

Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide

Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*

di Luca Dell'Atti – Dottore di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

ABSTRACT: This article deals with the constitutional implications of the CoVid-19 spread across the UK, focusing on the Coronavirus Act 2020 – which allows central and devolved governments to deal with the emergency by giving them the necessary power. The first section of the article analyses the relations between Government and Parliament, focusing on fast-track legislation, delegated legislation and the so-called Henry VIII powers. Then, the subject shifts to the relations between central and devolved parliaments – focusing on the Sewel convention. Finally, the article presents the strong points of the flexible British constitution in fighting the emergency and the role played by the Supreme Court in solving political conflicts.

SOMMARIO: 1. Emergenza e sovranità, fra Schmitt e Dicey. – 2. *Coronavirus Act* e forma di governo. – 3. *Coronavirus Act* e forma devoluta dello Stato. – 4. Conclusioni. Una costituzione flessibile alle prese con l'emergenza: fra primato della politica e ruolo della *Supreme Court*.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il contributo si colloca nell'ambito del forum sull'emergenza CoViD-19.

1. Emergenza e sovranità, fra Schmitt e Dicey

«La sovranità è il farsi carico del fatto che all’origine della normalità c’è l’incompletezza dell’esistere associato, che la prevedibilità della vita si apre alla imprevedibilità, ovvero che alla moderna insicurezza esistenziale la sovranità può rispondere solo con una precaria assicurazione, con una contingente stabilità»¹.

Parole, queste, immediatamente evocative della condizione che gli ordinamenti degli Stati di buona parte del mondo — e specialmente d’Europa — stanno fronteggiando in ragione della rapidità ed ampiezza della diffusione del contagio del CoVid-19. Parole con cui Carlo Galli sintetizza il dirompente portato, nell’analisi sulla teoria dello Stato e della sovranità, delle dottrine della teologia politica. Nella classica e, in tempi d’emergenza, pluricitata definizione schmittiana, «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione»² e, cioè, più precisamente, «*sullo* stato di eccezione e *nello* stato di eccezione»³. Se si tenta di declinare la nota affermazione in un ordinamento che ha sviluppato nei secoli la sovranità attorno al singolarissimo concetto di sovranità del Parlamento, si andrà incontro alla scoperta che l’emergenza pandemica che il mondo sta affrontando è, in UK, decisa e governata dal “sovrano” parlamentare. In fondo, pur non volendo addentrarsi in ardite comparazioni fra il pensiero di giuristi così diversi, Albert Venn Dicey, intramontabile teorico della *sovereignty of Parliament*, nel ricercarne il «fondamento enunciativo», lo riforniva del corollario dell’«illimitatezza del potere e pertanto, utilizzando un’espressione presa in prestito direttamente dalla teologia, [del]l’onnipotenza»⁴.

Ed è proprio la sovranità parlamentare la lente ideale attraverso cui osservare le implicazioni costituzionali dell’emergenza virale nel Regno Unito: il “sovrano” costituzionale d’Oltremania ha deciso sull’emergenza in corso col *Coronavirus Act 2020*, delegando significativi poteri al Governo di Sua Maestà e agli esecutivi devoluti, con ciò chiamando lo studioso a (tornare ad) interrogarsi su due connotati oramai classici della costituzione britannica che costituiscono altrettante sfide alla

¹ C. GALLI, *Sovranità*, Bologna, Il Mulino, 2019, 26.

² C. SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1934, trad. it. *Teologia politica*, in G. MIGLIO, P. SCHIERA (a cura di), *Le categorie del ‘politico’*, Bologna, Il Mulino, 1972, 33.

³ A.M. CAMPANALE, *L’eccezione come regola: paradosso di una identificazione*, in *Jura gentium*, 1/2008, vol.V, 31, corsivi dell’A.

⁴ A. TORRE, *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, speciale/2019, 777.

sovranità parlamentare, vale a dire il “predominio” del Governo sul Parlamento sovrano e la sottrazione di spazi di sovranità parlamentare causata dalla *devolution*⁵.

Più che fornire una doviziosa analisi delle disposizioni di dettaglio del *Coronavirus Act*, dunque, l’obiettivo del presente contributo è indugiare intorno a queste due declinazioni problematiche della *sovereignty*, per poi tracciare qualche conclusione in ordine alla gestione dello stato di emergenza in un ordinamento costituzionale il cui funzionamento si fonda sul delicato equilibrio fra principi antichissimi e convenzioni non scritte.

