



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

# Introduzione alla Ricerca

Si dice sovente che questo nostro Paese dia il meglio di sé solo in situazioni di stress estremo. E che lo stress sia anzi la molla della sua capacità di resilienza. Vedremo se questo adagio, che spesso adottiamo come alibi per non saper guardare oltre il *carpe diem* nei periodi di presunta bonaccia, troverà conferma anche quando in qualche modo avremo trasformato, forse e non sappiamo ancora a quali costi umani ed economici di lungo andare, la tempesta sanitaria che stiamo cercando di superare, in un normale e governabile fattore di contesto. Quando, soprattutto, potremo verificare se quella tempesta si sarà tramutata o meno in un'autentica catastrofe nell'insieme dei significati che il termine assume o in un doloroso *stress test* sulle cui risultanze rivedere ma non trasformare un dato "paradigma". Già facciamo i conti con il suo impatto sui nostri affetti, sui nostri dubbi, sulle nostre paure, sulle vecchie e nuove fragilità del nostro esistere individuale e relazionale, sulle forme, le movenze e il senso del nostro vivere interpersonale, individuale e collettivo. E dunque sulla sfera del nostro agire economico e sociale. Oltre che sulla nostra vitalità civica, culturale e politica. Mentre le stesse nozioni e le stesse istituzioni di una democrazia (non scomodiamo l'aggettivo "liberale" e limitiamoci a un più realistico *decente*) ne sono comunque risultate

scosse nelle loro fondamenta giuridiche e filosofiche oltre che nelle percezioni più immediate circa la qualità e l'efficacia del suo operare. Ma tra tanto sconquasso il Coronavirus un merito – come tutte le tragedie autentiche – lo porta con sé e in tutta evidenza. Rende infatti *necessari e urgenti*, insieme ai provvedimenti di governo da tradurre in misure e azioni efficaci e insieme ai paralleli adempimenti e negoziati presso le autorità sovranazionali, taluni interrogativi e talune riflessioni che da troppo tempo abbiamo rimosso o che ci siamo accontentati di constatare come tendenze transeunti anziché strutturali.

La ricerca 2021 che i corsisti del Seminario di studi e ricerche parlamentari hanno condotto affronta un tema che, sul versante dei regimi politici e degli ordinamenti che ne legittimano la funzionalità, occupa un luogo cruciale tra quegli interrogativi e quelle riflessioni problematiche cui alludiamo: tant'è che lungo il dispiegarsi della vicenda pandemica non ha cessato di alimentare una copiosa produzione pubblicistica, sia dottrinarica che giornalistica, sia accademica che divulgativa. Vale a dire: quale sia stato l'impatto dell'emergenza pandemica e delle politiche pubbliche attivate per trattarne le conseguenze, sul sistema delle fonti normative e sul loro basamento gerarchico; ossia sull'assetto formale e sostanziale delle relazioni politico-istituzionali tra i poteri e le funzioni dello Stato e tra gli attori che ne utilizzano - dialetticamente o cooperativamente: a seconda delle circostanze e delle fasi storiche - le competenze e le risorse. Una ricerca che, secondo la consuetudine del Seminario, si sviluppa lungo un binario comparativo: che evidenzia la peculiarità del caso italiano e delle soluzioni adottate per affrontare un'emergenza in gran parte sconosciuta - nelle dimensioni e nelle modalità empiriche - all'ordinamento vigente, al sistema politico-amministrativo, alle sue articolazioni funzionali e territoriali e, soprattutto, alle sue capacità di fornire atti e pratiche di regolazione efficace in quanto socialmente legittimata e dunque condivisa. Il fatto che a inizio luglio 2021 manchino all'appello della vaccinazione volontaria circa 2 milioni e mezzo di ultra sessantenni dà una spia chiara di quanto faticosa continui ad essere la costruzione di tale capacità regolatoria e prestazionale. Una fatica improba che i nostri ricercatori ben evidenziano.

Si rimarca, ad esempio, come detto travaglio si sia tradotto in «un'ondata normativa piuttosto eterogenea che ha visto sovrapporsi, nella mancanza di uno schema di intervento chiaro e univoco, numerosi atti statali, regionali e comunali, fonti di rango primario e secondario, atti amministrativi generali, ordinanze, decreti ministeriali e commissariali, circolari e direttive, in un aggregato spesso inestricabile. In questo senso, a catalizzare l'attenzione del fiorente dibattito in dottrina non è stato tanto il carattere – seppur piuttosto esteso – delle limitazioni, quanto il fatto che l'amplissima vis derogatoria che si è abbattuta su una vasta gamma di diritti costituzionali sia stata adottata per il tramite di una multiforme e a tratti confusa normativa emergenziale; una normativa che, dinnanzi al diffondersi e all'aggravarsi della pandemia, ha vissuto momenti di incertezza e di "affannoso ondeggiamento"»<sup>1</sup>.

