

# L'emergenza sanitaria da Covid-19 nella Repubblica d'Irlanda. Strumenti giuridici per contrastare la pandemia e conseguenze problematiche sulla protezione dei diritti fondamentali

di Gianluca Sardi

**Abstract: The Covid-19 health emergency in the Republic of Ireland. Legal instruments to deal with the pandemic and related problems about the protection of fundamental rights** – This paper aims to analyze the impact of the Covid-19 health emergency on the legal system of the Republic of Ireland. Similarly to what happened in almost all European States, the Dublin authorities approved hard measures in order to prevent the aforementioned pandemic from causing both sanitary and economic problems. In addition to that, major events, such as conferences and exhibitions were either cancelled or postponed. As a consequence, attention will be paid to the limits to fundamental liberties during this pandemic, including the threats to the free movement between Éire and Northern Ireland in order to reduce health risks.

1811

**Keywords:** Covid-19; limits; fundamental liberties; free movement; risks.

## 1. Premessa

Al pari degli altri paesi membri dell'Unione Europea e della quasi totalità degli Stati del mondo, anche la Repubblica d'Irlanda sta affrontando l'emergenza sanitaria causata dal cosiddetto Coronavirus. E infatti, secondo il bollettino governativo aggiornato al 7 giugno 2020, la nazione suddetta ha registrato ben milleseicentoseptantannove vittime da Covid-19 su un totale di venticinquemiladuecentouno casi confermati, con una percentuale di decessi che, conseguentemente, è di poco superiore al 6,6 per cento del numero dei contagiati<sup>1</sup>.

A testimonianza della significativa aggressività del morbo sopramenzionato, la cui repentina diffusione ha portato il sistema ordinamentale dell'Éire<sup>2</sup> all'approvazione di misure particolarmente drastiche, miranti a contenerne il contagio e a impedirne la propagazione, giova rilevare a titolo meramente esemplificativo come, nel corso della drammatica giornata del 15 aprile del 2020, ben dieci dei trentotto deceduti in seguito alla manifestazione del Coronavirus non

<sup>1</sup> Sul punto, cfr. Department of Health, *Latest updates on COVID-19 (Coronavirus)*, in *gov.ie*, [www.gov.ie/en/news/7e0924-latest-updates-on-covid-19-coronavirus/](http://www.gov.ie/en/news/7e0924-latest-updates-on-covid-19-coronavirus/), 8 giugno 2020.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'articolo 4 della Costituzione, il nome dello Stato in questione in lingua gaelica è Éire ovvero, in inglese, Ireland.

avessero alcuna affezione pregressa<sup>3</sup>. Inoltre, l'adozione di provvedimenti assolutamente stringenti trova la sua *ratio* nella considerazione che l'epidemia in esame è foriera di provocare la morte non solo di soggetti anziani, ma anche di giovanissimi, dal momento che la fascia di età delle vittime varia dai ventitré ai centocinque anni<sup>4</sup>.

## **2. Il ruolo del governo uscente nella gestione dell'emergenza e la tempistica sulla reazione della Repubblica d'Irlanda alle dichiarazioni dell'OMS**

Un aspetto significativo della gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 all'interno della Repubblica d'Irlanda è rinvenibile nella circostanza che la pandemia in esame è stata affrontata dall'esecutivo uscente - presieduto da Leo Varadkar -, in parallelo rispetto alle discussioni informali sulla formazione del nuovo governo a seguito delle elezioni generali dell'8 febbraio 2020<sup>5</sup>.

Al riguardo, è opportuno rilevare come, dal momento che il responso delle urne non ha attribuito la maggioranza assoluta dei membri della Camera dei Rappresentanti<sup>6</sup> a nessuno dei tre partiti principali<sup>7</sup>, il processo di creazione di un nuovo esecutivo sia apparso particolarmente arduo sin dalle ore immediatamente successive alla proclamazione dei risultati. E infatti, poiché l'articolo 13 della Costituzione dell'Éire assegna al Presidente della Repubblica il compito di nominare il Primo Ministro su designazione della Camera sopramenzionata e gli altri componenti del governo su indicazione del Premier, previa approvazione di quest'ultima<sup>8</sup>, emerge chiaramente come un'assemblea parlamentare profondamente frammentata possa essere foriera di ritardare la formazione di una nuova compagine governativa. Alla luce di ciò, l'esecutivo uscente, competente al disbrigo degli affari correnti, si è trovato a fronteggiare la pandemia causata dal

1812

<sup>3</sup> Sul punto, cfr. Department of Health, *Latest updates on COVID-19 (Coronavirus)*, cit.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> L'8 febbraio del 2020 si sono tenute nell'Éire le elezioni generali per il rinnovo dei componenti del Dáil Éireann, la Camera dei Rappresentanti (nota anche come "Camera Bassa") del Parlamento irlandese. Per un'analisi approfondita al riguardo, si veda il puntuale contributo di E. Franceschini, *La rivoluzione dell'Irlanda, Sinn Féin sbaraglia tutti: ma la vincitrice delle elezioni è Mary Lou McDonald*, in *la Repubblica*, [www.repubblica.it/esteri/2020/02/10/news/irlanda\\_mary\\_lou\\_mcdonald\\_sinn\\_fein\\_elezioni-248232490/](http://www.repubblica.it/esteri/2020/02/10/news/irlanda_mary_lou_mcdonald_sinn_fein_elezioni-248232490/), 10 febbraio 2020.

<sup>6</sup> L'organo legislativo dell'Éire, denominato Oireachtas, consta del Presidente dell'Irlanda, della Dáil Éireann (la cosiddetta "camera bassa") e della Seanad Éireann (nota come "camera alta").

<sup>7</sup> In particolare, il Sinn Féin ha ottenuto il 24,35% delle preferenze, mentre il Fianna Fáil e il Fine Gael si sono attestati rispettivamente al 22,2% e al 20,9%.

<sup>8</sup> In effetti, l'articolo 13, comma primo, paragrafo primo della Costituzione della Repubblica d'Irlanda afferma a chiare lettere che "The President shall, on the nomination of Dáil Éireann, appoint the Taoiseach, that is, the head of the Government or Prime Minister". Inoltre, il periodo successivo stabilisce che "The President shall, on the nomination of the Taoiseach with the previous approval of Dáil Éireann, appoint the other members of the Government". Cfr. *Constitution of Ireland*, in *eISB*, [www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en](http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en).

Covid-19, i cui primi contagi si sono manifestati all'interno del continente europeo intorno alla metà del mese di febbraio del 2020.

Prima di effettuare una disamina compiuta sulla brevità dell'arco temporale occorso all'Éire per la messa in atto di strumenti adeguati al contrasto del Coronavirus, è di fondamentale importanza evidenziare come lo Stato in questione si sia dotato nel corso degli anni di piani strategici particolarmente avanzati per la gestione delle emergenze relative alla salute pubblica, quale, tra le altre, quella del Covid-19.<sup>9</sup> Tali programmi di azione hanno aiutato la Repubblica d'Irlanda a rispondere alle precedenti affezioni, come la pandemia influenzale, la Sindrome Respiratoria Acuta (nota con l'acronimo di SARS) e la Sindrome Respiratoria Medio-Orientale (conosciuta all'interno del mondo scientifico come MERS)<sup>10</sup>.

Nello specifico, la strategia atta a combattere le minacce di tal fatta prevede tre fasi. Più precisamente, nella prima, detta "di contenimento", le autorità sanitarie competenti prestano attenzione a tutti i casi, indipendentemente dalla loro gravità o dai caratteri della loro manifestazione morbosa<sup>11</sup>. Nella cosiddetta "fase di traccheggio", poi, gli organi di riferimento mettono in atto iniziative miranti a rallentare la diffusione del virus<sup>12</sup>. Nel corso dell'ultimo step, invece, noto come "fase di mitigazione", ci si concentra soltanto sui soggetti che presentano i sintomi più significativi, con esclusione, conseguentemente, di coloro che, o perché completamente asintomatici o perché in possesso di un quadro clinico nel complesso soddisfacente, non abbiano sviluppato affezioni di particolare rilievo o reazioni di notevole gravità al virus sopradescritto<sup>13</sup>.