2. *Coronavirus Act* e forma di governo

L’analisi delle risposte istituzionali all’emergenza virale in corso può essere scissa in tre fasi: la prima — connotata da un certa sottovalutazione della reale pericolosità del contagio — in cui il Governo, ricorrendo alla *soft law* tanto cara alle prassi istituzionali d’Oltremarica, ha emanato dettagliate *guidance* contenenti raccomandazioni sui comportamenti da tenere per limitare la diffusione del virus; nella seconda, poi, preso atto del rischio rappresentato dalla diffusione incontrollata del virus per il *National Health Service*, il Governo ha prodotto normative vincolanti e limitative dei diritti individuali adottate con *regulations* dei ministri competenti per materia; la terza, infine, è la fase dell’intervento del Parlamento che, approvando in tempi rapidissimi il *Coronavirus Act 2020*, ha posto la cornice legislativa entro cui il Governo è autorizzato adottare le misure necessarie a fronteggiare l’emergenza nella piena legalità⁶.

Non che — si badi — le *regulations* ministeriali adottate nel corso della seconda fase non fossero legittime: la più importante di esse, la *Health Protection (Coronavirus Restrictions) Regulations 2020*, n.350 del Ministro della salute adottata lo scorso 26 marzo, richiama a base legale talune disposizioni del *Public Health (Control of Disease) Act 1984*⁷. Questa legge — come

⁵ Di “antagonisti” della sovranità parlamentare parla efficacemente A. TORRE, ult. cit., 788 ss.

⁶ I testi delle *guidance* sono rinvenibili all’indirizzo <https://www.gov.uk/coronavirus>, mentre tutti gli atti gli *hard law* — dalla *regulations* della seconda fase ai testi del *Coronavirus Act* di Westminster e di quello del parlamento scozzese — sono consultabili al seguente indirizzo: <http://www.legislation.gov.uk/coronavirus>

⁷ Si noti, ad esempio, il parallelismo col caso italiano ove l’art. 32, l. 833/1978 autorizzava già il Ministro della salute, i Presidenti regionali e i sindaci ad adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare emergenze in materia di sanità pubblica, a seconda dell’estensione territoriale di queste. Interveneva, poi, il dl 6/2020 che, nel prevedere un elenco di misure di contrasto alla diffusione del contagio, ne delegava l’adozione concreta al dpcm; infine,

modificata dal *Health Protection Act 2008* adottato da Westminster per implementare le misure governative di contrasto alle epidemie proprio sulla base dell'esperienza di un altro coronavirus, quello diffusosi fra il 2002 e il 2003 — prevede, infatti, che «*the appropriate Minister may by regulations make provision for the purpose of preventing, protecting against, controlling or providing a public health response to the incidence or spread of infection or contamination*» (art. 45-C)⁸.

Ma venendo al *Coronavirus Act*, questo contiene diversi aspetti rilevanti in ordine agli equilibri costituzionali che ineriscono la forma di governo, sia rispetto al procedimento legislativo scelto dal Governo per l'esame parlamentare dell'atto (la cd. *fast-track legislation*⁹) che ha consentito al *Coronavirus Bill*, approvato dalle camere in soli tre giorni, di essere sottoposto alla sanzione reale il 25 marzo, sia con riguardo al suo contenuto. Ci si riferisce, anzi tutto, alla delega legislativa *tout court* al Governo¹⁰: l'atto contiene sia deleghe puntuali, rimettendo ad apposite *regulations* dei ministri di Sua Maestà (nelle materie *reserved*) e ad analoghi atti dei ministri devoluti (nella materie *devolved*) la disciplina di specifiche fattispecie espressamente individuate nella legge, sia “*structural powers*”, conferiti dalla legge non già su specifici oggetti di disciplina ma in via generale, per garantire l'efficacia e la funzionalità del quadro normativo emergenziale. Si tratta, in particolare, di poteri di attuazione delle misure previste nell'*Act* stesso e di riattivazione o ritiro delle misure a seconda della valutazione governativa circa l'attualità dell'utilità delle stesse in considerazione dell'evolversi delle curve epidemiche.

il dl 19/2020 prevedeva, oltre ad una più accurata precisazione delle misure di contenimento, il costante coinvolgimento del Parlamento tramite informative del Presidente del Consiglio con cadenza bisettimanale. Per l'analisi di entrambi i profili v. L. DELL'ATTI, G. NAGLIERI, *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzia costituzionali nel governo dell'emergenza da Covid-19*, in *BioLaw Journal*, Online First, 11 marzo 2020, in corso di pubblicazione nel fascicolo 2/2020 della stessa Rivista.

⁸ Per queste osservazioni cfr. J. KING, *The Lockdown is Lawful*, in *UKCLA*, 1 aprile 2020.