E quando poi la ricerca affronta il nodo del rapporto Governo-Parlamento<sup>2</sup> rimarca come l'esecutivo, «stando alla lettera della Costituzione, avrebbe potuto gestire l'epidemia servendosi della decretazione d'urgenza e, tuttavia, si è imbattuto nel limite di questo strumento. Limite non tanto insito nello stesso, quanto etero-determinato dall'utilizzo che dello stesso si è fatto dal 1948 ad oggi. Pertanto, l'emergenza è stata gestita mediante l'utilizzo dei d.P.C.M. [...]» E allorché «una vera situazione di necessità e di urgenza si è presentata, il procedimento ideato dai Costituenti per fronteggiarla è apparso lento, così come era apparso il procedimento ordinario di formazione della legge»<sup>3</sup>, producendo «un "effetto domino": il decreto legge al posto della legge, l'atto amministrativo al posto del decreto legge»<sup>4</sup>.

Anche sul versante delle competenze regionali a fronte di quelle statali<sup>5</sup> la ricerca prende le mosse da una questione molto sfidante, ossia che a dispetto «dell'apparente chiarezza del

---

<sup>1</sup> Come rimarca A. Musio, nel suo contributo, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul sistema delle fonti in Italia: un'analisi della produzione normativa di contrasto alla pandemia da covid-19 tra vecchi strumenti, torsioni e nuove prospettive*, citando a sua volta U. De Siervo, *Il contenimento di covid-19*, Modena, Mucchi Editore, 2021, p. 4 ss.

<sup>2</sup> Mediante il contributo di A. Cesaro, *Il rapporto Governo-Parlamento alla prova dell'emergenza pandemica*.

<sup>3</sup> *Ivi*.

<sup>4</sup> Così G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu* 4 ottobre 2020 (citato da A. Cesaro).

<sup>5</sup> Mediante il contributo di B. Sboro, *Il riparto di competenze legislative alla prova della pandemia: tra tutela della salute e profilassi internazionale*

*quadro costituzionale, tuttavia, la gestione della pandemia da Covid-19 ha costretto a scontrarsi con alcune circostanze che non possono che evidenziare l'ambiguità del riparto di competenze operato dal novellato art. 117 Cost.» poiché «non può sfuggire, da questo punto di vista, l'evidente commistione di titoli competenziali determinato dalla gestione dell'emergenza sanitaria»<sup>6</sup>.*

E' sulla base di consimili assunti che la ricerca, anche nella prospettiva comparata che la caratterizza, fa emergere tutta l'inappropriatezza di una semplice traslitterazione di emergenze come quella pandemica nella grammatica del codice della protezione civile, concepito per contingenze estranee, per oggetto e competenze, a crisi sanitarie di massa e al conseguente e specifico fabbisogno di conoscenza scientifica, omogeneità dell'informazione e comunicazione, regolazione sociale condivisa e bilanciata, coordinamento dell'organizzazione terapeutica e della profilassi nazionale e internazionale, definendo - alla base - filiere di comando rapide e tendenzialmente verticali. E mettendo in luce la rilevanza del diverso approccio al "funzionamento" delle fonti normative e alle sottostanti interconnessioni istituzionali, che si registra tra il primo e il secondo governo della pandemia, la ricerca lascia aperta una domanda. Ossia se la strumentazione sperimentata, rivista e corretta nel succedersi degli esecutivi, possa in nuce costituire il modello di governo delle crisi sanitarie "sistemiche": che, come la crisi climatica, si prospettano come le nuove invarianti strutturali della nostra epoca.

Ma c'è una ulteriore questione che la ricerca solleva. L'analisi che ci propone sottolinea tutta la complessità dell'interazione tra indirizzo politico e indirizzo tecnico-scientifico nella costruzione delle decisioni regolatorie. In Italia si è demandato *«ad un organo tecnico il giudizio di proporzionalità e, più in generale, il bilanciamento tra interessi confliggenti»*, e benché la disposizione legislativa che disciplina il ruolo e le funzioni del collegio degli esperti a sostegno delle scelte di governo *«si riferisca ad un semplice consulto dell'organo collegiale come regola generale ("sentito, di norma") tutti gli atti normativi della prima fase dell'emergenza recano, tra le premesse, il rimando a pareri resi dal Comitato tecnico*

---

<sup>6</sup> *Ivi.*

*scientifico e, nella quasi totalità dei casi, non si distaccano dalle indicazioni ivi espresse»*<sup>7</sup>. E' una constatazione che pone una domanda di ricerca che va al di là degli obiettivi che l'indagine del Seminario 2021 voleva perseguire. Ma è una domanda che vi alberga con evidenza e che non riguarda, per l'appunto, il caso italiano soltanto.