Sul punto, è opportuno rilevare come le autorità sviluppino questi piani in sincronia con le strategie globali di contrasto al Covid-19, guidate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)<sup>14</sup>. E infatti, il National Public Health Emergency Team (NPHE) si riunisce settimanalmente per la valutazione dei dati internazionali sulla pandemia, per la ricezione di linee guida concernenti la sua esplosione e per la revisione degli strumenti di contrasto offerti dalla Repubblica d'Irlanda, in ossequio alle azioni suggerite tanto dall'OMS, quanto dall'ECDC<sup>15</sup>. Al riguardo, giova evidenziare come al vertice dell'NPHE si trovi

---

<sup>9</sup> E infatti, "Ireland has advanced plans in place as part of its comprehensive preparedness to deal with public health emergencies such as COVID-19 (Coronavirus)". Cfr. Department of Health, *Ireland's response to COVID-19 (Coronavirus)*, in *gov.ie*, [www.gov.ie/en/publication/a02c5a-what-is-happening/](http://www.gov.ie/en/publication/a02c5a-what-is-happening/), 3 maggio 2020.

<sup>10</sup> "These plans have helped us to respond to previous incidents such as pandemic influenza, SARS and MERS". Cfr. *ibidem*.

<sup>11</sup> "In the containment phase, the focus is on all cases no matter how mild". Cfr. *ibidem*.

<sup>12</sup> "In the delay phase, initiatives are put in place to slow the spread of the virus". Cfr. *ibidem*.

<sup>13</sup> "In the mitigation phase, the focus is on cases experiencing the most severe symptoms". Cfr. *ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

il Chief Medical Officer (CMO)<sup>16</sup>, competente a fornire un'analisi della pandemia basata sull'evidenza scientifica e un consulto qualificato di natura medica al governo, al sistema sanitario e agli organismi regolatori e professionali<sup>17</sup>. Inoltre, tale figura di assoluto rilievo scientifico ha il potere di offrire suggerimenti sulle decisioni politiche e sulle scelte legislative da compiere in materia di tutela della salute dei pazienti e di sicurezza nelle cure sanitarie<sup>18</sup>. Infine, spetta al CMO anche il compito di sviluppare e di coordinare politiche atte alla promozione del benessere e alla disamina di problematiche di carattere bioetico<sup>19</sup>. Alla luce di quanto esposto, non può che ritenersi degna di profondo apprezzamento la scelta delle autorità di Dublino di attribuire i ruoli descritti a una figura di elevatissima preparazione accademica, quale è quella del Chief Medical Officer. E infatti, il perseguimento della finalità di protezione della salute individuale e collettiva richiede che gli incarichi di maggiore responsabilità siano conferiti a un personale altamente qualificato, indipendentemente dall'appartenenza politica.

Con precipuo riferimento alla natura giuridica delle direttive emanate dalle organizzazioni, dagli enti e dalle autorità sopradescritti, si ritiene che esse, in assenza di una presa di posizione sul punto da parte della giurisprudenza nazionale, rientrano nella categoria della "soft law". A sostegno dell'assunto, è utile sottolineare come queste, sebbene siano sprovviste di un apparato sanzionatorio teso a reprimere la loro inadempienza, costituiscano un modello per le nazioni europee e non solo, poiché provengono da soggetti dotati di una competenza tecnico-scientifica di rango internazionale nel settore della protezione della salute e dell'incolumità pubblica.

Con precipuo riferimento ai tempi di reazione del governo irlandese alle dichiarazioni internazionali aventi a oggetto l'affezione da Covid-19, emerge in maniera limpida come tanto l'Health Service Executive Public Health, quanto l'HSE Health Protection Surveillance Centre abbiano effettuato un monitoraggio costante della problematica menzionata sin dal suo annuncio da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità<sup>20</sup>. Inoltre, l'HSE High Consequences Infectious Diseases Planning and Coordination Group (HCID) lavora in modo dettagliato sulla situazione in esame dall'inizio del mese di gennaio del 2020 e ha messo in atto progetti puntuali e fornito un'assistenza ampia e degli strumenti informativi compiuti al servizio sanitario statale e privato, allo scopo di ridurre il più possibile l'impatto del Coronavirus sul territorio<sup>21</sup>. Non può non rammentarsi,

---

<sup>16</sup> Tale ruolo è ricoperto da Tony Holohan.

<sup>17</sup> Sul punto, cfr. Department of Health, *Chief Medical Officer*, in *gov.ie*, [www.gov.ie/en/role/eca2d1-chief-medical-officer/](http://www.gov.ie/en/role/eca2d1-chief-medical-officer/).

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Cfr. Department of Health, *Ireland's response to COVID-19 (Coronavirus)*, cit.

<sup>21</sup> Cfr. *ibidem*.

poi, come all'inizio di febbraio del 2020 si sia formato un Expert Advisory Group, presieduto da Cillian De Gascun, Laboratory Director presso un'illustre istituzione scientifica nazionale qual è il National Virus Reference Laboratory, con l'incarico di prestare assistenza continua al National Public Health Emergency Team, all'Health Service Executive e agli altri soggetti coinvolti nelle azioni di contrasto alla pandemia globale da Coronavirus<sup>22</sup>.

### 3. La regolamentazione dell'emergenza sanitaria nel quadro costituzionale

La Costituzione della Repubblica d'Irlanda, promulgata il primo luglio del 1937 ed entrata in vigore il 29 dicembre del medesimo anno, non contiene una previsione specifica sulla modalità di disciplina di un'emergenza di natura sanitaria<sup>23</sup>.

In effetti, l'unica disposizione atta a regolamentare una fase lato sensu paragonabile a quest'ultima è quella cristallizzata all'interno dell'articolo 28.3.3, che si riferisce, però, solamente alle ipotesi di conflitto bellico o di insurrezione armata all'interno dello Stato, ovvero di guerra o di ribellione violenta la quale, pur essendo scoppiata in un altro paese, a giudizio del Parlamento di Dublino sia foriera di penalizzare gli interessi supremi dell'Irlanda<sup>24</sup>. Al riguardo, va rilevato

---

<sup>22</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>23</sup> Per una disamina puntuale sulla storia dei mutamenti costituzionali all'interno dell'Irlanda, cfr. D. M. Somma, *Il costituzionalismo britannico nell'età vittoriana*, in A. Torre (ed.), *Common law: protagonisti e idee nella storia di un sistema giuridico (studi in memoria di Francesco De Franchis)*, Collana Nuovi Studi di Diritto Pubblico Estero e Comparato, Devolution Club, volume 10, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2015, 231 ff. Sul tema, cfr. anche l'opera autorevole di C. Martinelli, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Il Mulino, Bologna, 2014. Inoltre, per un'attenta ricostruzione dell'evoluzione dei diritti costituzionali nell'Eire in occasione del settantacinquesimo anniversario dalla promulgazione della sua Costituzione, cfr. G. F. Ferrari, *Constitutional Rights in Ireland between Domestic and Supranational Courts*, in *75 YEARS OF THE Constitution of Ireland: An Irish-Italian Dialogue*, G. F. Ferrari, J. O'Dowd (eds.), Clarus Press Ltd, Dublin, 2014. Al riguardo, si veda anche A. De Angelis, *La Costituzione dell'Irlanda: presentazione*, in *Bollettino d'informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, fasc. 3, pp. 3-55.

<sup>24</sup> In particolare, l'articolo 28.3.3 della Costituzione della Repubblica d'Irlanda afferma a chiare lettere che "Nothing in this Constitution other than Article 15.5.2° shall be invoked to invalidate any law enacted by the *Oireachtas* which is expressed to be for the purpose of securing the public safety and the preservation of the State in time of war or armed rebellion, or to nullify any act done or purporting to be done in time of war or armed rebellion in pursuance of any such law. In this subsection "time of war" includes a time when there is taking place an armed conflict in which the State is not a participant but in respect of which each of the Houses of the *Oireachtas* shall have resolved that, arising out of such armed conflict, a national emergency exists affecting the vital interests of the State and "time of war or armed rebellion" includes such time after the termination of any war, or of any such armed conflict as aforesaid, or of an armed rebellion, as may elapse until each of the Houses of the *Oireachtas* shall have resolved that the national emergency occasioned by such war, armed conflict, or armed rebellion has ceased to exist". Cfr. *Constitution of Ireland*, in *eISB*, [www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en](http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en). Per un'analisi approfondita sulla disciplina costituzionale dell'emergenza di natura bellica nella Repubblica d'Irlanda, cfr. D. M. Clarke, *Emergency legislation, fundamental rights and article 28.3.3° of the Irish Constitution*, in *The Irish Jurist*, new series, vol. 12, no. 2, winter 1977, pp. 217-233. Sul tema, si veda anche P. Naso, *Irlanda. Una pace senza identità*, in *Equilibri*, anno VIII, no. 2, agosto 2004, pp. 183-186. Con riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, una previsione con finalità in parte

come l'Èire abbia vissuto una fase emergenziale di tal fatta quasi senza soluzione di continuità dallo scoppio della Seconda guerra mondiale, avvenuto il 2 settembre del 1939, fino al febbraio del 1995, quando l'Irish Republican Army dichiarò cessato il fuoco in Irlanda del Nord<sup>25</sup>. Conseguentemente, come ha avuto modo di evidenziare un indirizzo dottrinale autorevole, la Repubblica d'Irlanda ha vissuto uno stato di emergenza di durata ampiamente maggiore rispetto a quella dello stato di normalità<sup>26</sup>.