⁹ Si tratta di una procedura che prevede tutti i rituali passaggi tipici delle letture parlamentari che, però, si svolgono in tempi assai stretti. Analizzando le varie ipotesi di ricorso al procedimento abbreviato emerge con chiarezza la flessibilità dello strumento, utilizzato dal Governo per le finalità più disparate, fra cui la correzione di errori materiali in leggi precedenti, l'ottemperanza a decisioni giudiziali, l'adempimento di obblighi internazionali, l'adozione di misure di assestamento del bilancio e, naturalmente, il contrasto di situazioni emergenziali come, ad esempio, l'adozione delle misure antiterrorismo (cfr. INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Fast-tracked legislation/emergency legislation*, rinvenibile all'indirizzo <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/fast-tracked-legislation>). Se ne deduce la discrezionalità di Whitehall nella scelta sul ricorso alla *fast-track legislation*. Per una dettagliata analisi della procedura in commento con particolare riferimento alle questioni squisitamente costituzionali che mette in luce v. HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*, HL Paper 116-I, 7 luglio 2009.

¹⁰ In generale, C.T. CARR, *Parliamentary Control of Delegated Legislation*; D. HAYHURST, P. WALLINGTON, *The Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation*, entrambi in *Public Law*, risp. 1956, 220 ss. e 1988, 547 ss.

In secondo luogo, viene in rilievo l'attivazione dei ccdd. *Henry VIII powers* tramite i quali il Governo è messo nelle condizioni di modificare la legislazione del Parlamento¹¹ ricorrendo ad un diverso grado di coinvolgimento delle camere: se le modifiche hanno ad oggetto disposizioni di *secondary legislation* si applica la cd. *negative procedure* per cui la nuova normativa entra in vigore con la sola firma del ministro, salvo che le Camere — o solo i Comuni in materia finanziaria — approvino entro 40 giorni una mozione di rigetto; se, invece, attingono la *primary legislation*, il Parlamento è coinvolto tramite procedure ccdd. *affirmative* o *draft affirmative* che prevedono il dibattito e il voto di entrambe le Camere, nel primo caso necessariamente, nel secondo solo se richiesto dall'Opposizione¹².

Particolare rilievo ha, poi, la cd. *sunset clause* con cui si suole indicare, in genere, le disposizioni di legge che prevedono i termini entro i quali il Governo può fare uso dei poteri conferitigli dal Parlamento. Nel caso di specie, il termine di vigenza delle disposizioni del *Coronavirus Act* è fissato in due anni (art. 89), altresì prevedendo il *parliamentary review* semestrale sull'operatività dell'atto (art. 98). Un termine, dunque, piuttosto lungo che — quel che più importa — può essere prorogato (ma anche, ove occorra, abbreviato) dal Governo, oltretutto senza il necessario coinvolgimento del Parlamento nell'ipotesi in cui questo non sia in sessione (art. 90)¹³.

Si tratta, comprensibilmente, delle disposizioni più controverse del *Coronavirus Act* poiché se la situazione emergenziale richiede — o per lo meno giustifica — poteri governativi straordinari, l'esigenza di tenuta degli equilibri costituzionali esige, al contempo, che questi poteri non siano conferiti *sine die* e, anzi, possano essere usati dal Governo per un periodo di tempo ragionevole e proporzionato all'emergenza stessa¹⁴. Di qui, dunque, le critiche della dottrina britannica che, commentando le disposizioni dell'atto relative alla *sunset clause*, ha richiamato l'importanza, in situazioni emergenziali, di «two safeguards upon which the constitution ultimate relies:

¹¹ Sulle implicazioni costituzionali dei poteri in commento e, in particolare, sul loro fondamento nei diritti di prerogativa della Corona v., fra i molti, C. FORSYTH, E. KONG, *The Constitution and Prospective Henry VIII Clauses*, in *Judicial Review*, 1/2004, vol.9, 17 ss.

¹² Cfr. G. CARVALE, *L'attività normativa dell'Esecutivo britannico*, in A. TORRE, L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione Britannica*, Torino, Giappichelli, 2005, 847-8.

¹³ Per un'analisi puntuale di tali disposizioni ed un più ampio *background* delle problematiche legate ai tempi di vigenza delle legislazioni emergenziali, v., anche in ottica comparata, S. MOLLOY, *Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses*, in *UKCLA*, 8 aprile 2020.

¹⁴ Cfr. in questa prospettiva T. KONSTADINIDES, L. MARSONS, *Covid-19 and its impact on the constitutional relationship between Government and Parliament*, in *UKCLA*, 26 marzo 2020: a detta degli AA. i poteri conferiti al Governo dal *Coronavirus Act*, specialmente quelli riconnessi alla *sunset clause*, «are encroaching upon Parliament's territory and endanger the principle of the separation of powers».

parliamentary oversight and legal accountability»¹⁵. Perché sia conforme all’assetto liberale dei poteri, si è scritto, la *sunset clause*, deve essere congegnata in modo da «*accommodate governmental powers within a pre-established legal framework, rather than leave it to governments to use raw power and untrammelled discretion to deal with emergencies in an unregulated way*»¹⁶. Si tratta, in altri termini, di fare sì che la portata eccezionale dei poteri conferiti dal Parlamento al Governo resti tale evitando, quindi, che si normalizzi.