Vale a dire: la parola chiave per conferire legittimazione sostanziale, e dunque efficacia, a politiche di regolazione sociale in situazioni di emergenza diventa la *competenza* dei decisori e/o dei loro consulenti. Ma che vuol dire "competenza"? Come ci ricorda Natalino Irti, è un lemma che «già nell'etimo del tardo latino, esprime il *giusto rapporto fra un sapere e una funzione*, fra qualcosa che si sa e qualcosa che si fa. Il *competente* è colui che sa fare, che è in grado di scegliere e applicare i mezzi per raggiungere un dato scopo. [...] *Alla pluralità dei campi tecnici corrisponde la pluralità delle competenze»*<sup>8</sup>. Di qui la questione delle questioni. Dove collocare e in quale istituzione o funzione o ruolo identificare una *competenza* risolutiva del conflitto tra le competenze e le rispettive matrici epistemiche e le rispettive strategie propositive e di potere? «La singola competenza [...] risponde a uno scopo, che ben si scorge nel conservare e accrescere la propria potenza; ma non c'è alcuna competenza, legittimata a risolvere il conflitto fra le competenze particolari, e a indicare lo scopo verso le quali tutte debbono volgersi. La competenza, appunto come tale, ha proprio in ciò un limite insuperabile»<sup>9</sup>.

Si badi, non è in discussione, sul piano teorico, il rapporto tra scelta politica e competenza tecnica: ché appunto il decidere politico «...*sta oltre le competenze»*<sup>10</sup>. Se la politica ha al cuore della propria missione il destino della *πόλις* questo non può appartenere ad alcuna competenza tecnica nelle decisioni in cui si articolano il suo pensiero, la sua voce, la sua autorità. È un mondo di visioni, concezioni e opzioni che prescinde dalla sfera delle competenze tecniche: poiché «tutte le raccoglie e dirige». È in quell'«oltre», per l'appunto, che identifichiamo la politica nella sua stessa ragion d'essere: ...se e in quanto è capace di recidere il conflitto e scegliere la strada per il futuro.

---

<sup>7</sup> Come sottolinea A. Persichillo nel suo contributo, *Brevi osservazioni sul rapporto tecnica-politica e sul ruolo del Comitato tecnico-scientifico in tempo di covid-19*.

<sup>8</sup> Così appunto, N. Irti, *Del salire in politica*, Torino, Aragno Editore, 2014, p. 33.

<sup>9</sup> N. Irti, *cit.*, p. 55.

<sup>10</sup> N. Irti, *cit.*, p. 14.



Ma è appunto altro ciò che è invece in discussione. Ossia come far convergere gli scopi delle specifiche competenze entro uno scopo unitario o, che è lo stesso, come collocare entro una gerarchia coerente la pluralità dei fini delle diverse competenze in gioco? E chi la deve formulare questa gerarchia? E con quali modalità ricognitive, analitiche, propositive? In apparenza, a una parte del quesito già abbiamo risposto: le competenze tecniche dovrebbero rassegnarsi ad adempiere una funzione servente ai disegni dell'autorità politica e delle istituzioni in cui essa si inverte, ...poiché come insegnava Luigi Einaudi «...la graduatoria dei fini non è compito dell'economista, ma di chi sta più in alto di lui»<sup>11</sup>. Può darsi che una simile "rassegnazione" non si dia e che anzi le semplificazioni tecnocratiche si facciano particolarmente pressanti in quelle che Benedetto Croce identificava come le "crisi storiche"<sup>12</sup>. Specie quando queste crisi hanno luogo in contesti ipermediatizzati e dove l'ecologia della rete rende evidente la natura non asettica delle "evidenze scientifiche" o almeno delle loro possibili utilizzazioni sociali e politiche.

Ai nostri giorni, infatti, la competenza tecnica è ormai priva di autosufficienza conoscitiva: nel senso che la pervasività delle fonti informative alternative o integrative erode l'auto-accreditamento scientifico, accademico o professionale dell'esperto e, insieme alla sua comunità scientifica di riferimento, lo espone al confronto diretto e conflittuale con le "masse" degli (ex)incompetenti: che lo contestano, vilipendono, giudicano e al quale contrappongono agevolmente scienziati, studiosi, specialisti di *altro* orientamento e di *altra* impostazione teorica e metodologica. Ne deriva che *specialisti, esperti, competenti* anche quando investono le proprie competenze per orientare determinate politiche pubbliche (a prescindere dal loro o meno salire o scendere nel campo dell'agone politico) "debbono" avvalersi di adeguati, pervasivi e persistenti supporti mediatici per rendere efficace la propria *expertise* e la propria stessa reputazione.

Ciò nonostante la competenza tecnico-scientifica permane una fonte insostituibile di legittimazione sostanziale delle politiche di regolazione sociale. E l'emergenza pandemica e postpandemica ne enfatizza l'imprescindibilità, pena l'impossibilità di produrre le dosi

---

<sup>11</sup> L. Einaudi, *Il buon governo*, Bari, Laterza, 1954, p. 29.