Dato che la disciplina emergenziale cristallizzata all'interno della Costituzione del 1937 si concentra interamente ed esclusivamente sulle situazioni di violenza politica, sarebbe estremamente arduo affermare che una circostanza di natura sanitaria, seppur dai caratteri particolarmente preoccupanti come quella da Coronavirus, possa rientrare nell'ambito applicativo dell'articolo 28.3.3 della Carta fondamentale<sup>27</sup>. Pertanto, allo scopo di assegnare agli organi del potere esecutivo degli strumenti adeguati a contrastare la diffusione del Covid-19 sul territorio, le Camere hanno dovuto fare ricorso al processo legislativo ordinario, disciplinato all'interno dell'articolo 15 della Costituzione<sup>28</sup>.

A giudizio di una dottrina autorevole, l'utilizzo di questa procedura, alla quale il governo ha fatto ricorso in altre situazioni di carattere emergenziale<sup>29</sup>, non lascia immune la risultante legislazione da eventuali rischi di incostituzionalità<sup>30</sup>. A sostegno dell'assunto, giova valorizzare in primis l'interpretazione letterale dell'articolo 28.3.3 della Carta costituzionale repubblicana. Inoltre, non potrebbe non prendersi in attenta considerazione la ratio legis, che non ammetterebbe deroghe alla fonte del diritto di rango superprimario neanche in occasione dell'occorrenza di avvenimenti di natura straordinaria, ad eccezione dei casi tassativamente stabiliti dal legislatore costituzionale. Allo stesso tempo, però, va osservato come la diffusione repentina del Covid-19 abbia lasciato dei margini di operatività estremamente ridotti alle autorità governative di tutto il mondo. In

---

analoghe può rinvenirsi all'interno dell'articolo 78 della Carta fondamentale del 1948, il quale afferma a chiare lettere che "Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al governo i poteri necessari".

<sup>25</sup> L. Cahillane, S. Ó Conaill, *Emergency Powers*, in L. Cahillane, S. Ó Conaill (eds.), *Constitutional Law in Ireland*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2017, 304.

<sup>26</sup> A. Greene, *Ireland's Response to the Covid-19 Pandemic*, in *Verfassungsblog*, [verfassungsblog.de/irelands-response-to-the-covid-19-pandemic/](https://verfassungsblog.de/irelands-response-to-the-covid-19-pandemic/), 11 aprile 2020.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> "The only other way the *Oireachtas* can tackle emergencies is to grant broad statutory powers to the government using the ordinary law-making process set out in Article 15". Cfr. C. Casey, *Opinion: Emergency Covid-19 legislation harks back to the Civil War, 'the Emergency' and the Troubles*, in [thejournal.ie](http://thejournal.ie), [www.thejournal.ie/readme/emergency-legislation-5060044-Mar2020/](http://www.thejournal.ie/readme/emergency-legislation-5060044-Mar2020/), 30 marzo 2020.

<sup>29</sup> Quali, a titolo esemplificativo, la guerra civile, i Troubles e la crisi economica a cavallo tra la fine del primo e l'inizio del secondo decennio del ventunesimo secolo. Cfr. *ibidem*.

<sup>30</sup> "... even if legislation is passed by the *Oireachtas* for the purpose of tackling a very serious emergency, it will not be immune from legal challenge by a plaintiff on the grounds it is unconstitutional". Cfr. *ibidem*.

ogni caso, una volta terminato lo stato di emergenza sanitaria, sarebbe auspicabile una revisione del sopramenzionato articolo 28.3.3, allo scopo di garantire l'osservanza del principio di legalità e dei suoi corollari della determinatezza e della precisione, funzionali ad assicurare il rispetto delle prerogative dell'individuo dinanzi agli organi statuali e a evitare il rischio anche potenziale di derive autoritarie.

#### 4. Il panorama legislativo generale e le fonti normative secondarie

Allo scopo di introdurre misure di sicurezza straordinarie, atte a prevenire, limitare o rallentare la diffusione del Coronavirus all'interno del proprio territorio, nella giornata del 20 marzo 2020, in seguito all'approvazione da parte di entrambe le Camere del Parlamento, era promulgato l'Health Preservation and Protection and other Emergency Measures in the Public Interest Act 2020<sup>31</sup>.

Tra le prescrizioni più significative della novella, giova menzionare la modifica all'Health Act 1947<sup>32</sup>, che autorizza il governo a emanare fonti del diritto di rango secondario per la proibizione degli spostamenti all'interno e all'esterno della Repubblica; a richiedere ai cittadini di rimanere all'interno delle proprie abitazioni e a proibire eventi che siano forieri di favorire la proliferazione del virus<sup>33</sup>. Conseguentemente, la legge in esame ha assegnato all'organo costituzionale titolare dell'esercizio del potere esecutivo la facoltà di delineare le caratteristiche del cosiddetto "lockdown"<sup>34</sup>. In aggiunta alle limitazioni precedentemente descritte, la riforma sopramenzionata impone delle restrizioni notevoli anche alla celebrazione dei funerali. E così, allo scopo di ridurre ogni possibile occasione di incontro fra un numero elevato di persone, che sarebbe senz'altro suscettibile di facilitare la circolazione e la successiva trasmissione del

---

<sup>31</sup> Per un'analisi puntuale della normativa in esame, si veda *Health (Preservation and Protection and other Emergency Measures in the Public Interest) Act 2020*, in *electronic Irish Statute Book*, [www.irishstatutebook.ie/eli/2020/act/1/section/10/enacted/en/html](http://www.irishstatutebook.ie/eli/2020/act/1/section/10/enacted/en/html).

<sup>32</sup> L'atto normativo sopramenzionato fu approvato allo scopo di delineare "a complete code of the law relating to the prevention of the spread of infectious disease". Per approfondimenti al riguardo, si esamini *S.I. No. 98/1948 - Health Act, 1947 (Date of Commencement) (No. 2) Order, 1948*, in *electronic Irish Statute Book*, [www.irishstatutebook.ie/eli/1948/si/98/made/en/print](http://www.irishstatutebook.ie/eli/1948/si/98/made/en/print).

<sup>33</sup> Cfr. C. Casey, *Opinion: Emergency Covid-19 legislation harks back to the Civil War, 'the Emergency' and the Troubles*, cit. Per ulteriori approfondimenti sul punto, si esamini in particolare la Section 10 dell'Health Preservation and Protection and other Emergency Measures in the Public Interest Bill 2020 in *electronic Irish Statute Book*, cit.

<sup>34</sup> Attraverso l'utilizzo del termine "lockdown", la dottrina costituzionalistica definisce l'insieme delle misure atte a disporre la chiusura temporanea o a tempo indeterminato, tra gli altri, di attività commerciali, scuole, centri di aggregazione e impianti sportivi, per motivi attinenti alla tutela della sicurezza dello Stato, alla salvaguardia della salute pubblica o alla protezione da particolari calamità naturali. Per approfondimenti sul tema di carattere comparatistico, si veda il recentissimo contributo di A. Chaudhary e P. Kumar, *A Comparative Understanding of "Lockdown" Frameworks in the Time of the Coronavirus Pandemic*, in T. Zubizarreta (ed.), *Jurist*, [www.jurist.org/commentary/2020/05/chaudhary-kumar-comparative-lockdown-frameworks-covid-19/](http://www.jurist.org/commentary/2020/05/chaudhary-kumar-comparative-lockdown-frameworks-covid-19/), 2 maggio 2020.

Coronavirus, alle esequie - indipendentemente dalla circostanza che esse si svolgano mediante il rito civile o religioso - sarà legittimato a partecipare un numero massimo di dieci soggetti<sup>35</sup>.

