

Le misure di “lockdown”, la libertà di movimento e lo stato di diritto durante la pandemia di CoViD-19 in Inghilterra

Riccardo Labianco

Dottorando ed assistente all’insegnamento, School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London.

Mail: r_labianco@soas.ac.uk.

1. Introduzione

A seguito dell’annuncio del Primo Ministro Boris Johnson del 23 Marzo 2020¹, in Inghilterra è stato applicato il regime di “lockdown”, messo in atto dal *Secretary of State for Health*, Matt Hancock, il 26 Marzo 2020 attraverso *The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*². Le *Regulations* hanno introdotto misure – considerate tra le più restrittive sin dai tempi delle *Defence Regulations* degli anni della Seconda guerra mondiale – che limitano alcune libertà personali, tra cui la libertà di movimento³.

In questo paper verranno illustrate le misure limitative della libertà di movimento imposte dalle *Regulations* e si avvanzeranno alcuni spunti di riflessione relativi all’influenza del principio di stato di diritto sulla predisposizione di misure straordinarie in caso d’emergenza. In

particolare, l’attenzione sarà rivolta a come l’operato del Governo e della polizia debba essere guidato dal principio di stato di diritto e dai suoi corollari – legalità, necessità e proporzionalità –, fondamentali in situazioni d’emergenza.

2. Il “lockdown” e le misure d’emergenza

Il termine “lockdown”, traducibile in “chiusura” o “confinamento”, indica le misure d’emergenza che hanno “chiuso” l’Inghilterra a partire dalla fine del mese di marzo. Il 26 marzo, il *Secretary of State for Health* ha emanato una serie di “re-gole” intitolate *The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020* riguardanti l’Inghilterra⁴. La base giuridica delle *Regulations*, fonte di legislazione secondaria, è il *Public Health (Control of Disease) Act* del 1984⁵, atto di legislazione primaria, il quale alla sezione 45(c) permette al membro competente del Governo di emanare *regulations* finalizzate a prevenire e contenere la diffusione di malattie infettive ed a disporre misure idonee per rispondere a questo tipo di minacce per salute pubblica. In caso d’urgenza, tali *regulations* possono essere emanate dal Governo senza l’approvazione immediata del Parlamento, il quale però le dovrà approvare entro 28 giorni dalla loro emanazione per garantirne la validità oltre quel periodo⁶. Le *Regulations* introdotte per contrastare l’epidemia di CoViD-19 ed entrate in vigore il 26 marzo sarebbero dovute scadere il 19 maggio 2020⁷,

¹ L’annuncio del Primo Ministro Boris Johnson è disponibile su www.bbc.co.uk/news/uk-52012432 (ultima consultazione 09/05/20).

² SI 2020/350 (d’ora in avanti “*Regulations*”), emendate da *The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (Amendment) Regulations 2020*, SI 2020/447.

³ Joint Committee on Human Rights, *Chair’s Briefing Paper*, 8 Aprile 2020 (d’ora in avanti “*Joint Committee Paper*”), 2. Il paper è disponibile su

<https://bit.ly/36kXU5w> (ultima consultazione 09/05/20).

⁴ In questo paper si fa riferimento unicamente alla legislazione valida per l’Inghilterra. Altre *regulations* simili sono state emanate per il Galles, la Scozia e l’Irlanda del Nord.

⁵ D’ora in avanti *Act* del 1984.

⁶ *Act* del 1984, 45(r). I 28 giorni non includono i periodi in cui il Parlamento non è convocato.

⁷ J. BROWN, *Coronavirus: Parliamentary consent for the lockdown in England*, House of Commons Library, 4

ma hanno ottenuto l'approvazione parlamentare il 4 maggio⁸.

Il 25 Marzo è stato anche promulgato il *Coronavirus Act 2020*, un atto legislativo molto più articolato rispetto alle *Regulations*, che attribuisce, tra le altre cose, diversi poteri al Governo, alle forze di polizia ed al *National Health Service*. Ad esempio, è prevista la possibilità di sottoporre un individuo con sospetta infezione da Coronavirus ad un test diagnostico⁹. L'*Act* prevede anche altri poteri riguardanti la sospensione, da parte del Governo, di eventi e ritrovi collettivi¹⁰. Ad oggi, tuttavia, sembra che il Governo abbia preferito utilizzare le *Regulations*, basate sull'*Act* del 1984, per limitare la libertà di movimento e di associazione delle persone¹¹.