<sup>12</sup> B. Croce, *Il ricorso ai 'competenti' nelle crisi storiche*, in *Filosofia e storiografia*, ed. naz., Napoli, Bibliopolis, 2005, pp 312 ss..

necessarie, se non di “obbedienza”, almeno di adeguamento sociale. L’ideale sarebbe sostenere la regolazione costruendo «un’area per la discussione pubblica che non sia vittima della dittatura delle competenze, e che riconosca il campo proprio della decisione politica» e delle responsabilità soggettive e collettive che ne derivano<sup>13</sup>. Un’«area» che potrebbe anche coincidere con un ipotetico Parlamento che, anche facendo leva sul proprio ridimensionamento e su una conseguente riqualificazione funzionale, sapesse coniugare in sé la missione della rappresentanza e quella della deliberazione. Facendo tesoro, per l’appunto, dei dilemmi analitici e decisionali che angustiano stagioni critiche come quella in cui siamo immersi

---

<sup>13</sup> Come auspica G. Pasqui, *Pianificare nell’incertezza: forme di razionalità e forme di vita*, in “Cartografia”, 1/2021.

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 precedente. – 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 risposta 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.

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<sup>2595</sup>.

## 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*<sup>2596</sup> *tra indeterminazioni e parossismi nei primi mesi del 2020.*

---

<sup>2595</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p. 252.

<sup>2596</sup> Il tipo di Stato britannico ha subito 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.publications.parliament.uk](http://www.publications.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](http://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<sup>2597</sup>, in un albergo di York venivano confermati i primi due casi di Covid-19 su territorio britannico<sup>2598</sup>. 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 challenges*” della devoluzione britannica<sup>2599</sup>, 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*”<sup>2600</sup>. Senza voler trattare la storia dell'esperimento devolutivo *ab ovo*, ma prima di volgersi agli sconvolgimenti causati dalla *Brexit* sulle relazioni centro-periferiche d'Oltremania, 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'oltremania*, Giappichelli, Torino, 2011; CARVALE 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](http://www.commonslibrary.parliament.uk), 6 aprile 2020; per l'Irlanda del Nord, a B. DICKSON, *Devolution in Northern Ireland*, in C. O'CONNOR – 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](http://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.

<sup>2597</sup> K. ADLER - L. KUENSSBERG, *Brexit: UK leaves the European Union*, in [www.bbc.com](http://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.

<sup>2598</sup> J. GALLAGHER, *Coronavirus: Two cases confirmed in UK*, in [www.bbc.com](http://www.bbc.com), 31 gennaio 2020.

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

<sup>2600</sup> 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<sup>2601</sup>, 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<sup>2602</sup>. 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<sup>2603</sup>. 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<sup>2604</sup>. 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<sup>2605</sup>. Nel corso del tempo, quest’ultima disposizione è stata costantemente disattesa<sup>2606</sup>, sia per la preferenza

---

<sup>2601</sup> 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.

<sup>2602</sup> 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).

<sup>2603</sup> Sul tema si rimanda, per una ricostruzione storica, a D. TORRANCE, *Intergovernmental relations in the United Kingdom*, in [www.commonslibrary.parliament.uk](http://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.

<sup>2604</sup> *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](http://www.gov.uk), 1° ottobre 2012.

<sup>2605</sup> 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.

<sup>2606</sup> 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<sup>2607</sup>, ma anche per la natura del Comitato, organo eminentemente consultivo, a cui non sono mai stati attribuiti poteri di *decision-making*<sup>2608</sup>. Queste criticità sono rimaste latenti sino a quando gli esecutivi devoluti e quello di Londra sono stati espressione del medesimo partito politico, quello laburista<sup>2609</sup>, 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 *Plaid Cymru* hanno assunto il ruolo di partner di governo dei *Labours* locali<sup>2610</sup>. 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<sup>2611</sup>, ma considerata il risultato di un semplice patto tra Nazioni da parte degli enti devoluti<sup>2612</sup>. 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<sup>2613</sup>. 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<sup>2614</sup>. Ora, prima di proseguire con l'analisi della pandemia di Coronavirus e i suoi

---

<sup>2607</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 11-12.

<sup>2608</sup> 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.

<sup>2609</sup> 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*.

<sup>2610</sup> Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads*, cit., p. 13.

<sup>2611</sup> 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](http://www.ukandeu.ac.uk), 23 luglio 2020.

<sup>2612</sup> 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 Challengers in the United Kingdom*, p. 21 ss.

<sup>2613</sup> LORD A. DUNLOP, *Review of UK Government Union Capability*, in [www.gov.uk](http://www.gov.uk), 24 marzo 2021.

<sup>2614</sup> 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 principi 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.publications.parliament.uk](http://www.publications.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<sup>2615</sup>.