Con precipuo riguardo alle prerogative che la riforma in esame ha assegnato al governo centrale di Dublino, una letteratura autorevole non ha mancato di evidenziare il rischio di compromissione del principio di separazione dei poteri, costituente un caposaldo dell'ordinamento costituzionale irlandese: e infatti, l'articolo 15.2.1 della Carta fondamentale attribuisce l'esercizio del potere legislativo statale al Parlamento, in via piena ed esclusiva<sup>36</sup>. A supporto dell'argomentazione appena citata, non può non evidenziarsi come l'esigenza di salvaguardia del canone suddetto, considerato un baluardo non solo del sistema ordinamentale della Repubblica d'Irlanda, ma anche di una significativa maggioranza degli Stati facenti parte delle Nazioni Unite - e, in particolare, delle nazioni che compongono l'Unione Europea -, venga in rilievo in special modo nel momento in cui le autorità impongono delle notevoli limitazioni alle fondamentali libertà dei consociati, a cominciare da quella di movimento.

Va osservato, poi, come l'Health Preservation and Protection and other Emergency Measures in the Public Interest Act 2020 assegni ai medici il potere di ordinare la detenzione di un individuo che ritengano essere una fonte d'infezione<sup>37</sup>. Per la precisione, un sanitario che agisca in buona fede può mantenere sotto custodia una persona in tali condizioni per un periodo massimo di due settimane, entro le quali quest'ultimo dev'essere sottoposto agli esami di rito. Tuttavia, è completamente assente una previsione che fissi in modo espresso la durata massima della misura detentiva descritta<sup>38</sup>.

Le norme appena citate, nel mettere seriamente a repentaglio la salvaguardia del principio di tutela della libertà personale, pongono dei seri dubbi di costituzionalità. E infatti, sebbene la protezione della salute sia un valore di chiara natura primaria, non vi è dubbio che esso debba essere comunque attentamente bilanciato con le prerogative in tema di "personal freedom". A sostegno dell'assunto, giova rammentare il disposto dell'articolo 40 della Carta fondamentale, cristallizzante le supreme libertà individuali<sup>39</sup> e dell'articolo 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

---

<sup>35</sup> W. Dunne, *Ireland lockdown reopening phases: What restrictions will be lifted on May 18? Here is a breakdown of what restrictions will be lifted or eased and what will remain in place*, in *Irish Mirror*, [www.irishmirror.ie/news/irish-news/ireland-lockdown-reopening-phases-may18-21977312](http://www.irishmirror.ie/news/irish-news/ireland-lockdown-reopening-phases-may18-21977312), 5 maggio 2020.

<sup>36</sup> A. Greene, *Ireland's Response to the Covid-19 Pandemic*, cit.

<sup>37</sup> Cfr. C. Casey, *Opinion: Emergency Covid-19 legislation harks back to the Civil War, 'the Emergency' and the Troubles*, cit.

<sup>38</sup> A. Greene, *Ireland's Response to the Covid-19 Pandemic*, cit.

<sup>39</sup> Per un'analisi compiuta dell'articolo in esame, si veda *Constitution of Ireland*, [www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part13](http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part13), cit.

fondamentali, che fissa dei limiti particolarmente rigorosi al potere detentivo delle autorità statuali<sup>40</sup>.

La legislazione restrittiva precedentemente citata rimarrà in vigore fino al 9 Novembre del 2020, ma, nell'ipotesi in cui il governo consideri sussistente l'interesse pubblico all'estensione della sua durata, quest'ultima potrà essere procrastinata<sup>41</sup>. In ogni caso, qualsiasi ordine di proroga dell'operatività delle disposizioni sopramenzionate dovrà essere presentato dinanzi a entrambe le Camere dell'Oireachtas, ciascuna delle quali potrà annullarlo entro ventuno giorni<sup>42</sup>.

L'inserimento della norma in esame non può che essere accolto in maniera positiva, poiché garantisce un'effettiva salvaguardia del canone della sovranità parlamentare e, in ultima analisi, della derivazione di quest'ultima dal popolo.

Con precipuo riguardo al termine di efficacia dell'Health Preservation and Protection and other Emergency Measures in the Public Interest Act 2020, non manca chi osserva come, data la tradizione tipicamente irlandese in merito all'estensione della durata della legislazione di carattere emergenziale e l'assenza di un esecutivo stabile in seguito alle elezioni generali dell'8 febbraio del 2020, il provvedimento di quo possa essere foriero di vedere prolungata la sua vigenza<sup>43</sup>.

Sul punto, però, sono necessarie almeno due considerazioni. E infatti, giova in primo luogo segnalare come le precedenti normative emergenziali approvate nella Repubblica d'Irlanda mirassero a disciplinare delle situazioni di crisi, completamente differenti da quella attuale, quali lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale e le tensioni scoppiate nel corso dei Troubles tra gli appartenenti al credo cattolico e i seguaci della dottrina anglicana. Di conseguenza, non è per nulla semplice la ricerca di analogie tra quanto avvenuto allora e l'attuale contesto pandemico, avente delle peculiarità particolarmente significative. Inoltre, con riferimento alle incertezze determinate dall'assenza di una maggioranza stabile all'interno dell'Oireachtas, non può assolutamente escludersi che l'attuale contesto sanitario, economico e sociale possa favorire il raggiungimento di un accordo di coalizione duraturo fra i partiti interessati, mirante alla nascita di un governo saldo, capace di tutelare la posizione dell'Èire non soltanto sull'Isola di Smeraldo, ma anche all'interno dell'Unione Europea e nei futuri rapporti commerciali con il Regno Unito. Sebbene le più recenti notizie al riguardo non possano certamente

---

<sup>40</sup> Per una lettura dell'articolo 5 della Convenzione edu, vedasi CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (CEDU), in *EUR-Lex*, eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu\_human\_rights\_convention.html?locale=it.

<sup>41</sup> Cfr. C. Casey, *Opinion: Emergency Covid-19 legislation harks back to the Civil War, 'the Emergency' and the Troubles*, cit.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Cfr. A. Greene, *Ireland's Response to the Covid-19 Pandemic*, cit.

indurre ad alimentare sentimenti di natura ottimistica<sup>44</sup>, sarebbe senz'altro auspicabile una rapida formazione di un esecutivo stabile e, allo stesso tempo, in grado di gestire in maniera adeguata le sfide inerenti alla ripartenza del paese una volta che la pandemia sarà stata debellata.

Un ulteriore aspetto di significativo interesse della normativa emergenziale è evincibile dalle Policing Regulations under the Health (Preservation and Protection and other Emergency Measures in the Public Interest) Act 2020 - Garda Powers. Tali fonti del diritto di rango secondario, sottoscritte dal Ministro della Salute in esecuzione delle modifiche apportate dall'Act da ultimo menzionato all'Health Act 1947<sup>45</sup>, conferiscono al corpo di polizia della Repubblica (noto tradizionalmente come An Garda Síochána<sup>46</sup>) una serie di poteri particolarmente ampi, finalizzati all'espletamento delle attività di controllo e di repressione delle condotte illecite. Tali misure, introdotte allo scopo di offrire una protezione più efficace della salute pubblica durante l'emergenza da Covid-19<sup>47</sup>, sembrerebbero a prima vista caratterizzarsi per una significativa durezza. A titolo meramente esemplificativo, giova osservare come l'autorità di polizia sia legittimata a richiedere il nome e l'indirizzo di una persona sospettata di aver compiuto una violazione di natura penale e ad arrestare "without warrant" chiunque decida di non adeguarsi<sup>48</sup>. Allo scopo di rendere più efficace l'operato della forza pubblica, poi, la novella in esame attribuisce ai ministeri competenti risorse ingenti per il noleggio di autoveicoli da impiegare nelle azioni di pattugliamento delle principali arterie di comunicazione e per lo svolgimento delle attività necessarie alla tutela delle comunità locali<sup>49</sup>. Come si è avuto modo di sottolineare in precedenza, sebbene le misure citate appaiano prima facie suscettibili di mettere a repentaglio la salvaguardia delle fondamentali libertà dell'individuo, i rigorosi limiti e i numerosi obblighi imposti ai responsabili della tutela dell'ordine costituito lascerebbero spazio a una tesi diametralmente opposta. In effetti, il dovere di adottare un approccio in primo luogo collaborativo - e solo in seconda analisi repressivo - nei confronti dei trasgressori, oltre a quello (imposto al Garda Commissioner<sup>50</sup>) di pubblicare con una cadenza settimanale dei dati analitici sulle

---

<sup>44</sup> Per un approfondimento aggiornato sul punto, si veda il contributo di S. Harrison, *Irish government formation still weeks away*, in *BBC NEWS*, [www.bbc.com/news/world-europe-52818380](http://www.bbc.com/news/world-europe-52818380), 31 May 2020.

