O'CINNEADE – J. JOWELL (a cura di), *The changing Constitution,* Oxford University Press, Oxford, 2019.
D. OLIVER, *The United Kingdom: From Magna Carta 1215 to the Rule of Law*, in M. SUKSI – K. AGAPIOU-JOSEPHIDES – J.P. LEHNERS – M. NOWAK (a cura di), *First Fundamental Rights Documents in Europe. Commemorating 800 Years of Magna Carta*, Intersentia, Cambridge, 2015, pp. 11-24.
F.F. PAGANO, *La "Royal Prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, in *www.gruppodipisa.it*, fascicolo 2020/01, pp. 85-121.
R. PARRY, *Contrasting responses to a common virus*, in *www.centreonconstitutionalchange.ac.uk*, 4 maggio 2020.
S. PASETTO, *Corte suprema, sentenza The Financial Conduct Authority (Appellant) v. Arch Insurance (UK) Ltd and others (Respondents), [2021] UKSC 1, del 15 gennaio 2021, in materia di polizze assicurative commerciali e Covid-19,* in *https://www.cortecostituzionale.it.*
G. PASQUINO, *Il modello Westminster*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 3/2002, pp. 553-567.
A. PAUN – G. MILLER, *Four-nation Brexit How the UK and devolved governments should work together on leaving the EU*, in *www.instituteforgovernment.org.uk*, 24 ottobre 2016.
A. PAUN – J. SARGEANT – A. NICE, *A four-nation exit strategy. How the UK and devolved governments should approach coronavirus*, in *www.instituteforgovernment.org.uk*, 6 maggio 2020.
A. PAUN – J. SARGEANT – E. NICHOLSON, *Sewel Convention*, in *https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/sewel-convention*.
A. PAUN. – K. SHUTTLEWORTH, *Legislating by Consent. How to revive the Sewel Convention,* in *www.instituteforgovernment.org.uk*, 17 settembre 2020.
J. PETROV, *The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks*?, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, Vol. 8, N. 1-2, 71-92.
R.R. PINTO, *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, Special Issue vol. 1, 43-50.
G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019.
POLIBIO, *Storie,* III, 87, 7-8 in *Storie, vol. 2: Libri III-IV*, di D. Musti, M. Mari trad., I ed., 2001.
J. PUGH, *The United Kingdom's Coronavirus Act, deprivations of liberty, and the right to liberty and security of the person*, in *Journal of Law and Biosciences*, vol. 7, dicembre 2020.
S. RANCHORDÁS, *Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Legal Certainty*, in *Statute Law Rev*, 36/2015, p. 32.
W.A. ROBSON, *The report of the Committee on Ministers Powers*, in The *Political Quarterly*, 1932.
F. ROSA, *Brexit e la rivincita del Parlamento?*, in *http://www.osservatorioaic.it*, fasc. 6/2019, pp. 31-47.
F. ROSA, *Westminster first*, in *www.dpceonline.it*, 1/2017, pp. 105-108.
J. J. ROUSSEAU, *Social Contract*, in G.D.H. Cole (a cura di), *The Social Contract and Discourses by Jean-Jacques Rousseau*, J.M. Dent and Sons, London and Toronto, 1923.