L'applicazione delle *Regulations* è governata dai principi di necessità e proporzionalità, come indicato dalle disposizioni stesse e ricordato dal *Joint Committee on Human Rights* del Parlamento. Questi due principi si concretizzano nella restrizione del periodo di vigenza temporale delle *Regulations* e nella revisione periodica delle misure – ogni 21 giorni a partire dalla loro adozione – da parte del Governo, il quale deve verificare se e quando le misure cessano di essere necessarie a prevenire, combattere e controllare la diffusione della malattia¹². Il 16 Aprile, le misure di *lockdown* sono state prorogate per ulteriori tre settimane¹³. Il 7 maggio, nuovo

termine per la revisione, il *Foreign Secretary*, Dominic Raab, rappresentando il Governo, ha riconfermato, in maniera un po' confusa, l'applicazione delle *Regulations*, affermando che persistono ancora le condizioni per mantenere tali restrizioni¹⁴. Oltre all'applicazione temporale, il *Joint Committee on Human Rights* del Parlamento – facendo riferimento, tra le altre fonti, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ed alla relativa giurisprudenza – ha evidenziato come l'obiettivo di prevenire e combattere la diffusione del virus, in quanto riferimento per valutare la necessità e proporzionalità delle misure adottate, debba essere considerato non solo come la base dei poteri emergenziali ma anche come una loro limitazione¹⁵.

3. Le restrizioni della libertà di movimento

Le *Regulations* stabiliscono principalmente tre tipi di misure: le misure che predispongono la chiusura delle attività commerciali, contenute nelle sezioni 4 e 5; le norme che limitano la libertà di movimento delle persone, alla sezione 6, e quelle che riducono la libertà d'associazione, raccolte nella sezione 7. Anche se la chiusura forzata delle attività commerciali e di altri luoghi pubblici ha generato importanti questioni di carattere economico e sociale¹⁶, le misure limitative della libertà di movimento individuale hanno suscitato alcuni importanti dubbi, relativamente

maggio 2020, disponibile su: <https://bit.ly/3gh2m9Z> (ultima consultazione 10/05/20).

⁸ Si veda <https://bit.ly/2XpyDD8> (ultima consultazione 10/05/20).

⁹ *Coronavirus Act 2020*, section 51 e schedule 21

¹⁰ *Ibid*, section 52 e schedule 22.

¹¹ J. BROWN, *Policing the coronavirus lockdown*, House of Commons Library, Briefing Paper no 8875, 2020, 12-13. Disponibile su <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8875/> (ultima consultazione 10/05/20).

¹² *Regulations*, section 3(2-3).

¹³ J. PARKER, *Coronavirus: UK lockdown extended for "at least" three weeks*, in *BBC News*, 16 aprile 2020, disponibile su: www.bbc.co.uk/news/uk-52313715 (ultima consultazione 10/05/20).

¹⁴ Il discorso del *Foreign Secretary* Dominic Raab è reperibile in: <https://bit.ly/2zljfzP> (ultima consultazione 09/05/20).

¹⁵ *Joint Committee Paper*, 6-7.

¹⁶ Si veda, ad esempio, M. SWENEY, *Finalcial watchdogs asks courts to clarify coronavirus business insurance*, in *The Guardian*, 1 maggio 2020, disponibile in: <https://bit.ly/2ZzOwM1> (ultima consultazione 09/05/20).

alla loro interpretazione ed applicazione, che vale la pena considerare.

Secondo la sezione 6 delle *Regulations*, nel periodo d'emergenza nessuna persona può lasciare la propria abitazione senza una «*reasonable excuse*». La disposizione ne elenca quindici, tra cui la necessità di procurarsi cibo, medicinali o beni di prima necessità oppure di fare esercizio fisico, richiedere servizi medici o fornire assistenza a persone vulnerabili (lettere «a-d»). La lista comprende anche giustificazioni che sembrano andare al di là delle più ristrette esigenze personali. Ad esempio, si permette ai ministri o leader religiosi di recarsi nei loro luoghi di culto (lettera «k»). In base alla lettera «l», un trasloco è ammesso quando è «ragionevolmente necessario»¹⁷. Inoltre, in questo elenco sono inclusi anche alcuni criteri generali adattabili a diverse situazioni. Ad esempio, la lettera «f» permette di recarsi al lavoro quando questo non possa essere svolto nella propria abitazione. La lettera «m» consente, invece, di poter lasciare la propria abitazione «per evitare lesioni personali o malattie o per sfuggire ad un rischio di danno»¹⁸. Come segnalato dal *Joint Committee*, questa lista non è esaustiva. L'uso di parole come «include» sembra, infatti, indicare che l'uscita dalla propria abitazione possa essere giustificata attraverso ulteriori *reasonable excuse* non presenti nella lista delle *Regulations*. Questo approccio sembra essere suggerito anche dall'uso del termine «*reasonable*», il quale lascia aperta la possibilità di valutare, caso per caso, se i comportamenti delle persone che si allontanano dalla propria abitazione contrastino o meno con l'obiettivo del Governo di limitare e combattere la diffusione del virus¹⁹. Tale terminologia è in linea con i principi di necessità e proporzionalità, i quali restringono