<sup>45</sup> Cfr. Department of Justice and Equality, *Use of Covid-19 related powers by An Garda Síochána*, in [www.justice.ie/en/JELR/Pages/Information\\_regarding\\_the\\_Justice\\_Sector\\_COVID-19\\_plans](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Information_regarding_the_Justice_Sector_COVID-19_plans).

<sup>46</sup> Tale corpo, fondato nel 1922, in origine ebbe la denominazione di Civic Guard.

<sup>47</sup> Cfr. Department of Justice and Equality, *Use of Covid-19 related powers by An Garda Síochána*, cit.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Tale è la denominazione del capo del Garda Síochána.

modalità di utilizzo delle prerogative di natura straordinaria conferite alle forze dell'ordine, sottendono una chiara valorizzazione dei canoni del minimo mezzo, della proporzionalità e della trasparenza<sup>51</sup>. Alla luce di quanto da ultimo osservato, non può che evidenziarsi come il rispetto dei principi appena menzionati, posti alle fondamenta non solo del sistema ordinamentale irlandese, ma anche di quello dell'Unione Europea, debba assicurarsi anche in presenza di una grave emergenza sanitaria globale.

L'unica altra novella di rango primario, approvata dal Parlamento irlandese per fronteggiare la pandemia, è data dall'*Emergency Measures in the Public Interest (Covid-19) Act 2020*<sup>52</sup>. Come suggerisce la sua rubrica, la fonte normativa in esame si caratterizza per l'introduzione di misure economiche di particolare impatto per contrastare gli effetti del Coronavirus non solo con riguardo alle attività produttive sul territorio, ma anche con riferimento agli scambi internazionali.

Uno degli aspetti più discussi della legge suddetta è quello concernente il divieto di aumento dei canoni di locazione durante la fase emergenziale provocata dalla pandemia<sup>53</sup>. Nell'espletamento di un'operazione di bilanciamento fra la libertà di iniziativa economica, la tutela dell'autonomia negoziale e la salvaguardia dei soggetti più deboli, il Parlamento di Dublino ha deciso di privilegiare gli interessi di questi ultimi, in ossequio al canone unionale della solidarietà sociale, particolarmente a rischio in tempo di crisi sanitaria<sup>54</sup>.

Allo scopo di offrire un ulteriore strumento atto a fronteggiare le ricadute economiche della pandemia, le autorità irlandesi hanno introdotto il cosiddetto COVID-19 Pandemic Unemployment Payment. Tale misura, che rimarrà in vigore fino al 10 agosto del 2020, è riservata ai lavoratori subordinati e a quelli autonomi che hanno perso la loro occupazione a partire dal 13 marzo 2020 a causa del Coronavirus<sup>55</sup>. Il contributo in esame, che presenta un ambito di applicazione significativamente ampio, ammonterà a trecentocinquanta euro settimanali fino al

---

<sup>51</sup> Cfr. Department of Justice and Equality, *Use of Covid-19 related powers by An Garda Síochána*, cit.

<sup>52</sup> Per un esame approfondito di questo atto normativo, si veda *Emergency Measures in the Public Interest (Covid-19) Act 2020*, in *electronic Irish Statute Book*, [www.irishstatutebook.ie/eli/2020/act/2/enacted/en/html](http://www.irishstatutebook.ie/eli/2020/act/2/enacted/en/html).

<sup>53</sup> Al riguardo, si veda la Part II dell'*Emergency Measures in the Public Interest (Covid-19) Act 2020*, in *electronic Irish Statute Book*, cit.

<sup>54</sup> In effetti, l'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea stabilisce a chiare lettere che "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà, e dalla parità tra donne e uomini".

<sup>55</sup> Per un'analisi approfondita della misura in esame, si veda Department of Employment Affairs and Social Protection, *COVID-19 Pandemic Unemployment Payment*, in [gov.ie](http://gov.ie), [www.gov.ie/en/service/be74d3-covid-19-pandemic-unemployment-payment/](http://www.gov.ie/en/service/be74d3-covid-19-pandemic-unemployment-payment/), 15 marzo 2020.

29 giugno, quando scenderà a 203 euro a settimana per coloro i quali, prima della sua corresponsione, percepivano fino a 199,99 euro ogni sette giorni di lavoro<sup>56</sup>. Alla luce di quanto esposto, non può non evidenziarsi come l'ausilio economico sopramenzionato garantisca non solo la salvaguardia del principio solidaristico, ma anche di quello della tutela della dignità dei lavoratori, suscettibili di essere gravemente compromessi in presenza di una situazione di emergenza sanitaria mondiale.

Sempre con riferimento alle misure adottate dai pubblici poteri per il contrasto alle ricadute della pandemia nell'ambito occupazionale, occorre menzionare, inoltre, il Business Continuity Voucher<sup>57</sup>. Al riguardo, va rilevato che le imprese con un numero di dipendenti non superiore a cinquanta possono richiedere un contributo non superiore a duemilacinquecento euro, utilizzabile per coprire i costi delle consulenze di soggetti terzi, aventi a oggetto lo sviluppo di strategie di gestione dell'emergenza sanitaria nel breve e nel lungo periodo<sup>58</sup>. L'obiettivo primario del voucher è quello di aiutare i piccoli imprenditori a prendere delle decisioni informate sui provvedimenti da adottare a salvaguardia dei lavoratori e delle vendite<sup>59</sup>. Inoltre, si ritiene che la misura in esame sia foriera di fornire un valido ausilio ai processi di digitalizzazione del mondo produttivo, dal momento che l'attività di supporto degli esperti esterni all'azienda può avere ad oggetto anche lo sviluppo delle più recenti tecnologie informatiche.

A finalità in buona parte identiche a quelle precedentemente descritte, sembra poi ispirarsi la recente decisione della Commissione Europea di sopprimere, almeno per sei mesi, sia l'imposta sul valore aggiunto sia i dazi doganali sui ventilatori polmonari, sulle mascherine e sulle altre tipologie di dispositivi di protezione individuale provenienti dai paesi terzi. Tutto ciò non può che costituire un valido avallo alla tesi affermando che, in determinate circostanze di emergenza sanitaria, anche le istituzioni sovranazionali hanno il dovere di ridurre nel maggior modo possibile le barriere all'importazione degli strumenti salvavita e delle altre merci atte a prevenire la trasmissione delle infezioni, in ossequio al rango superprimario assunto dal bene della tutela della salute dei consociati.

Con riferimento alla disciplina dell'amministrazione della giustizia durante l'imperversare della pandemia, occorre segnalare che lo svolgimento delle udienze

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Per una disamina compiuta sul punto, si veda Department of Business, Enterprise and Innovation, *New Business Continuity Voucher goes live through Local Enterprise Offices*, in [dbei.gov.ie/en/News-And-Events/Department-News/2020/March/26032020.html#](http://dbei.gov.ie/en/News-And-Events/Department-News/2020/March/26032020.html#), 26 marzo 2020.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

dovrebbe poter avvenire in remoto, tramite l'utilizzo di sistemi telematici<sup>60</sup>. L'attuazione di questo progetto, che rinviene la sua ratio nell'esigenza di evitare il più possibile la concentrazione di un numero elevato di operatori del diritto all'interno delle aule dei palazzi di giustizia, spesso inadeguati a garantire il rispetto delle misure di distanziamento sociale atte a prevenire la diffusione del Covid-19, richiede però degli investimenti ingenti, a tutela di uno svolgimento rapido dei processi anche nelle modalità a distanza. A quest'ultimo riguardo, è necessario ricordare come il rispetto del principio della ragionevole durata delle procedure giudiziarie costituisca un caposaldo dell'ordinamento convenzionale, ex articolo 6, paragrafo primo, primo periodo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>61</sup>. Al fine di permettere l'allestimento e il successivo utilizzo di strumenti adeguati ad assicurare un'efficace celebrazione delle udienze in via telematica, potrebbe rivelarsi particolarmente utile l'approvazione di una normativa che fornisca degli sgravi di carattere fiscale ai professionisti del diritto pronti a investire sulla digitalizzazione.