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”<sup>2616</sup>, 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<sup>2617</sup>, si sia comunque lamentato il fatto per cui “*the UK approach to Brexit [...] is the UK government's approach alone*”<sup>2618</sup>. Oltre alla spaccatura territoriale causata dagli esiti stessi del referendum del giugno 2016<sup>2619</sup>, infatti, la *Brexit* ha rappresentato un motivo di rottura nelle già fragili relazioni intergovernative del Regno

---

<sup>2615</sup> 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'CONNOR – J. JOWELL (a cura di), *The changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2019 e, in italiano, G. CARVALE, *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](http://www.instituteforgovernment.org.uk), 24 ottobre 2016; G. CARVALE, *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](http://www.dpceonline.it), n. 4/2019, p. 2807 ss.; C. KINCAID, *Devolution and the Union: then and now*, in [www.constitutionunit.com](http://www.constitutionunit.com), 18 dicembre 2020; N. MCEWEN, *Negotiating Brexit: power dynamics in British intergovernmental relations*, in [www.regionalstudies.org](http://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](http://www.dpceonline.it), n. 4/2020, p. 4707 ss.; AA.VV., *Brexit and beyond: the Union*, in [www.ukandeu.ac.uk](http://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](http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk), 8 aprile 2020; D. TORRANCE, *Intergovernmental relations in the age of coronavirus and Brexit*, in [www.commonslibrary.parliament.uk](http://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.

<sup>2616</sup> Così G. CARVALE, *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.

<sup>2617</sup> 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*.

<sup>2618</sup> Così N. MCEWAN, *Towards a Devolution Backstop? UK government-devolved government relations after Brexit*, in [www.centreonconstitutionalchange.ac.uk](http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk), 15 Aprile 2019.

<sup>2619</sup> 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<sup>2620</sup>. È da notare come, nonostante le dichiarazioni propositive dell'Esecutivo di Londra<sup>2621</sup>, 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<sup>2622</sup>.

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 legifererebbe su materie devolute senza l'assenso dei legislativi nazionali<sup>2623</sup>. Le leggi fondamentali che hanno regolato la *Brexit*, vale a dire lo *European Union (Withdrawal) Act 2018*<sup>2624</sup>, lo *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*<sup>2625</sup>, lo *United Kingdom Internal Market Act 2020*<sup>2626</sup> e lo *European Union (Future Relationship) Act 2020*<sup>2627</sup> sono state emanate senza l'assenso di una, o persino di tutte le Nazioni devolute<sup>2628</sup>. La violazione di una convenzione costituzionale – pur politica, e dunque non

---

<sup>2620</sup> Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads*, cit., pp. 24-30.

<sup>2621</sup> 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](http://www.gov.uk).

<sup>2622</sup> 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](http://www.lawscot.org.uk), 19 ottobre 2020; N. MCEWEN, *The Internal Market Bill: implications for devolution*, in [www.centreonconstitutionalchange.ac.uk](http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk), 11 settembre 2020.

<sup>2623</sup> 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](http://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](http://www.instituteforgovernment.org.uk), 17 settembre 2020.

<sup>2624</sup> *European Union (Withdrawal) Act 2018 (c.16)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2625</sup> *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 (c.1)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2626</sup> *United Kingdom Internal Market Act 2020 (c. 27)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2627</sup> *European Union (Future Relationship) Act 2020 (c. 29)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2628</sup> 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*”<sup>2629</sup>.

## 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 accentriche, per quanto riguarda le negoziazioni con l’UE, e, al contrario, con uno schema “quasi federale”<sup>2630</sup> 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*”<sup>2631</sup>. 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*).

<sup>2629</sup> C. MULLAY, *No Unity in the United Kingdom*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 26 giugno 2020.

<sup>2630</sup> 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.

<sup>2631</sup> 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<sup>2632</sup>, 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 *public health* sia, per tutte le tre Nazioni, materia devoluta. La scelta di Londra di non utilizzare il *Civil Contingencies Act 2004*<sup>2633</sup> poggia anche su questo presupposto: considerato che quella emergenziale è, per esplicita previsione degli statuti nazionali, una *reserved matter* di Westminster, l'utilizzo di questo strumento normativo avrebbe comportato una concentrazione della risposta alla crisi sanitaria nelle mani delle istituzioni centrali<sup>2634</sup>. 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<sup>2635</sup>, 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*"<sup>2636</sup>.

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:

---

<sup>2632</sup> 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 tornerà nel prosieguo.

<sup>2633</sup> Per la cui analisi si rimanda al Capitolo 2 del presente contributo.

<sup>2634</sup> P. GREZ, *Devolution and Emergency Measures in Response to COVID-19*, in [www.blog.bham.ac.uk](http://www.blog.bham.ac.uk), 3 febbraio 2021.

<sup>2635</sup> 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*).

<sup>2636</sup> 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](http://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](http://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*<sup>2637</sup>, così come emendato dal *Health and Social Care Act 2008*<sup>2638</sup>, 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*<sup>2639</sup>, mentre quelli nordirlandesi hanno utilizzato il *Public Health Act (Northern Ireland) 1967*<sup>2640</sup>.

In queste cornici si è inserito il *Coronavirus Act 2020*<sup>2641</sup>, 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<sup>2642</sup>.

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<sup>2643</sup>. Se, però, i governi di Galles e Irlanda del Nord hanno deciso di

---

<sup>2637</sup> *Public Health (Control of Disease) Act 1984* (c. 22), in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2638</sup> *Health and Social Care Act 2008* (c. 14), in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2639</sup> *Public Health etc. (Scotland) Act 2008* (asp. 5), in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2640</sup> *Public Health Act (Northern Ireland) 1967* (chapter 36), in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

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

<sup>2642</sup> 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.