le limitazioni a ciò che è strettamente necessario al fine ultimo delle misure.

La sezione numero 7 delle *Regulations* proibisce raduni o assembramenti che superino il numero di due persone. Tuttavia, alcune eccezioni sono ammesse, come ad esempio nel caso in cui i soggetti provengano dallo stesso nucleo abitativo (lettera «a») oppure per motivi essenziali legati al lavoro, o quando il raduno di più di due persone risulta ragionevolmente necessario per traslocare, fornire assistenza a persone vulnerabili in caso d'emergenza oppure per partecipare a procedimenti giudiziari o adempire ad obblighi giuridici²⁰. Pur essendoci una certa simmetria con la sezione 6, la lista di eccezioni presenti nella sezione 7 è da considerarsi esaustiva²¹.

La violazione dei divieti e delle indicazioni di comportamento elencati nelle sezioni 6 e 7 è un reato punibile con sanzione pecuniaria prevista dalla sezione 9. Tuttavia, la sezione 10 prevede che il relativo procedimento penale possa essere sospeso, per un periodo di 28 giorni, attraverso l'emissione di una «*fixed penalty notice*», ed evitato tramite il pagamento di una cifra tra le 30 e 960 sterline.

4. I poteri di polizia e l'applicazione delle misure d'emergenza

A parte la previsione di sanzioni penali, le forze di polizia o gli altri soggetti designati all'applicazione di queste norme sono autorizzati a chiedere alle persone sospettate di aver violato le misure restrittive stabilite dalla sezione 6(1), senza una «*reasonable excuse*», di tornare alla propria abitazione e ad «allontanare»²² tali persone dal luogo dove sono state trovate, indirizzandole verso casa. In queste circostanze, è

¹⁷ Traduzione dell'autore.

¹⁸ Traduzione dell'autore.

¹⁹ *Joint Committee Paper*, 13-14

²⁰ *Regulations*, section 7 lettere a-d.

²¹ *Joint Committee Paper*, 6.

²² Traduzione dell'autore

concesso un uso ragionevole della forza²³. Simili misure possono essere applicate anche per disperdere raduni di persone non giustificati²⁴.

A seguito di alcuni interventi di polizia eccessivamente zelanti, tra i quali la predisposizione di posti di blocchi stradali e l'uso di droni per monitorare la circolazione durante il *lockdown*²⁵, il *National Police Chiefs' Council* ed il *College of Policing* – rispettivamente l'organo di coordinamento delle varie forze di polizia in Regno Unito e l'organo responsabile per la formazione e l'addestramento delle forze di polizia d'Inghilterra e Galles²⁶ – hanno redatto delle linee guida, datate 31 marzo, per chiarire, coordinare ed uniformare l'operato delle forze di polizia in relazione alle misure predisposte dalle *Regulations*²⁷. In particolare, è stata precisata l'assenza di un vero e proprio potere, in capo alla polizia, di fermare le persone e di chiedere loro spiegazioni riguardo i motivi dei propri spostamenti, il c.d. «*stop and account*». Al contrario, gli organi di polizia hanno richiesto di adottare un processo graduale a quattro fasi, in base al quale le forze di polizia avvicinano le persone, spiegano le misure in atto e ne incoraggiano il rispetto spontaneamente e consensualmente. L'applicazione di poteri coercitivi e l'uso della forza deve essere considerato solamente come ultima risorsa disponibile²⁸. Tale approccio, in effetti, sembra esser

confermato da alcuni passaggi delle stesse *Regulations*, laddove si richiede alle autorità di descrivere chiaramente i motivi dell'emissione delle *notices* previste dalle disposizioni²⁹. Come si può notare, quindi, le linee guida indirizzate alle forze di polizia sono volte ad evitare l'immediata emissione di «*fixed penalty notice*» e l'applicazione di altre misure coercitive e sanzionatorie.