Con riferimento alle misure atte a limitare la diffusione della pandemia in una prospettiva de iure condendo, occorre rilevare che il Parlamento di Dublino dovrebbe iniziare a breve la discussione di un disegno di legge mirante ad autorizzare l'uso di una app di tracciamento dei contagi. A giudizio delle autorità governative, lo strumento in esame avrebbe l'obiettivo di permettere ai servizi sanitari di migliorare la velocità e l'efficacia del contact tracing e di consentire la rilevazione dei soggetti potenzialmente sintomatici in tempo reale<sup>62</sup>. Allo stesso modo di quanto sta avvenendo in altri paesi dell'Unione Europea, però, il limite più significativo all'operatività dell'innovazione sopramenzionata concerne la volontarietà dell'adesione<sup>63</sup>. E infatti, come chiarito dal Comitato europeo sulla protezione dei dati personali, le coordinate relative all'ubicazione potranno essere utilizzate dall'operatore solamente se rese anonime ovvero con il consenso dei singoli<sup>64</sup>. Ovviamente, tali riflessioni necessitano di un'attenta valutazione anche alla luce della normativa cristallizzata all'interno del Regolamento generale sulla protezione dei dati (il cosiddetto "GDPR")<sup>65</sup>. Sul punto, il Comitato europeo sulla

---

<sup>60</sup> Cfr. C. Keena, *Courts to pilot hearing cases remotely during Covid-19 pandemic*, in *The Irish Times*, [www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts-to-pilot-hearing-cases-remotely-during-covid-19-pandemic](http://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts-to-pilot-hearing-cases-remotely-during-covid-19-pandemic) 1.4217061, 31 marzo 2020.

<sup>61</sup> E infatti, l'articolo 6, paragrafo primo, primo periodo della Convenzione edu stabilisce che "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata pubblicamente, equamente e in un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale ...".

<sup>62</sup> Cfr. Department of Health, *National App for Covid-19*, in *gov.ie*, [www.gov.ie/en/news/d2a00d-national-app-for-covid-19/](http://www.gov.ie/en/news/d2a00d-national-app-for-covid-19/), 2 maggio 2020.

<sup>63</sup> Cfr. M. Iaselli, *App Immuni vs Covid-19: ma è una soluzione davvero efficace?*, in *Altalex*, [www.altalex.com/documents/news/2020/04/17/app-immuni-vs-covid-19-soluzione-davvero-efficace](http://www.altalex.com/documents/news/2020/04/17/app-immuni-vs-covid-19-soluzione-davvero-efficace), 20 aprile 2020.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Il riferimento è al regolamento (UE) 2016/679.

protezione dei dati personali ha sottolineato che il GDPR è una fonte del diritto di ampia portata e che esso contiene disposizioni che si applicano anche al trattamento dei dati personali in un contesto emergenziale, quale è quello relativo alla pandemia da Coronavirus<sup>66</sup>. E infatti, il GDPR consente tanto alle competenti autorità sanitarie pubbliche, quanto ai datori di lavoro di trattare dati personali nel contesto di un'epidemia, conformemente al diritto nazionale e alle condizioni ivi stabilite<sup>67</sup>. Conseguentemente, se il trattamento è ritenuto necessario per motivi di interesse pubblico rilevante nel settore della tutela della salute, si può prescindere dal consenso dei singoli consociati, poiché esiste già un presupposto di liceità di assoluto rilievo<sup>68</sup>. Comunque, onde evitare preoccupanti derive di carattere autoritario, che siano foriere di invadere eccessivamente la sfera più intima della persona e di compromettere la protezione della sua vita privata e familiare, l'adozione di una normativa nazionale di tal fatta richiederà un attento bilanciamento con i principi unionali della stretta necessità, del minimo mezzo, dell'adeguatezza e della proporzionalità, da preservare anche durante la diffusione di una pandemia dai caratteri particolarmente allarmanti come quella da Covid-19.

Ad oggi, le unità amministrative locali della Repubblica d'Irlanda non sono legittimate a introdurre strumenti atti a fronteggiare l'emergenza sanitaria. In ossequio al canone della sussidiarietà, cristallizzato all'interno dell'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione Europea, sarebbe probabilmente utile un intervento teso a riconoscere tali prerogative agli enti rappresentativi delle collettività territoriali. Allo stesso tempo, però, non può non rilevarsi come una regolamentazione fortemente accentrata della materia in questione e delle problematiche spinose da essa scaturenti sia assolutamente funzionale a tutelare il canone della certezza del diritto e a evitare potenziali conflitti di attribuzione tra il potere centrale e le amministrazioni locali, che rischierebbero di essere davvero deleteri per la tenuta del sistema.

## **5. Il rischio di collisione di alcuni degli strumenti adottati con i diritti fondamentali della persona**

Le misure messe in atto dalle autorità della Repubblica d'Irlanda per fronteggiare la diffusione della pandemia da Covid-19 pongono delle problematiche giuridiche di assoluto rilievo, in special modo con riferimento all'appartenenza dello Stato suddetto tanto all'Unione Europea, quanto al Consiglio d'Europa. Al riguardo, occorre in primo luogo evidenziare come l'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE - la quale, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo primo, del TUE,

---

<sup>66</sup> Cfr. M. Iaselli, *App Immuni vs Covid-19: ma è una soluzione davvero efficace?*, cit.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

ha lo stesso valore giuridico dei trattati - assicurati ai consociati una piena libertà di riunione pacifica. Inoltre, il successivo articolo 45, collocato all'interno del titolo regolante la cittadinanza, chiarisce che tutti i cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Alla luce di quanto esposto, emerge che le libertà di riunione, di circolazione e di soggiorno devono essere tutelate in modo ampio anche all'interno delle singole nazioni facenti parte dell'UE. A sostegno dell'assunto, giova ricordare che la tesi del primato del diritto unionale sulle previsioni delle legislazioni nazionali con esso contrastanti ha trovato un avallo costante all'interno della giurisprudenza della Corte di giustizia di Lussemburgo<sup>69</sup>.

Con riferimento alle norme cristallizzate all'interno della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata in Irlanda nel 1953<sup>70</sup>, occorre segnalare come, ai sensi dell'articolo 2 del relativo Protocollo Addizionale n. IV, le leggi statali possano limitare la libertà di circolazione attraverso l'introduzione delle misure necessarie alla protezione della salute. Al riguardo, va osservato però che la giurisprudenza convenzionale ammette l'adozione dei provvedimenti in esame solamente nell'ipotesi in cui il legislatore utilizzi degli strumenti dotati del requisito della proporzionalità rispetto al fine da raggiungere. Sul punto, è rilevante sottolineare come, per definirsi autenticamente proporzionate, tali misure non possano essere emanate a tempo indeterminato. In presenza di particolari circostanze, però, gli organi titolari dell'esercizio del potere legislativo sono legittimati a impartirle anche per più anni<sup>71</sup>. Sul tema, occorre poi aggiungere che, in conformità al disposto dell'articolo 15 della Convenzione edue, in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, un'Alta Parte Contraente è legittimata a prendere provvedimenti in deroga agli obblighi convenzionalmente previsti, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda. Ai sensi dell'ultimo paragrafo della previsione sopramenzionata, spetta allo Stato esercitante tale diritto informare nel modo più completo il Segretario Generale del Consiglio d'Europa delle misure prese, dei motivi che le hanno determinate e della data in cui gli strumenti emergenziali cessano di essere in vigore e in cui le disposizioni della Cedu riprendono la loro piena e assoluta operatività. Al riguardo, è utile evidenziare come, in ossequio al canone di interpretazione letterale della norma<sup>72</sup>, tra i presupposti applicativi della stessa rientri anche un'emergenza di

---

<sup>69</sup> La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha promosso costantemente questo indirizzo, a partire dalla storica sentenza *Costa contro Enel* del 15 luglio 1964. Per approfondimenti, cfr. Corte giust., sent. 15-07-1964, c-6/64.

<sup>70</sup> La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali entrò in vigore in Irlanda il 3 settembre del 1953.

<sup>71</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *A. e altri c. Regno Unito*, ricorso n. 3455/05, 19 febbraio 2009, par. 178.

<sup>72</sup> Nel descrivere i presupposti di operatività della deroga agli obblighi previsti all'interno della

carattere sanitario, quale è quella scatenata dalla pandemia da Covid-19. Effettivamente, una situazione di tal fatta non può non essere considerata un pericolo pubblico, foriero di mettere a repentaglio la vita di tutti i cittadini e di compromettere gravemente l'ordinato assetto dei poteri costituiti.