L’analisi di queste disposizioni, se, per un verso, pone quegli interrogativi invero tipici di ogni legislazione emergenziale — quale che ne sia la causa — circa il rilievo del controllo del Parlamento (*recte*: dell’Opposizione parlamentare) sulle limitazioni imposte dal Governo ai diritti individuali, ha ad un tempo a che fare con l’analisi di istituti che *ordinariamente* attingono i rapporti fra Parlamento e Governo in un ordinamento costituzionale in cui «l’influenza delle convenzioni molto opera nel senso del predominio politico del Governo nei riguardi di un Parlamento sovrano»¹⁷. È di fatti noto che l’evoluzione della forma di governo britannica ha registrato la progressiva integrazione del principio della *sovereignty of Parliament* per mezzo di consolidate *constitutional conventions* che, mentre hanno portato quasi all’evanescenza la separazione dei poteri legislativo ed esecutivo, ha determinato l’indiscussa centralità del Governo — e, in particolare, del Primo ministro — nell’assetto costituzionale.

Tale centralità si estrinseca, fra l’altro, nella netta preminenza dell’iniziativa legislativa governativa su quella parlamentare, nel monopolio governativo dell’odg. dei Comuni e, sino al *Fixed Term Act 2011*, nel potere sostanziale di scioglimento anticipato¹⁸. Tutti caratteri che, insomma, valgono a delineare il *Westminster model* inteso come forma di governo parlamentare del primo ministro in cui il ruolo della maggioranza parlamentare è essenzialmente quello di sostenere la *leadership* e consentirle di realizzare il programma di governo.

La *fast-track legislation* a disposizione del Governo per introdurre alle camere un *bill* da approvarsi in brevissimi tempi, la *delegated legislation* e le varie ipotesi di *Henry VIII clause* cui

¹⁵ S. TIERNEY, J. KING, *The Coronavirus Bill*, in *UKCLA*, 24 marzo 2020.

¹⁶ Così S. MOLLOY, *op. cit.*

¹⁷ A. TORRE, *op. cit.*, 786,

¹⁸ Ma le elezioni generali del 2017 volute da Theresa May nell’intento (fallito) di rafforzare la maggioranza *tory* attestano che i limiti allo scioglimento anticipato dei Comuni sono ampiamente aggirabili.

Whitehall ha fatto ricorso nel porre le basi normative per la gestione coordinata dell'emergenza virale, insomma, vengono in rilievo come strumenti "normali" di normazione¹⁹.

Le due prospettive, allora, si tengono insieme: l'assenza di una costituzione sovraordinata agli *statutes* del Parlamento fa sì che la delega di poteri al Governo sia, allo stesso tempo, l'istituto straordinario con cui fronteggiare emergenze che richiedono riposte repentine, risolutive e limitative dei diritti e quello ordinario che descrive il fenomeno ampiamente diffuso sul piano comparato dell'esercizio di attività normative primarie da parte dell'esecutivo²⁰. Posta la questione in questi termini, azzardare un'analisi schmittiana della *sovereignty of Parliament* può diventare un tentativo non del tutto impossibile: mancando una disposizione costituzionale che disciplini a monte la delega dei poteri legislativi²¹, il potere delegante nel Regno Unito — vale a dire il Parlamento — è un potere «libero ed incondizionato», cui consegue — logicamente e giuridicamente — la non predeterminabile «ampiezza del potere delegato»²².

3. *Coronavirus Act* e forma devoluta dello Stato

Anche sul piano dei rapporti multi-livello, l'esigenza di fronteggiare l'emergenza ha sottoposto gli ordinamenti policentrici a un sorta di *stress-test*, tanto più in presenza di modelli che prevedono un'ampia autonomia degli enti sub-statali in materia sanitaria: è appena il caso di richiamare, sul

¹⁹ Scrive infatti L. GREALLY, *The House of Commons' Initial Procedural Response to the Coronavirus*, in *UKCLA*, 22 aprile 2020: «*the Commons' initial response was focused on adapting the existing rules and practices, over the riskier strategy of implementing new and untested rules and practices required for a move towards online voting and virtual debates*».