P. RYCROFT, *The Dunlop Review: implications for the Union?*, in *www.consoc.org.uk,* 26 marzo 2021.
M. RUSSELL – L. JAMES, *MPs are right. Parliament has been sidelined*, in *www.constitutionunit.com*, 28 settembre 2020.
M. RUSSELL, *Parliaments and COVID- 19: principles and practice; challenges and opportunities*, in *www.constitutionunit.com*, 9 dicembre 2020.
E. SALISBURY, *Parliament during the pandemic – a staffer's perspective*, in P. EVANS – C. SALMON-PERCIVAL – P. SILK – H. WHITE (a cura di), *Parliaments and the Pandemic*, in *www.studyofparliamentgrop.org*, 2021.
M. SANDFORD, *Devolution to local government in England*, in *www.commonlibrary.parliament.uk*, 26 marzo 2020.
M. SANFORD – C. GORMLEY-HEENAN, *"Taking Back Control", the UK's Constitutional Narrative and Schrodinger's Devolution*, in *Parliamentary Affairs*, n. 73/2020.
J. SARGEANT, *Co-ordination and divergence. Devolution and coronavirus,* in *www.instituteforgovernment.org.uk*, 29 ottobre 2020.
J. SARGEANT, *The Sewel Convention has been broken by Brexit – reform is now urgent*, in *https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/sewel-convention-has-been-broken-brexit-reform-now-urgent*, 21.01.2020.
G. SAPUTELLI, *Brexit e devolution nel Regno Unito: quando è lo Stato (e non l'UE) a mostrare i suoi limiti*, in *www.dpceonline.it*, n. 4/2020.
G. SCACCIA, *Il controllo di proporzionalità della legge in Germania*, in *http://www.ginoscaccia.it/wp-content/uploads/2018/05/14-Il-controllo-di-proporz....pdf.*
C. SCHMITT, *La dittatura, Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria* (1921), trad. it., Universale Laterza, Roma, 1975.
C. SCHMITT, *La sfida dell'eccezione*, di G. Schwab, trad. it., Bari, 1963.
SCOTTISH GOVERNMENT, *Covid-19 – Framework for Decision Making: Scotland's route map through and out of the crisis*, in *www.gov.scot,* 21 May 2020.
B.M. SELWAY, *The Constitution of the UK: A Long Distance Perspective*, in *Common Law World Review*, 2001, vol. 30, no. 1, pp. 3-35.
C. SERPOLLA, *Coronavirus Act 2020: il ruolo del Parlamento di fronte all'emergenza sanitaria*, in *www.comparativecovidlaw.it*, 15 maggio 2020.
F. SGRÒ, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2017.
A. SINGHVI – K. GAUTAM, *The Law of Emergency Powers: Comparative Common Law Perspectives*, Springer Nature Singapore Pte Ltd, Singapore, 2020.
J. SMITH, *COVID-19, Brexit and the United Kingdom – a year of uncertainty*, in *The Round Table*, 2021, vol. 110, n. 1, pp. 62-75.
J. SMITH – S. CHILDS, *The remotely representative house? Lesson learning from the hybrid commons*, Centenary Action Group, febbraio 2021.
J. SUMPTION, G*overnment by decree: Covid-19 and the Constitution*, in *Cambridge Private Law (Cambridge Freshfields Annual Law Lecture)*, Ottobre 2020, 1-14.
P. SURRIDGE, *Post-Brexit British Politics: A Reunited Kingdom?*, in *Political Insight*, n. 12(1)/2021.

L. TAYLOR – O. SAUNDERS, *UK Supreme Court hands down judgment in the FCA's COVID-19 non-damage business interruption insurance test case*, 18 gennaio 2021, in *https://www.dlapiper.com.*
S. TIERNEY – J. KING, '*The Coronavirus Bill'*, in *https://ukconstitutionallaw.org*, 24.03.2020.
J. TOMLISON, *Judicial review during the COVID-19 Pandemic (Part II). Patterns in judicial review during COVID-19 pandemic,* in *https://ukaji.org*.
A. TOMKINS, *Public law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
D. TORRANCE, *"A process, not an event": Devolution in Wales, 1998-2020*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 6 aprile 2020.
TORRANCE D., *Introduction to Devolution in the UK*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 19 giugno 2019.
D. TORRANCE, *Intergovernmental relations in the age of coronavirus and Brexit*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 13 luglio 2020.
D. TORRANCE, *Intergovernmental relations in the United Kingdom*, in *www.commonslibrary.parliament.uk*, 25 marzo 2021.
A. TORRE, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, in *www.dpceonline.it*, 2/2020.
A. TORRE, *Devolution (dir. comp.), in Enc. Giur., Roma, 2007.*
A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 61 -103.
A. TORRE, *La giustizia costituzionale nel Regno Unito: caratteri istituzioni e prospettive*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2008.
A. TORRE, *Pluralismo e asimmetrie in uno stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Cedam, Padova, 2010.
A. TORRE, *Regno Unito*, il Mulino, Bologna, 2013.
A. TORRE, *Sovranità parlamentare e decisione popolare nel Regno Unito della Brexit*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il Referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.
A. TORRE – M. VOLPE (a cura di), *La Costituzione Britannica*, Giappichelli, Torino, 2005.
UK GOVERNMENT, NORTHERN IRELAND EXECUTIVE, SCOTTISH GOVERNMENT AND WELSH GOVERNMENT, *Joint statement on UK- wide Christmas arrangements from the UK Government and devolved administrations*, in *www.gov.uk,* 24 novembre 2020.
M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI. – ID. – G. CERRINA FERONI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 249-312.
E. VOS, *European agencies and the composite EU executive*, in M. Everson, C. Monda & E. Vos (a cura di), *European agencies in between institutions and Member States,* Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2014, 11-47.
A. WAGER, *May 2021 elections: what is at stake?,* in *www.ukandeu.ac.uk*, 16 aprile 2021.
C. WALKER – R. MOOSAVIAN – A. BLICK, *Inquiry into the Constitutional Implications of COVID-19*, in *House of Lords Constitution Committee*, https://committees.parliament.uk/writtenevidence/15947/html/.