<sup>2643</sup> 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](http://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*<sup>2644</sup>, e il *Coronavirus (Scotland) (no. 2) Act 2020*<sup>2645</sup>, 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<sup>2646</sup>.

### 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<sup>2647</sup>. 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<sup>2648</sup>. Al COBRA è stato invitato, insieme con i *first ministers* nazionali,

---

cui è investito; tali rapporti sono disponibili in [www.gov.scot/publications](http://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](http://www.niassembly.gov.uk).

<sup>2644</sup> *Coronavirus (Scotland) Act 2020 (asp. 7)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2645</sup> *Coronavirus (Scotland) (no. 2) Act 2020 (asp. 10)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2646</sup> 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.

<sup>2647</sup> Tra gli altri, M. KENNY – J. SHELDON, *Territorial governance and the coronavirus crisis*, cit.

<sup>2648</sup> 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<sup>2649</sup>. 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*<sup>2650</sup> –, anzitutto con l'emanazione di un *action plan*<sup>2651</sup>, alla cui redazione le Nazioni devolute hanno partecipato attivamente dimostrando un ulteriore, importante sforzo di coesione<sup>2652</sup>. 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<sup>2653</sup>.

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<sup>2654</sup> – 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<sup>2655</sup>.

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<sup>2656</sup>.

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

---

<sup>2649</sup> Cfr. G. CARVALE, *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.

<sup>2650</sup> 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](http://www.instituteforgovernment.org.uk), 29 ottobre 2020.

<sup>2651</sup> *Coronavirus (COVID) Action Plan*, in [www.gov.uk](http://www.gov.uk), 3 marzo 2020.

<sup>2652</sup> Cfr. G. CARVALE, *Dalla Brexit all'emergenza sanitaria*, cit., p. 17.

<sup>2653</sup> Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads*, cit., p. 31.

<sup>2654</sup> Sul ruolo dei *MIGs*, si v. J. SARGEANT, *Co-ordination and divergence. Devolution and coronavirus*, cit., p. 4.

<sup>2655</sup> 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.

<sup>2656</sup> 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](http://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<sup>2657</sup> –, 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<sup>2658</sup>. *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<sup>2659</sup>. 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<sup>2660</sup>. 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<sup>2661</sup> – 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<sup>2662</sup> – 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<sup>2663</sup>.

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<sup>2664</sup>, e i quattro governi assumere strategie distinte per uscire dalla fase di

---

<sup>2657</sup> Sul punto cfr. G. CARVALE, *Dalla Brexit all'emergenza sanitaria*, cit., p. 19, e M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads*, cit., p. 32.

<sup>2658</sup> Cfr. J. SHELDON – M. KENNY, *Why have the UK's governments diverged on easing lockdown?*, in [www.centreonconstitutionalchange.ac.uk](http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk), 11 maggio 2020, ma anche R. PARRY, *Contrasting responses to a common virus*, in [www.centreonconstitutionalchange.ac.uk](http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk), 4 maggio 2020.

<sup>2659</sup> B. JOHNSON, *Prime Minister's statement on coronavirus (Covid-19)*, in [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

<sup>2660</sup> Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads*, cit., p. 33.

<sup>2661</sup> Cfr. M. KENNY – J. SHELDON, *How COVID-19 is exposing unresolved issues about how England is governed*, in [www.britishacademy.ac.uk](http://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*”.

<sup>2662</sup> 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](http://www.committees.parliament.uk).

<sup>2663</sup> 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.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk), 23 luglio 2020).

<sup>2664</sup> Cfr. J. SARGEANT, *Co-ordination and divergence. Devolution and coronavirus*, cit., p. 9.



*lockdown*<sup>2665</sup>. 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<sup>2666</sup>.

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<sup>2667</sup>. 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<sup>2668</sup>. 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*<sup>2669</sup>.

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"<sup>2670</sup>. Un ripensamento generale del Sistema delle relazioni intergovernative sembra necessario, anche sulla base di una considerazione: il funzionamento del

---

<sup>2665</sup> 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](http://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](http://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](http://www.gov.scot), 21 May 2020).

<sup>2666</sup> Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads*, cit., p. 34.

<sup>2667</sup> 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.

<sup>2668</sup> 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](http://www.gov.uk), 24 novembre 2020.

<sup>2669</sup> Cfr. M. KENNY – P. RYCROFT – J. SHELDON, *Union at the Crossroads*, cit., p. 35.

<sup>2670</sup> *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<sup>2671</sup>, 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”<sup>2672</sup>, 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<sup>2673</sup>. 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<sup>2674</sup>. 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<sup>2675</sup>) e la possibilità che un rappresentante per ciascun partito esprima il voto dell'intera formazione<sup>2676</sup>. 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

---

<sup>2671</sup> Per il funzionamento dei due rami del Parlamento di Westminster si rimanda al Capitolo 3 del presente contributo.

<sup>2672</sup> G. CARVALE, *Dalla Brexit all'emergenza sanitaria*, cit., p. 4.