²⁰ La stessa ambivalenza di natura ordinaria e straordinaria affermata circa la *delegated legislation* è condivisa dall'iter abbreviato della *fast-track legislation*, «*often used interchangeably with emergency legislation (where bills are brought forward in response to a specific situation) or expedited legislation (where the passage of bills is accelerated)*» (INSTITUTE FOR GOVERNMENT, op. cit.). Per un'analisi comparata sull'esercizio di potestà normativa primaria da parte degli esecutivi v. M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, 1982, Padova, Cedam; E. PALICI DI SUNI, *La funzione normativa tra governo e parlamento. Profili di diritto comparato*, Padova, Cedam, 1988; A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007. La questione si inserisce, per vero, nelle più ampie riflessioni — tutt'altro che recenti — circa la tendenza alla sovra-esposizione costituzionale degli esecutivi con particolare riguardo ai sistemi parlamentari e, a maggior ragione, all'ordinamento archetipico della famiglia parlamentare, costruito attorno alla *sovereignty* di Westminster — pertanto escludendo istituti di normazione primaria dell'esecutivo diversi dalla legislazione delegata — e, allo stesso tempo, al ruolo guida dell'esecutivo, in ragione della forza politica-istituzionale del suo capo, insita nella regola convenzionale della coincidenza fra *leadership* del partito di maggioranza e *premiership*.

²¹ Ciò che rende impensabile nel Regno Unito uno strumento come il decreto-legge: cfr. G. CARVALE, op. cit., 844.

²² Così A. MARCHETTI, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, 33.

punto, la conflittualità fra Governo italiano e alcuni Presidenti regionali originata dalla crisi sanitaria, come pure la riapertura del dibattito anche dottrinale intorno all'opportunità del protagonismo regionale che connota la sanità italiana.

Nel Regno Unito la questione è, ad un tempo, più semplice e più complessa, poiché se il Governo centrale deve fronteggiare solo tre entità devolute (una delle quali, il Galles, storicamente e giuridicamente priva di una posizione di spiccata differenzialità) ha, d'altra parte, a che fare con un assetto policentrico doppiamente asimmetrico: l'asimmetria non riguarda solo il *quomodo* dell'autonomia territoriale, che prevede modelli di differenziazione distinti e peculiari, ma anche l'*an*, poiché l'Inghilterra (che ospita più dell'80% dei cittadini) non è devoluta ed è sottoposta alla *direct rule* delle istituzioni centrali.

Tale ultima circostanza fa sì che in materie ampiamente devolute — come la *public health* e l'*education*, assai rilevanti nella gestione dell'emergenza in corso²³ — alla ragguardevole autonomia degli esecutivi di Belfast, Cardiff ed Edimburgo corrisponda, specularmente, il fatto che il Governo di Sua Maestà sia, in effetti, il governo della sola Inghilterra. Il che incide sia sul piano politico-istituzionale del coordinamento delle azioni da intraprendersi in materia e, quindi, sul funzionamento delle *inter-governmental relations* (IGR), sia su quello più eminentemente costituzionale del raccordo delle funzioni legislative fra Westminster e legislativi devoluti.

Sul primo punto, va ricordato che l'intero sistema di IGR nel Regno Unito è ispirato da logiche altamente informali in cui, di norma, i moduli collaborativi bilaterali prevalgono di gran lunga su quelli multilaterali²⁴. Inoltre, il riparto rigidamente separatista delle competenze e la duplice asimmetria danno luogo, in molte materie devolute (come la sanità), non già ad uno schema regionale classico in cui l'esecutivo centrale fronteggia quelli sub-statali, ma ad un assetto singolare che vede la responsabilità parallela dei «*four UK governments*»²⁵, sicché ciascuno di essi tenda ad

²³ Ma in Scozia e Irlanda del Nord la questione è ancora più complessa poiché rientrano fra le attribuzioni devolute anche materie come polizia e giustizia, la cui funzione nella garanzia dell'efficacia e legalità delle sanzioni previste in regime di *lockdown* è di primaria importanza.

²⁴ In tal senso cfr. G.W. HORGAN, *Inter-institutional Relations in the Devolved Great Britain: Quiet Diplomacy*; e D. KENEALY, *Concordats and International Relations: Binding in Honour Only?*, entrambi in *Regional & Federal Studies*, risp. 2004, 14 (1) e 2012, 22 (1); P. LEYLAND, *The Multifaceted Constitutional Dynamics of U.K. Devolution*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, 9 (1).

²⁵ Così ne parlano D. WINCOTT, A. WAGER, *Coronavirus: the challenges for devolution*, in *The UK in a Changing Europe*, 9 aprile 2020 (<https://ukandeu.ac.uk/coronavirus-the-challenges-for-devolution/>) proprio per sottolineare che nelle materie in commento, in quanto devolute, gli esecutivi scozzese, gallese e nord-irlandese fronteggiano il Governo centrale — dotato di competenze per la sola Inghilterra — come “pari”.

agire in solitudine. D'altra parte, talune situazioni richiedono, se non azioni unitarie, quanto meno il coordinamento delle rispettive strategie e competenze e, dunque, presuppongono il dialogo e la cooperazione multilaterale. Ciò che si è puntualmente verificato nella gestione dell'emergenza da CoVid-19: a livello politico i *First ministers* scozzese, nord-irlandese e gallese sono stati coinvolti nelle riunioni del *Civil Contingencies Committee* (anche detto COBR o COBRA dal nome della sala del *Cabinet Office* in cui l'organo si riunisce) presiedute dal Primo ministro; a livello tecnico, la crisi è stata gestita dai *chief medical officers* dei quattro governi, supportati dai rispettivi *chief scientific advisers* in costante contatto fra di loro; infine, il *Coronavirus Action Plan*, documento pubblicato il 3 marzo dal *Department of Health & Social Care* di Whitehall, classico atto di *soft law* contenente, fra l'altro, la pianificazione congiunta delle strategie di contenimento da adottarsi da parte degli esecutivi competenti nell'ambito delle proprie responsabilità²⁶.