P. WEBB, *La "presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 3/2004, pp. 347-377.
B. WELLINGS, *On St George's Day: English nationalism between Brexit and Covid-19*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 23 aprile 2020.
WELSH GOVERNMENT, *Unlocking our society and economy: continuing the conversation*, in *www.gov.wales,* 15 maggio 2020.
D. WINCOTT, *The possible break-up of the United Kingdom*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 19 dicembre 2020.
D. WINCOTT, *The UK's Union: major challenges ahead*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 26 gennaio 2021.
D. WINCOTT, *UK territorial governance damaged by Covid-19*, in *www.ukandeu.ac.uk*, 26 gennaio 2021.
D. WINCOTT – A. WAGER, *Coronavirus: the challenges for devolution*, in *www.ukandeu.ac.uk,* 9 aprile 2020.
E. YONG, *The U.K.'s Coronavirus 'Herd Immunity' Debacle*, in *The Atlantic*, 16 Marzo 2020, https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/03/coronavirus-pandemic-herd-immunity-uk-boris-johnson/608065/.

Normativa e report

Adjournment (Easter), Volume 674: debated on Wednesday 25 March 2020, *https://hansard.parliament.uk/commons/2020-03-25/debates/069A0C74-7231-4A88-AA94-71B314B4FD1A/Adjournment(Easter)*.
Coronavirus (Scotland) (no. 2) Act 2020 (asp. 10), in *www.legislation.gov.uk.*
Coronavirus (Scotland) Act 2020 (asp. 7), in *www.legislation.gov.uk.*
Coronavirus Act 2020 (c. 7), in *www.legislation.gov.uk*.
Coronavirus Bill Explanatory Notes, 19 March 2020.
Donoughmore Committee, *Report,* 1932.
European Union (Future Relationship) Act 2020 (c. 29), in *www.legislation.gov.uk.*
European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 (c.1), in *www.legislation.gov.uk.*
European Union (Withdrawal) Act 2018 (c.16), in *www.legislation.gov.uk.*
Health and Social Care Act 2008 (c. 14), in *www.legislation.gov.uk.*
HC Deb, *Coronavirus Act 2020* (Review of Temporary Provisions), 30 September 2020, cc389 *https://hansard.parliament.uk/commons/2020-09-30/debates/AAB1B147-2F78-4F41-ADE6-F1E50B3F3ECB/CoronavirusAct2020(ReviewOfTemporaryProvisions*.

HC Debates, vol 674, cols 85, 118 (23 March 2020) (Adam Afriyie, Conservative Party); HC Debates, vol 674, col 117 (23 March 2020) (Chris Bryant, Labour Party); HC Debates, vol 674, col 118 (23 March 2020) (David Davis, Conservative Party).

HC Hansard, 19 January 2004, cols 1096–103, disponibile all'indirizzo *https://hansard.parliament.uk/Commons/2004-01-19/debates/65be7f36-2cc1-42ee-b75c-6b7aba9e222a/CivilContingenciesBill*.

House of Lords Debate, Vol. 802, Col. 1777 (25 March 2020), in *https://hansard.parliament.uk*.