<sup>2673</sup> *Planary - Fifth Senedd - Minutes. Wednesday, 1 April 2020*, in [www.business.senedd.wales](http://www.business.senedd.wales).

<sup>2674</sup> 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.studyofparliamentgroup.org](http://www.studyofparliamentgroup.org), 2021, p. 170 ss., 172.

<sup>2675</sup> Cfr. *Senedd Standing Order 34.10*.

<sup>2676</sup> Cfr. *Senedd Standing Order 34.11*.

(solitamente su base trisettimanale) della normativa secondaria inerente alla pandemia<sup>2677</sup>. 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)<sup>2678</sup>; dal 3 giugno è stata inserita, nel calendario dei lavori settimanale, un'ora di *non-government time*, solitamente dedicata a dibattiti proposti dall'opposizione<sup>2679</sup>; infine, dal 24 giugno, dopo tre mesi di assenza, sono state reintrodotte le interrogazioni orali<sup>2680</sup>, 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*<sup>2681</sup> a spingere per l'instaurazione della modalità ibrida, già adottata da altri legislativi<sup>2682</sup>. 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<sup>2683</sup>. 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*”<sup>2684</sup>, 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<sup>2685</sup>. 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)<sup>2686</sup>. Dalla fine di aprile

---

<sup>2677</sup> Cfr. S. DAVIES, *The Senedd's response*, cit., p. 172.

<sup>2678</sup> Cfr. *Planary - Fifth Senedd - Agenda. Wednesday, 6 May 2020*, in [www.business.senedd.wales](http://www.business.senedd.wales).

<sup>2679</sup> Cfr. *Planary - Fifth Senedd - Agenda. Wednesday, 3 June 2020*, in [www.business.senedd.wales](http://www.business.senedd.wales).

<sup>2680</sup> Cfr. *Planary - Fifth Senedd - Agenda. Wednesday, 24 June 2020*, in [www.business.senedd.wales](http://www.business.senedd.wales).

<sup>2681</sup> 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*.

<sup>2682</sup> Cfr. S. DAVIES, *The Senedd's response*, cit., p. 173.

<sup>2683</sup> Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, in [www.institutefrogovernment.org.uk](http://www.institutefrogovernment.org.uk), 24 novembre 2020.

<sup>2684</sup> In *Business Committee – Fifth Senedd – Minutes. Tuesday, 17 March 2020*, in [www.business.senedd.wales](http://www.business.senedd.wales).

<sup>2685</sup> Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, cit.

<sup>2686</sup> Il calendario degli incontri del *Senedd* è disponibile in [www.business.senedd.wales](http://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<sup>2687</sup>.

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)*<sup>2688</sup>, 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<sup>2689</sup>. 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<sup>2690</sup>, nonostante le perplessità espresse dal *Presiding Officer* (lo *speaker*) dell'Assemblea sull'inadeguatezza di vietare la partecipazione di parlamentari pienamente legittimati dal voto popolare<sup>2691</sup>.

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”<sup>2692</sup>, 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<sup>2693</sup>. La novella regolamentare – ancora in vigore a

---

<sup>2687</sup> Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, cit.

<sup>2688</sup> 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.

<sup>2689</sup> 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.studyofparliamentgroup.org](http://www.studyofparliamentgroup.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](http://www.archive2021.parliament.scot)).

<sup>2690</sup> 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.

<sup>2691</sup> Cfr. S. IMRIE – J. JOHNSTON – K. ORR – H. WILLIAMS, *The Scottish Parliament's response*, cit., p. 164.

<sup>2692</sup> *Standing Orders of the Scottish Parliament, 7<sup>th</sup> Revision, (September 2019)*, in [www.parliament.scot](http://www.parliament.scot).

<sup>2693</sup> Cfr. *Official Report - Meeting of the Parliament (Scottish Parliament) - Tuesday 21 April 2020*, in [www.archive2021.parliament.scot](http://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<sup>2694</sup>. 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<sup>2695</sup>.

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<sup>2696</sup> 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*”<sup>2697</sup>. 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)<sup>2698</sup>. Dalla sua prima riunione, tenutasi il 24 aprile 2020, al marzo 2021, il Comitato si è riunito 37 volte<sup>2699</sup>, 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”.*

<sup>2694</sup> 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).

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

<sup>2696</sup> 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.

<sup>2697</sup> Cfr. *Official Report - Meeting of the Parliament (Scottish Parliament) - Tuesday 21 April 2020*, cit., col. 81.

<sup>2698</sup> Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, cit.

<sup>2699</sup> Dati reperibili in [www.archive2021.parliament.scot](http://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<sup>2700</sup>.

### 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 assicurare “*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*”<sup>2701</sup>. Per raggiungere tale scopo, sarebbe spettato alla *Assembly Commission*<sup>2702</sup> la predisposizione della logistica all'interno dell'aula, e al *Business Committee*<sup>2703</sup> l'organizzazione dei lavori parlamentari *stricto sensu*. Due giorni dopo, il 18 marzo, lo *Speaker* ha inviato all'Assemblea un messaggio<sup>2704</sup> 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<sup>2705</sup>. 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<sup>2706</sup>.