Quanto al secondo punto, nell'attribuire direttamente poteri delegati agli esecutivi devoluti, in parallelo a quelli conferiti al Governo di Sua Maestà, si può dire che Westminster, col *Coronavirus Act*, si sia riappropriato della potestà legislativa in alcune materie devolute. Il che, invero, non è poi così lesivo dell'autonomia delle *devolved nations* come a prima vista potrebbe sembrare: anzi tutto poiché, pur vero che il *Coronavirus Act* ha dettato disposizioni direttamente vigenti in materie devolute invadendo la potestà legislativa dei rispettivi parlamenti non ha, però, accentrato l'adozione governativa delle misure prescritte dall'atto stesso, avendo conferito i *delegated powers* non già all'esecutivo centrale ma a quelli devoluti; in secondo luogo, non si è trattato di un'invasione assoluta delle competenze, tanto che Holyrood ha approvato un proprio *Coronavirus (Scotland) Act 2020* volto a fondare un *framework* normativo territoriale per fronteggiare l'emergenza²⁷, a dimostrazione, fra l'altro, della classica attitudine delle amministrazioni devolute

²⁶ Per un approfondimento v. INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Coronavirus and Devolution*, 17 Aprile 2020, in <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-and-devolution>. Naturalmente la veridicità di queste affermazioni non va esagerata, poiché le parallele responsabilità dei quattro governi determina spesso punti di attrito. La recente svolta nel piano comunicativo del Governo di Sua Maestà – che ha mutato il suo slogan da “*stay home*” in “*stay alert*” – ad esempio, è stato contestato dalla *First minister* scozzese che ha esplicitamente invitato i cittadini scozzesi a seguire le più caute indicazioni del suo esecutivo (*Sturgeon is on a collision course with Johnson. And there's no doubt who Scots trust*, in *The Guardian*, 8 maggio 2020). Non a caso, D. WINCOTT, A. WAGER, op. cit., sottolineano che, se è vero che l'emergenza è stata gestita concordemente dai quattro esecutivi, d'altra parte, vi è stata poca chiarezza e armonia proprio sul piano della comunicazione. Ciò che richiederà, a detta degli AA., una volta che l'emergenza sarà passata, di riordinare (se non riformare integralmente) l'assetto delle IGR.

²⁷ Si osservi, per inciso, che la *sunset clause* prevista dal *Coronavirus Act* scozzese è assai più garantista di quella contenuta nell'omologo atto di Westminster poiché prevede un termine semestrale di vigenza delle disposizioni

(ma specialmente della Scozia) di valorizzare a pieno i poteri autonomi di cui godono²⁸; infine, e più in generale, il concreto operare dei rapporti inter-parlamentari nel Regno Unito ruota attorno ad efficaci strumenti di raccordo delle funzioni legislative che, flettendo per via convenzionale il principio della sovranità di Westminster, garantiscono un equilibrato rapporto fra la formale vigenza del principio stesso e l'autonomia delle assemblee devolute.

Tale ultima considerazione merita qualche precisazione. Il principale strumento di raccordo delle potestà legislative è la cd. *Sewel convention*²⁹, strumento negoziale sviluppato soprattutto nella prassi dei rapporti fra Holyrood e Westminster — ma valevole anche per le altre due assemblee devolute — scindibile in due frammenti. In forza del primo, pur restando Westminster — in quanto sovrano — in linea di principio titolare unico del potere legislativo, si impegna a non invadere le materie attribuite ai parlamenti devoluti: essendo il Regno Unito privo di una costituzione scritta e rigida, la fonte autenticamente costituzionale dell'autonomia delle aree devolute è da rinvenirsi negli *Acts* del Parlamento di Westminster che, approvati sul finire degli anni '90 e successivamente a più riprese riformati, hanno istituito i parlamenti e governi devoluti e definito il riparto di competenze. In altri termini, poiché è il Parlamento ad aver concesso l'autonomia a Scozia, Galles e Irlanda del Nord — e non potendo questo vincolare i suoi successori — ben potrebbe col semplice strumento della sua legislazione, ritirarla, comprimerla, invaderla. Ciò che tuttavia non accade in virtù della *convention*, la cui efficacia è, com'è evidente, rimessa al *self-restraint* del Parlamento³⁰.

emergenziali, salva la possibilità di prorogarla per altri sei mesi ma tramite un voto parlamentare (e non con atti governativi) e per non più di due volte.