Human Rights Act 1998, c. 42, in https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents
Letter from the Speaker of the Northern Ireland Assembly to all MLAs, in *www.niassembly.gov.uk*, 18 marzo 2020.
Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee, in *www.gov.uk,* 1° ottobre 2012.
Northern Ireland Assembly Standing Orders, *Standing Order 110A.5*, in *www.niassembly.gov.uk*.

Northern Ireland Assembly Standing Orders, *Standing Order 112*, in *www.niassembly.gov.uk.*
Official Report - Meeting of the Parliament (*Scottish Parliament) - Wednesday 29 January 2020,* in *www.archive2021.parliament.scot.*
Official Report - Meeting of the Parliament (*Scottish Parliament) - Tuesday 21 April 2020,* in *www.archive2021.parliament.scot,* col. 81.

Official Report - Meeting of the Parliament (*Scottish Parliament) - Thursday 15 October 2020,* in *www.archive2021.parliament.scot,* col. 1.
Official Report - Northern Ireland Assembly Meeting - Monday 16 March 2020, in *www.niassembly.gov.uk*
Planary - Fifth Senedd - Agenda. Wednesday, 24 June 2020, in *www.business.senedd.wales*.
Planary - Fifth Senedd - Agenda. Wednesday, 3 June 2020, in *www.business.senedd.wales*.
Planary - Fifth Senedd - Agenda. Wednesday, 6 May 2020, in *www.business.senedd.wales*.
Public Health (Control of Disease) Act 1984 (c. 22), in *www.legislation.gov.uk.*
Public Health Act (Northern Ireland) 1967 (chapter 36), in *www.legislation.gov.uk.*
Public Health etc. (Scotland) Act 2008 (asp. 5), in *www.legislation.gov.uk.*
Referendums (Scotland) Act 2020 (asp. 2), in *www.legislation.gov.uk.*
Report of Session 2019-21, House of Lords, Select Committee on the Constitutions, *Covid-19 and the Courts*, in *https://publications.parliament.uk.*

Report su "*Parliamentary Scrutiny of the Government's Handling of COVID-19*" redatto dal *Public Administrative and Constitutional Affairs Committee.*
Select Committee on the Constitution, report "Fast track legislation: implications and safeguards", 1/2009.
Senedd Standing Order 34.10.
Senedd Standing Order 34.11.
Sennedd and Election (Wales) Act 2020 (anaw 1), in *www.legislation.gov.uk.*
Standing Orders of the Scottish Parliament, 7th Revision, (September 2019), in *www.parliament.scot.*
United Kingdom Internal Market Act 2020 (c. 27), in *www.legislation.gov.uk.*

Sitografia

http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57619
http://www.ginoscaccia.it/wp-content/uploads/2018/05/14-Il-controllo-di-proporz....pdf.
http://www.osservatorioaic.it
http://www.uniset.ca/other/cs3/19911AC696.html.

https://committees.parliament.uk/writtenevidence/12009/html.
https://doi.org/10.1007/s41649-020-00151-1.
https://doi.org/10.1093/jlb/lsaa015.
https://fieldcourt.co.uk/
https://hansard.parliament.uk
https://learninglink.oup.com/static/5c0e79ef50eddf00160f35ad/casebook_118.htm
https://ssrn.com/

https://strasbourgobservers.com
https://ukaji.org.
https://ukconstitutionallaw.org

https://verfassungsblog.de

https://www.amministrazioneincammino.luiss.it
https://www.cortecostituzionale.it.
https://www.dlapiper.com.
https://www.instituteforgovernment.org.uk
https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/house-of-lords-reform/from-the-collections/from-the-parliamentary-collections-lords-reform/lords-reform-1963-1999/houseoflordsact1999/

https://www.parliament.uk/site-information/glossary/salisbury-doctrine/

https://www.supremecourt.uk/docs/speech-131015.
www.business.senedd.wales
www.commonlibrary.parliament.uk
www.diritticomparati.it
www.dpceonline.it
www.gruppodipisa.it
www.hansardsociety.org.uk
www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil
www.legislation.gov.uk.
www.nomos-leattualitaneldiritto.it
www.revuegeneraledudroit.eu/?p=29678
www.rivistaaic.it