5. Alcuni problemi di comunicazione ed interpretazione

Le sopramenzionate linee guida prevedono che la polizia spieghi le misure adottate dalla legge e dialoghi con le persone. Questo tipo di approccio sembra esser stato introdotto a seguito di un periodo in cui la polizia interpretava e comunicava le misure restrittive della libertà di movimento in maniera scorretta, di fatto creando confusione ed esercitando poteri non previsti dalla legge. Ad esempio, il 1° aprile 2020, nella cittadina di Reading, la polizia aveva istituito dei posti di blocco al fine di controllare che gli spostamenti effettuati dai guidatori fossero qualificabili come «*essential journeys*», traducibile con «viaggi essenziali»³⁰. Come indicato dal *Joint Committee on Human Rights*, l'espressione è forviante e non corrisponde alla «*reasonable excuse*» menzionata nelle *Regulations*³¹. In un altro caso più famoso la polizia ha fermato, interrogato e

²³ *Regulations*, sezione 8(3-4)

²⁴ *Ibid*, sezione 8(9).

²⁵ Si veda, ad esempio, *Coronavirus: Peak District drone police criticised for "lockdown shaming*, in *BBC News*, 27 marzo 2020, disponibile in: <https://bbc.in/2Zsfpzx>; H. PIDD, V. DODD, *UK police use drones and roadblocks to enforce lockdown*, in *The Guardian*, 26 marzo 2020, disponibile in: <https://bit.ly/2Xka3Ur> (ultima consultazione 09/05/20).

²⁶ Si veda <https://bit.ly/36okPNs>; www.college.police.uk/About/Pages/default.aspx (ultima consultazione 09/05/20).

²⁷ Disponibili su <https://www.college.police.uk/Documents/COVID-19-Police-brief-in-response-to-Coronavirus-Government-Legislation.pdf> (ultima consultazione 09/05/20). Si veda anche J. BROWN, *Policing the coronavirus lockdown*, cit., 8.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ Si veda, ad esempio, *Regulations*, sezione 5(a).

³⁰ J. WARREN, *Police set up roadblock to check drivers are on essential journeys*, in *Workingham.today*, 1 aprile 2020, disponibile in: www.workingham-paper.co.uk/police-set-up-roadblock-to-check-drivers-are-on-essential-journeys (ultima consultazione 09/05/20).

³¹ *Joint Committee Paper*, 9-10.

trattenuto, una signora, Marie Dinou, basando erroneamente i poteri esercitati sul *Coronavirus Act 2020*, quando invece avrebbe dovuto indicare e prendere a riferimento le *Regulations*³². Il problema della comunicazione delle misure di *lockdown* non ha riguardato solamente la polizia. Anzi, si può argomentare che siano stati proprio il Primo Ministro Johnson e altri membri del Governo i primi a fornire informazioni erranee e senza fondamento giuridico. Nel suo discorso del 23 marzo, il Primo Ministro ha parlato di misure limitative della libertà di movimento senza indicare norme di legge precise – che sarebbero state adottate solo tre giorni dopo. Inoltre, la scelta del lessico adottato nel discorso – come ad esempio l’uso della parola «*instruction*» in riferimento alle misure di *lockdown* – ha trasmesso l’idea che le varie restrizioni – come l’obbligo di rimanere a casa – fossero più dei suggerimenti o raccomandazioni facoltativi che degli obblighi giuridici. Se, da un certo punto di vista, usare un linguaggio “morbido” era giustificato alla luce di un annuncio fatto in assenza di una qualsiasi disposizione con forza di legge, è da segnalare che il Governo inglese ha continuato ad usare tale linguaggio nelle conferenze stampa giornaliere anche dopo l’emanazione delle *Regulations*³³. Infatti, ad esempio, nella conferenza stampa del 31 marzo 2020 – sei giorni dopo l’emanazione delle *Regulations*, Michael Gove, membro del Governo in qualità di *Minister for the Cabinet Office*, ha citato molto rapidamente le restrizioni della