²⁸ La considerazione vale specialmente per la Scozia che, oltre a godere di un modello di autonomia più avanzato delle altre (la cd. *devo-max*), presenta un partito nazionalista che è stato in grado di incarnare il *claim* identitario-separatista ma allo stesso tempo di gestire i rapporti col centro senza arroccarsi dietro prese di posizioni scioviniste, consolidandosi come indiscusso partito di governo. Sulla doppia anima dello SNP v. D. PETROSINO, *Lo Scottish National Party tra referendum e governo*, in A. TORRE (cur.), *Il Regno è ancora Unito?*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016, 175 ss.

²⁹ Per una descrizione della quale v. P. BOWERS, *The Sewel Convention, Parliament and Constitutional Centre, House of Commons Library*, SN/PC/2084, 25 novembre 2005.

³⁰ Va precisato che della *Sewel convention* vi è stata per lungo tempo traccia scritta unicamente nel *Memorandum of Understanding* stipulato nel 1999 fra Whitehall ed esecutivi devoluti, atto privo di forza giuridica, poiché "*binding in honour only*". Solo di recente, con le ultime revisioni dello *Scotland Act* e del *Government of Wales Act* (risp. del 2016 e del 2017), essa è stata legificata, inserita subito dopo le clausole che riaffermano (se mai ve ne fosse stato il bisogno) la sovranità di Westminster. Ma si tratta di un espediente estetico — benché politicamente rilevante — privo di sostanza giuridica, volto semplicemente a riaffermare la volontà di Westminster di non tornare sui suoi passi in merito alla scelta della *devolution*: proprio in forza del principio sovranista, la *Sewel* seguita a fondarsi sulla forza pattizia della convenzione che ne rappresenta la vera fonte, non già su quella giuridica dello *statute* parlamentare.

Tuttavia, è insito in qualunque sistema policentrico in cui le istanze di uniformità fronteggiano quelle di differenziazione che vengano frequentemente in rilievo ipotesi di intreccio di interessi e di esigenze unitarie che esigono, rispettivamente, strumenti di raccordo e coordinamento delle discipline normative³¹. Soccorre il secondo frammento della *Sewel convention*: quando Westminster sta per invadere le competenze devolute, il competente ministro di Whitehall — motivando sull'esigenza unitaria che spinge il centro a flettere il rigido separatismo di competenze — chiede ai parlamenti devoluti l'approvazione di una *Legislative Consent Motion* (anche detta *Sewel motion*) tramite la quale questi accordano la momentanea ingerenza di Westminster, se del caso formulando riserve e richieste di emendamenti di cui le camere terranno conto nel corso dell'iter legislativo.

Ebbene, lo strumento descritto è stato utilizzato nell'iter parlamentare del *Coronavirus Bill* sul quale tre *Sewel motions* sono state approvate, in tempi rapidissimi, dalla *National Assembly for Wales* (24 marzo), dallo *Scottish Parliament* e dalla *Northern Ireland Assembly* (25 marzo). Basterà dare un sguardo ai testi dei *Legislative Consent Memorandum* che accompagnano la *motion* vera e propria — una stringata lettera del *Clerk* del parlamento devoluto a quello dei Comuni in cui si dà atto dell'avvenuta approvazione della mozione³² — per rendersi conto che si tratta di un passaggio tutt'altro che formale in cui si estrinseca al meglio la gestione leale e collaborativa³³ dei rapporti centro-periferia, in conformità, del resto, a quel pragmatismo tipicamente *british* che informa i rapporti multi-livello d'Oltremarica³⁴.

³¹ Tali ipotesi emergono inevitabilmente anche in un ordinamento incentrato su un rigido reparto separatista che ha volutamente schivato i modelli di competenza concorrente ed in cui l'enumerazione delle materie devolute non ha eguali sul piano comparato in termini di precisione e grado di dettaglio della scrittura delle materie. Cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, Jovene, 146.

³² Una lettera, peraltro, piuttosto informale che comincia con “*Dear John*”. I testi sono rinvenibili, assieme ad ogni altro documento relativo all'iter parlamentare di approvazione del *bill* all'indirizzo <https://services.parliament.uk/Bills/2019-21/coronavirus/documents.html>

³³ L'utilizzo di espressioni che riecheggiano il principio di leale collaborazione non è affatto casuale: nel commentare la gestione negoziale e concordata delle IGR nel Regno Unito J. POIRIER, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, 2001, The Constitution Unit, University College London, 25, parla di «*devolution loyalty or comity*» avendo evidentemente ben presente le declinazioni del principio negli ordinamenti federale tedesco, regionale italiano e comunitario.