Inoltre, l'entrata in vigore della legislazione emergenziale sul contrasto all'epidemia da Coronavirus reca con sé il serio rischio di un'evidente violazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>73</sup>. In effetti, dal combinato disposto degli articoli 12, paragrafi primo e terzo, e 4, paragrafo primo della fonte appena menzionata, si ricava chiaramente come, nel limitare la libertà di circolazione all'interno del territorio statale allo scopo di tutelare la salute della collettività in presenza di un pericolo pubblico eccezionale, le autorità competenti siano vincolate al rispetto del canone della stretta necessità<sup>74</sup>. Inoltre, in maniera quasi analoga a quanto stabilito all'interno dell'ultimo paragrafo dell'articolo 15 della Convenzione edu, il paragrafo terzo dell'articolo 4 del Patto suddetto impone la segnalazione immediata della restrizione e delle relative motivazioni agli altri Stati Parti del medesimo<sup>75</sup>.

Sulla base di quanto evidenziato, risulta pertanto in modo chiaro come i provvedimenti di contrasto al Covid-19 adottati all'interno della Repubblica d'Irlanda siano forieri di suscitare più di un interrogativo in merito alla loro compatibilità con la salvaguardia dei diritti inalienabili dell'individuo. Ad esempio, diventa particolarmente arduo comprendere come, alla luce degli indirizzi giurisprudenziali appena citati, possa ritenersi proporzionato il divieto di svolgimento fino al prossimo mese di settembre degli eventi pubblici che richiamino un numero di partecipanti superiore alle cinquemila unità. Al riguardo, si ritiene che, attraverso un attento

---

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il primo paragrafo dell'articolo 15 della Cedu parla testualmente di "guerra" o di "altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione".

<sup>73</sup> Il Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966, è stato ratificato dalla Repubblica d'Irlanda l'8 dicembre del 1989 ed è ivi entrato in vigore l'8 marzo del 1990.

<sup>74</sup> E infatti, l'articolo 12, paragrafo terzo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici stabilisce che la libertà di movimento non può essere sottoposta "ad alcuna restrizione, tranne quelle che siano previste dalla legge, siano necessarie per proteggere la ... sanità, e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal presente Patto". L'articolo 4, paragrafo primo, della medesima fonte del diritto chiarisce che "In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale, gli Stati parte del presente Patto possono prendere misure le quali derogano agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale".

<sup>75</sup> In effetti, il paragrafo terzo dell'articolo 4 del Patto de quo afferma che "Ogni Stato parte del presente Patto che si avvalga del diritto di deroga deve informare immediatamente, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite gli altri Stati Parti del presente Patto sia delle disposizioni alle quali ha derogato sia dei motivi che hanno provocato la deroga. Una nuova comunicazione deve essere fatta, per lo stesso tramite, alla data in cui la deroga medesima viene fatta cessare".

utilizzo dei dispositivi di protezione individuale - quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, guanti di lattice e mascherine monouso - e una rigorosa applicazione delle misure di distanziamento sociale, i consociati desiderosi di frequentare iniziative di tal fatta possano trovarsi esposti a un rischio di contagio debole, per non dire insignificante. Inoltre, la ripresa dei grandi eventi<sup>76</sup> in condizioni di sicurezza sarebbe pienamente funzionale ad assicurare la tutela della salute mentale degli individui, i quali avrebbero la possibilità di archiviare le proprie preoccupazioni almeno in occasione delle rappresentazioni e delle manifestazioni suddette. In merito a quest'ultimo punto, giova segnalare come la salvaguardia del benessere psichico assuma un rilievo assolutamente primario nella gerarchia dei valori e degli interessi caratterizzanti le moderne società civili. Tale assunto è stato condiviso anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, attraverso la valorizzazione del disposto di cui all'articolo 8 della Convenzione edu. E infatti, i giudici di Strasburgo hanno avuto modo di evidenziare come la salute mentale vada ritenuta un aspetto cruciale della vita privata, poiché strettamente funzionale alla tutela di quest'ultima e dell'integrità morale dell'individuo<sup>77</sup>. Inoltre, nell'aderire all'oramai consolidata teoria del rischio consentito, gli ordinamenti contemporanei ritengono assolutamente accettabile autorizzare attività che, sebbene in astratto foriere di produrre pericoli per l'incolumità della popolazione, siano funzionali alla promozione dell'utilità sociale<sup>78</sup>.

Un ulteriore aspetto dei provvedimenti di contrasto alla pandemia, su cui è necessario effettuare una breve riflessione, è quello concernente la salvaguardia della libertà di circolazione tra l'Èire e l'Irlanda del Nord. In effetti, le limitazioni ai flussi fra le due regioni a causa dell'emergenza sanitaria potrebbero indirettamente favorire il ritorno delle tensioni al confine con il Regno Unito. Su questo tema, inoltre, occorre tenere in attenta considerazione gli sviluppi dei negoziati sulla Brexit, dato che entro il prossimo 30 giugno il governo di Londra e l'Unione Europea dovranno decidere se estendere o meno la durata del cosiddetto "regime transitorio" oltre il 31 dicembre del 2020. Al riguardo, va ribadito come, una volta messa in atto l'uscita definitiva del Regno Unito dall'UE, il confine attualmente invisibile fra le due Irlande separerà l'Unione Europea da uno Stato terzo, non facente più, quindi, parte del mercato unico regolato all'interno dei trattati unionali e della legislazione da essi derivante.

## 6. Riflessioni conclusive

<sup>76</sup> Si pensi, ad esempio, ai campionati di rugby e di calcio e alle rappresentazioni teatrali all'aperto.

<sup>77</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bensaid c. Regno Unito*, ricorso n. 44599/98, 6 maggio 2001, par. 47.

<sup>78</sup> Si pensi, ad esempio, alla guida di veicoli a motore, allo svolgimento di mestieri intrinsecamente pericolosi o alla pratica di determinate attività sportive. Per ulteriori riflessioni al riguardo, cfr. H.H. Jescheck, *Lehrbuch des Strafrechts*, Duncker & Humblot, Berlin, 1988, 360 ff.

Alla luce di quanto esposto, emerge in maniera chiara come le restrizioni descritte, imposte dallo Stato irlandese per contrastare il diffondersi della pandemia causata dal Covid-19, sebbene astrattamente giustificate dai rischi insiti nell'affezione sopramenzionata, siano foriere di porre in pericolo i diritti fondamentali dei consociati. Al riguardo, nonostante la particolare situazione di allarme sanitario causata dalla propagazione del Coronavirus legittimi le autorità competenti a ridurre gli spazi di libertà concessi ai propri cittadini, non può non rimarcarsi come l'evoluzione della storia costituzionale dell'Èire e dei paesi facenti parte dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa abbia garantito l'incomprimibilità di alcune prerogative dell'individuo, le quali, conseguentemente, assumono i caratteri dell'inalienabilità e dell'indissolubilità. Anche e soprattutto nei periodi storici in cui si manifestano degli eventi emergenziali di rilevante gravità, per la gestione dei quali è indispensabile la messa in atto di misure straordinarie, suscettibili di derogare alle tradizionali modalità di esercizio dei pubblici poteri, il perseguimento di un equilibrio tra le esigenze di salvaguardia della collettività e quelle di tutela delle situazioni giuridiche soggettive del privato riveste un'importanza nodale. Di conseguenza, sarebbe auspicabile che gli esercenti determinate cariche pubbliche tenessero costantemente in considerazione che il popolo irlandese rimane il depositario della sovranità anche in occasione di una pandemia particolarmente cruenta, quale è quella provocata dal Covid-19<sup>79</sup>.

Come sosteneva il filosofo John Locke quasi quattro secoli or sono all'interno del Secondo Trattato sul Governo, nello Stato di diritto titolare ultimo e inalienabile del potere è la comunità dei consociati<sup>80</sup>. E quindi, qualora l'autorità politica travalicasse i limiti insiti nella stipula del contratto sociale, questa si porrebbe in stato di guerra con i detentori originari della sovranità, "e in quello stato tutti i precedenti legami sono annullati, tutti gli altri diritti si estinguono, e a ciascuno spetta di difendersi e di resistere all'aggressore<sup>81</sup>". Ci si trova qui di fronte all'estremo diritto del quale, nella dottrina lockeana del governo, che continua a rivestire una profonda attualità, l'individuo e il popolo sono considerati titolari: il diritto di resistenza, che fatica a conoscere limitazioni anche in occasione dello scoppio di una grave pandemia caratterizzantesi per un tasso elevatissimo di contagiosità, qual è quella da Covid- 19.