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

<sup>2700</sup> Cfr. S. IMRIE – J. JOHNSTON – K. ORR – H. WILLIAMS, *The Scottish Parliament's response*, p. 168.

<sup>2701</sup> Cfr. *Official Report - Northern Ireland Assembly Meeting - Monday 16 March 2020*, in [www.niassembly.gov.uk](http://www.niassembly.gov.uk), p. 2.

<sup>2702</sup> 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.

<sup>2703</sup> 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.

<sup>2704</sup> Cfr. *Letter from the Speaker of the Northern Ireland Assembly to all MLAs*, in [www.niassembly.gov.uk](http://www.niassembly.gov.uk), 18 marzo 2020.

<sup>2705</sup> 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](http://www.studyofparliamentgrop.org), 2021, p. 154 ss., 157.

<sup>2706</sup> 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<sup>2707</sup>. 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 "lobbies": 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<sup>2708</sup>. 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"<sup>2709</sup>.

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<sup>2710</sup>. 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<sup>2711</sup>.

#### 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"<sup>2712</sup>. 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

<sup>2707</sup> *Standing Orders - Recent Amendments*, in [www.niassembly.gov.uk](http://www.niassembly.gov.uk).

<sup>2708</sup> Cfr. *Northern Ireland Assembly Standing Orders, Standing Order 112*, in [www.niassembly.gov.uk](http://www.niassembly.gov.uk).

<sup>2709</sup> Cfr. *Northern Ireland Assembly Standing Orders, Standing Order 110A.5*, in [www.niassembly.gov.uk](http://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)".

<sup>2710</sup> Cfr. *Northern Ireland Assembly Standing Orders, Standing Order 115*, in [www.niassembly.gov.uk](http://www.niassembly.gov.uk).

<sup>2711</sup> Cfr. E. NICHOLSON – A. PAUN, *Devolved legislatures: how are they working in the coronavirus lockdown?*, cit.

<sup>2712</sup> C. MULLAY, *No Unity in the United Kingdom*, cit.

che le regoli<sup>2713</sup>, 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*<sup>2714</sup>.

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<sup>2715</sup> 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<sup>2716</sup>. 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<sup>2717</sup>. Infine, il Galles, dopo aver significativamente cambiato il nome del proprio legislativo da “*Assembly*” in “*Parliament*”<sup>2718</sup>, ha continuato a rivendicare la propria specificità giurisdizionale per affrancarsi dal sistema di corti che ancora lo lega a quello inglese<sup>2719</sup>. 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<sup>2720</sup>.

---

<sup>2713</sup> Cfr. D. WINCOTT, *UK territorial governance damaged by Covid-19*, in [www.ukandeu.ac.uk](http://www.ukandeu.ac.uk), 26 gennaio 2021.

<sup>2714</sup> 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](http://www.ukandeu.ac.uk), 19 dicembre 2020.

<sup>2715</sup> Cfr. *Official Report - Meeting of the Parliament (Scottish Parliament) - Wednesday 29 January 2020*, in [www.archive2021.parliament.scot](http://www.archive2021.parliament.scot).

<sup>2716</sup> Si tratta del *Referendums (Scotland) Act 2020 (asp. 2)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2717</sup> 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).

<sup>2718</sup> Il cambio di nome è contenuto nell'art. 2 del *Senedd and Election (Wales) Act 2020 (anaw 1)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>2719</sup> Cfr. G. CARVALE, *Dalla Brexit all'emergenza sanitaria*, cit., p. 22.

<sup>2720</sup> 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](http://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](http://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<sup>2721</sup>, quello dell'*Institute of Welsh Affairs* del settembre 2020<sup>2722</sup> e il già citato *Dunlop Review* governativo<sup>2723</sup>. In particolare, quest'ultimo ha ritenuto necessaria la creazione di un "robust system"<sup>2724</sup> 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<sup>2725</sup>.

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'Oltremania sono destinati ad un progressivo sfaldamento, che condurrebbe ad inedite e pericolose crisi costituzionali<sup>2726</sup>.

---

<sup>2721</sup> 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.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk), 24 marzo 2021.

<sup>2722</sup> Cfr. INSTITUTE OF WELSH AFFAIRS, *Past, present and future inter-parliamentary relations in the devolved UK*, in [www.iwa.wales](http://www.iwa.wales), 22 settembre 2020. Il rapporto ha posto l'accento, in particolare, sulla mancanza di adeguati sedi di raccordo interparlamentare, da affiancare a quelli di raccordo intergovernativo.

<sup>2723</sup> A. DUNLOP, LORD, *Review of UK Government Union Capability*, cit.

<sup>2724</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>2725</sup> *Ibid.*, pp. 35-37.

<sup>2726</sup> Cfr. P. RYCROFT, *The Dunlop Review: implications for the Union?*, in [www.consoc.org.uk](http://www.consoc.org.uk), 26 marzo 2021.