³⁴ Se si vuole, qualche riflessione circa l'efficacia dell'approccio pragmatico e informale nella gestione dei rapporti multi-livello nel Regno Unito è in L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multi-livello. Studio sul regionalismo cooperativo italiano*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, 275 ss. Si tratta di un oggetto di analisi assai interessante per lo studioso di un sistema regionale, al contrario, iper-formalizzato, affannato e litigioso come quello italiano.

4. Conclusioni. Una costituzione flessibile alle prese con l'emergenza, fra primato della politica e ruolo della *Supreme Court*

Per quanto peculiare, in ragione della straordinarietà e repentinà del contagio, le vicende legate al CoVid-19 in UK hanno attestato, ancora una volta, la flessibilità dell'ordinamento costituzionale britannico. Un ordinamento empirico ed evolutivo capace di conservare principi antichissimi e di adattarli alle evoluzioni storico-politiche mediante il consolidamento di pratiche convenzionali che, mentre completano quei principi, ne esplicano il significato costituzionale, rimodulando le modalità di gestione relazionale fra organi ed istituzioni³⁵. Questo dato strutturale della costituzione britannica ha consentito di gestire lo stato d'emergenza senza ricorrere a drastiche rotture degli equilibri costituzionali poiché questi sono già, di per sé, incentrati sull'integrazione convenzionale del principio della *sovereignty* parlamentare.

Così, sia sul piano dei rapporti Governo-Parlamento — salva qualche perplessità circa l'indeterminatezza della *sunset clause* — che su quello dei rapporti multi-livello, l'emergenza ha richiamato al ricorso di strumenti ordinari, quali la legislazione delegata, le procedure abbreviate di iter legislativo, le negoziazioni informali inter-governative su questioni di interesse comune e il raccordo delle funzioni legislative.

Si, può dire, in altri termini, che in un ordinamento strutturalmente flessibile e privo di costituzione rigida e scritta, l'emergenza virale non ha posto le stesse problematiche emerse, ad esempio, in Italia con riguardo all'opportunità di inserire o meno in Costituzione una procedura *ad hoc* per l'emergenza.

D'altra parte, quegli stessi caratteri fondanti la costituzione, richiamano il ruolo essenziale della politica nel cercare soluzioni bilanciate nell'alterazione o rimodulazione dei rapporti istituzionali richiesti dall'emergenza, a che sia il "predominio" legale del Governo sul Parlamento, sia la tensione fra unità e autonomia espressa da un assetto devoluto ampiamente informale siano contenuti entro margini di sicurezza e, in definitiva, di tenuta dei caratteri liberale e policentrico del Regno.

³⁵ Di frequente ne discorre in questi termini A. TORRE, ad es. nel suo "On devolution". *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le regioni*, 2/2000, 340.

Ma va pure osservato, in guisa di cenno conclusivo, che le più recenti evoluzioni di un assetto costituzionale siffatto hanno registrato una significativa ed interessante tendenza alla formalizzazione, tramite la giuridificazione di rapporti che sono eminentemente politici e il riassetto del principio cardinale della *sovereignty of Parliament*. Da circa un decennio a questa parte, infatti, opera nel Regno un giudice in grado di scrutinare i rapporti fra organi costituzionali e quelli relativi alla *devolution* per riportarli entro i confini degli equilibri tracciati dalla costituzione, quantunque questa non sia formalizzata in un unico documento gerarchicamente sovraordinato ma frutto delle stratificazioni secolari di carte, *statutes*, decisioni giudiziali e prassi.

Non può dimenticarsi, sotto questo aspetto, l'importanza assunta — ben al di là del contingente oggetto del suo *decisum* — dalla prima sentenza Miller, con cui la Corte Suprema, escludendo la possibilità che fosse Whitehall, facendo valere i diritti di prerogativa, ad attivare la clausola di recesso dall'UE, ed altresì ritenendo non necessario il coinvolgimento dei legislativi devoluti³⁶, ha «consegnato alla riflessione comune una pagina di autentico costituzionalismo da cui esce riconfermata la sovranità del Parlamento»³⁷: una vera e propria corte costituzionale chiamata a decidere su quello che noi qualificheremmo — senza dover ricorrere ad astruse pratiche esegetiche — come un conflitto di attribuzioni.

³⁶ È d'uopo sottolineare che, nel considerare i rapporti fra parlamenti centrale e devoluti la Corte argomenta proprio dalla non vincolatività giuridica per il primo della *Sewel convention*: cfr. *R(Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, (2017) UKSC, 5, §§131 ss. e, dunque, nel senso della non giustiziabilità della stessa: «judges ... are neither the parents nor the guardians of political conventions; they are merely observers» (§146).

³⁷ A. TORRE, *Sovranità parlamentare e decisione popolare nel Regno Unito della Brexit*, in C. MARTINELLI (cur.), *Il Referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, 183.