Conseguentemente, allo scopo di soffocare sul nascere anche il minimo rischio di esplosione della tensione sociale, in un paese che, come si è visto in

---

<sup>79</sup> Al riguardo, è opportuno rilevare come l'articolo 5 della Costituzione irlandese reciti che "Ireland is a sovereign, independent, democratic state". Inoltre, al fine di rimarcare ancora una volta la derivazione "dal basso" dei poteri fondamentali dello Stato, il successivo articolo 6 recita che "All powers of government, legislative, executive and judicial, derive, under God, from the people, whose right it is to designate the rulers of the State and, in final appeal, to decide all questions of national policy, according to the requirements of the common good".

<sup>80</sup> J. Locke, *Trattato sul governo*, Roma, 2006, sez. 149.

<sup>81</sup> *Ivi*, sez. 232.

precedenza, ha vissuto in uno stato di emergenza senza soluzione di continuità dal 1939 al 1995<sup>82</sup>, sarebbe di fondamentale importanza, se non addirittura doverosa, prima di introdurre restrizioni alle libertà individuali - incluse quelle relative alla regolamentazione dei flussi al confine con l'Irlanda del Nord - , l'effettuazione di un'attenta ponderazione tra gli opposti interessi che vengono in rilievo, attraverso l'uso di un "case by case approach" in relazione ai singoli provvedimenti e rimedi da adottare. Al riguardo, potrebbe rivelarsi particolarmente efficace l'istituzione di un comitato di esperti, che, mediante la redazione di un'analisi di impatto della regolazione (AIR) prima dell'emanazione della norma e di una verifica di impatto della regolazione (VIR) nella fase successiva alla sua entrata in vigore, valuti in modo compiuto l'impatto potenziale ed effettivo della restrizione sulla vita dei consociati e delle imprese.

In un'ottica comparatista, giova segnalare come in altri ordinamenti l'utilizzo degli strumenti in esame abbia prodotto dei risultati di profondo rilievo nel contrasto a situazioni emergenziali, che, sebbene differenti rispetto alla pandemia attualmente in corso, costituiscono una fonte di indubbio allarme sociale<sup>83</sup>. Di conseguenza, la presenza di un'istituzione come quella sopradescritta, dotata dei requisiti della competenza scientifica, della preparazione tecnica e dell'assoluta indipendenza dal potere esecutivo, non potrebbe che essere foriera di assicurare il rispetto del necessario equilibrio nella decisione sulle restrizioni da adottare in tempo di emergenza sanitaria, a tutela dei valori costituzionali e unionali di libertà e salvaguardia della salute, visti non come contrastanti, ma come complementari alla preservazione del bene supremo della dignità umana.

La crisi sanitaria, economica e sociale derivante dallo scoppio della pandemia da Covid-19 ha lanciato il suo guanto di sfida non soltanto alle istituzioni della Repubblica d'Irlanda, ma a tutti i paesi del pianeta, da quelli più industrializzati a quelli in via di sviluppo, dalle nazioni particolarmente benestanti ai territori più poveri e arretrati, con il rischio di portare con sé conseguenze davvero devastanti sotto il profilo della protezione della vita, del benessere e dell'occupazione<sup>84</sup>. Pertanto, spetta

---

<sup>82</sup> È opportuno ricordare, però, che l'Accordo del Venerdì Santo, che pose definitivamente fine al conflitto fra le fazioni lealiste e repubblicane sull'Isola di Smeraldo, fu sottoscritto a Belfast soltanto il 10 aprile del 1998, per poi entrare in vigore il 2 dicembre 1999.

<sup>83</sup> Nel panorama ordinamentale italiano, l'utilizzo dell'AIR e della VIR ha rivestito un rilievo notevole nell'approvazione della normativa di contrasto a una delle più significative piaghe della società, quale è quella della corruzione. Per un approfondimento puntuale al riguardo, si veda F. Caringella, *Il nuovo modello di autorità indipendente giurisdicente: l'autorità nazionale anticorruzione*, in *Associazione G. B. Vighenzi*, [www.segretariacomunalivighenzi.it/11-10-2018-il-nuovo-modello-di-autorita-indipendente-giurisdicente](http://www.segretariacomunalivighenzi.it/11-10-2018-il-nuovo-modello-di-autorita-indipendente-giurisdicente) l2019autorita-nazionale-anticorruzione, 10 ottobre 2018.

<sup>84</sup> A quest'ultimo riguardo, è opportuno evidenziare come alla fine del mese di aprile del 2020, il tasso di disoccupazione dell'Irlanda abbia raggiunto la cifra record del 28.2%. L'ultima rilevazione disponibile prima dello scoppio della pandemia attestava la percentuale di disoccupati al 4.8%. Per un approfondimento sul punto, si veda P. Halpin, *Irish COVID-19 adjusted unemployment rate 28.2%, record high*, in A. Williams (ed.), *Reuters*, [www.reuters.com/article/ireland-economy-unemployment-idUSS8N2CP05X](http://www.reuters.com/article/ireland-economy-unemployment-idUSS8N2CP05X), 8 maggio 2020.

alla classe politica nazionale ed europea rispondere in maniera attenta ma decisa alla presente situazione di emergenza, in ossequio alla sua originaria missione di tutela del bene comune e dell'ordinato assetto dei rapporti sociali.

Infine, si ritiene che l'attuale crisi possa riservare l'occasione di cogliere più opportunità di quelle che appaiono a un primo esame. Al riguardo, giova ricordare la tesi di uno studioso illustre, che in tempi caratterizzati da difficoltà paragonabili a quelle che l'umanità sta vivendo, non mancava di evidenziare i benefici nascenti da uno stato di profonda tensione, inquietudine e turbamento<sup>85</sup>.

Alla luce delle riflessioni svolte, si auspica che le istituzioni della Repubblica d'Irlanda siano in grado di prospettare tanto delle soluzioni atte a risolvere le problematiche più urgenti, quanto progetti di più ampio respiro, soprattutto attraverso la valorizzazione della ricerca e la promozione della cultura. In tal senso, non potrebbe che produrre effetti positivi l'attuazione di una raccomandazione dell'Oireachtas joint committee on arts and heritage, mirante a cristallizzare il diritto alla cultura all'interno della Costituzione del 1937<sup>86</sup>.

Gianluca Sardi  
Facoltà di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Teramo  
gsardi@unite.it

---

Con riferimento agli Stati Uniti d'America, invece, la percentuale di disoccupati nello stesso mese è schizzata al 14.7%, rispetto al 4.4% della rilevazione precedente. Su quest'ultimo tema, si esamini il contributo di F. Massaro, *Covid-19, in Usa 20,5 milioni di disoccupati in più (ma meno delle stime)*, in *Corriere della sera*. L'Economia. [www.corriere.it/economia/lavoro/20\\_maggio\\_08/covid-19-usa-205-milioni-disoccupati-piu-ma-meno-stime-bf2affd2-912f-11ea-8c7e-3b270f2639b4.shtml?refresh\\_ce-cp](http://www.corriere.it/economia/lavoro/20_maggio_08/covid-19-usa-205-milioni-disoccupati-piu-ma-meno-stime-bf2affd2-912f-11ea-8c7e-3b270f2639b4.shtml?refresh_ce-cp), 8 maggio 2020.

<sup>85</sup> “La crisi è la più grande benedizione per le persone e le nazioni, perché la crisi porta progressi. La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. È nella crisi che sorge l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera sé stesso senza essere superato. Chi attribuisce alla crisi i suoi fallimenti e difficoltà, violenta il suo stesso talento e dà più valore ai problemi che alle soluzioni. La vera crisi, è la crisi dell'incompetenza. L'inconveniente delle persone e delle nazioni è la pigrizia nel cercare soluzioni e vie di uscita. Senza crisi non ci sono sfide, senza sfide la vita è una routine, una lenta agonia. Senza crisi non c'è merito. È nella crisi che emerge il meglio di ognuno, perché senza crisi tutti i venti sono solo lievi brezze. Parlare di crisi significa incrementarla, e tacere nella crisi è esaltare il conformismo. Invece, lavoriamo duro. Finiamola una volta per tutte con l'unica crisi pericolosa, che è la tragedia di non voler lottare per superarla”. A. Einstein, *Come io vedo il mondo*, Roma, Newton Compton Editori, 2005, p. 31.

<sup>86</sup> Per un approfondimento al riguardo, si veda il contributo ancora profondamente attuale di H. Linehan, *Right to culture 'should be enshrined in the Constitution'*, in *The Irish Times*, [www.irishtimes.com/culture/right-to-culture-should-be-enshrined-in-the-constitution-1.3160292](http://www.irishtimes.com/culture/right-to-culture-should-be-enshrined-in-the-constitution-1.3160292), 19 maggio 2017.