libertà personale raccomandando ai telespettatori di seguire «le linee guida del Governo»³⁴, riferendosi probabilmente a del materiale messo a disposizione sul sito del Governo³⁵. È importante notare, inoltre, che, in alcuni casi, i membri del Governo hanno dato informazioni erranee, come ad esempio in relazione alla possibilità di fare esercizio fisico una sola volta al giorno. Questa è una restrizione annunciata dallo stesso Primo Ministro, nel suo discorso del 23 marzo, che non trova, però, alcun fondamento giuridico nelle *Regulations*, le quali prevedono l’esercizio fisico come eccezione al divieto di uscire di casa, ma non limitano il numero di volte in cui questa giustificazione può essere eccepita giornalmente³⁶. Questo tipo di linguaggio, non solo non indica esattamente la fonte giuridica delle misure limitative della libertà personale, il loro contenuto e la loro forza di legge, ma non fornisce alcuna indicazione sulla presenza di conseguenze penali per la violazione dei divieti imposti dalle *Regulations*, un aspetto in contrasto, tra l’altro, con l’articolo 7 della CEDU³⁷.

In generale, la cattiva o imprecisa comunicazione da parte del Governo può essere considerata contraria ai principi di legalità e certezza del diritto, corollari del principio di stato di diritto³⁸. Questi principi, infatti, non impongono solo al Governo di conformare il proprio operato alla legge, ma anche di comunicare con i cittadini esponendo in maniera chiara e precisa il contenuto della legge stessa³⁹.

³² *Coronavirus: Woman “wrongly charged under new law”*, in *BBC News*, 3 aprile 2020, disponibile in: www.bbc.co.uk/news/uk-england-york-north-york-shire-52148020 e L. DEARDEN, *Coronavirus: How woman “loitering” at train station was wrongly convicted in shambolic case*, in *Independent*, 2 aprile 2020, disponibile in: <https://bit.ly/2XpqoHe> (ultima consultazione 09/05/20).

³³ Si veda anche *Joint Committee Paper*, 7-11; J. BROWN, *Policing the coronavirus lockdown*, cit., 10-11.

³⁴ Traduzione dell’autore

³⁵ Si veda <https://bit.ly/2TwBs4h> (ultima consultazione 7/05/2020).

³⁶ *Joint Committee Paper*, 8-9

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Una conclusione simile è stata raggiunta anche in *Joint Committee Paper*, pp 7-8.

³⁹ J. JOWELL, *The Rule of Law*, in J. Jowell, C. O’CINNEIDE (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford, 2019, 10-11. Per un’argomentazione simile in ambito di diritto penale si veda A. ASHWORTH, *Ignorance of the*

Il rispetto di tali principi da parte del Governo è fondamentale, specialmente in una situazione d'emergenza in cui questo adotta misure eccezionali e comunica con i cittadini quotidianamente. Una comunicazione governativa forviante induce i cittadini a confondere le misure obbligatorie previste dalla legge con semplici raccomandazioni⁴⁰. In questo modo si può argomentare non solo che il Governo confonde i cittadini, ma anche che questo esercita un potere – quello di imporre le persone a rimanere in casa – senza base giuridica ed in maniera arbitraria, screditando e violando i principi di legalità e di stato di diritto.

6. Conclusioni

Oltre alle due revisioni citate prima, il 6 maggio è stato annunciato un possibile allentamento del

lockdown per lunedì 11 maggio 2020, data successiva alla scrittura di questo paper⁴¹. Anche se l'attuale pandemia ha richiesto misure eccezionali, tale eccezionalità non deve prendere il sopravvento sul rispetto dello stato di diritto ed i suoi corollari. Nell'adottare le *Regulations*, il Governo sembra aver rispettato le formalità richieste in caso di legislazione delegata d'emergenza. Tuttavia, c'è molta confusione a causa di una certa incertezza giuridica creata da Governo e forze di polizia, antitetica rispetto all'idea di stato di diritto. È probabile che attualmente molte persone siano all'oscuro del chiaro quadro normativo riguardante la propria libertà di movimento a causa di un Governo che *in primis* ritrae uno scenario dove non è facile capire esattamente che ruolo abbia la legge.

(10 maggio 2020)

Criminal Law, and Duties to Avoid it, in *The Modern Law Review*, 1, 2011, 1.

⁴⁰ Si veda la lista che redatta in *Joint Committee Paper*, 15-16

⁴¹ R. MASON, K. PROCTOR, *Boris Johnson suggests coronavirus lockdown will be loosened on Monday*, cit., disponibile in: <https://bit.ly/2TwPG59> (ultima consultazione 09/05/20).