



ANTONIO J. PALMA\*

## PANDEMIA E DIRITTI UMANI: L'ITALIA E LO STATO DI ECCEZIONE AL TEMPO DEL CORONAVIRUS

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'emergenza coronavirus, la risposta del Governo italiano e le clausole derogatorie dei diritti umani. – 2. Le misure attuate dal Governo italiano per fronteggiare l'emergenza Covid-19. – 3. Le cd. clausole derogatorie dei diritti umani: perché l'Italia potrebbe farvi ricorso. – 4. Clausole di restrizione *vs* clausole derogatorie dei diritti umani: ragioni teoriche e pratiche di una scelta. – 5. *Simul stabunt, simul cadent*: la necessità di un ricorso contestuale all'art. 15 della CEDU ed all'art. 4 del Patto. – 6. Problematiche aperte: le garanzie processuali. – 6.1.2 *Segue*: stato di emergenza e Costituzione italiana. – 6.1.3 *Segue*: democrazia, Stato di diritto e *Rule of law*. – 7. Conclusioni.

### 1. *Introduzione: l'emergenza coronavirus, la risposta del Governo italiano e le clausole derogatorie dei diritti umani*

Il virus ufficialmente denominato “SARS-CoV-2” dall'Organizzazione mondiale della Sanità (d'ora innanzi anche, semplicemente, “OMS”)<sup>1</sup>, causa dell'epidemia attualmente diffusa a livello globale e comunemente nota come “Covid-19”<sup>2</sup>, consiste in un nuovo ceppo di coronavirus, non mai riscontrato negli esseri umani, prima che, a dicembre 2019, venissero segnalati i primi casi nella città cinese di Wuhan, provincia dell'Hubei. Esso può cagionare svariati sintomi, tra cui febbre, stanchezza, tosse secca, dolori muscolari, congestione

---

\* Dottore di ricerca in “Diritto pubblico, comparato ed internazionale”, curriculum “Ordine internazionale e diritti umani”, Università di Roma “La Sapienza”. Il presente scritto è stato ultimato il 3 maggio 2020.

<sup>1</sup> Tale acronimo sta per “Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2”. Per approfondimenti in merito a siffatta denominazione ufficiale si veda CORONAVIRIDAE STUDY GROUP OF THE INTERNATIONAL COMMITTEE OF TAXONOMY OF VIRUSES, *The Species Severe Acute Respiratory Syndrome-Related Coronavirus: Classifying 2019-nCoV and Naming it SARS-CoV-2*, in *Nature Microbiology*, 2020, pp. 536–544, disponibile alla pagina <https://www.nature.com/articles/s41564-020-0695-z> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>2</sup> Quest'ulteriore acronimo sta per “Coronavirus Disease – 2019” e designa la malattia indotta dal susposto virus. Si veda, in proposito, la nota informativa “Coronavirus”, disponibile presso il sito *internet* istituzionale dell'Organizzazione mondiale della Sanità, alla pagina <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-coronaviruses> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

nasale o diarrea, fino a determinare, nelle ipotesi più gravi, polmonite, sindrome respiratoria acuta grave, insufficienza renale e financo la morte<sup>3</sup>.

La malattia in discorso presenta un elevatissimo livello di crescente contagiosità<sup>4</sup>, tanto che, già nel mese di febbraio, un rapporto della missione congiunta, organizzata dall'OMS e dallo Stato cinese, ne denunciava gli effetti assolutamente perniciosi per la salute pubblica, l'economia e la società civile di ogni Stato in cui questa potesse trovare diffusione<sup>5</sup>. Essa, peraltro, si è rapidamente propagata al di fuori dei suoi originari confini cinesi, deflagrando anche in numerosi Stati estranei al continente asiatico, ed, *in primis*, in Italia, che, attualmente, appare come uno dei Paesi più colpiti al mondo dal virus in questione<sup>6</sup>.

La gravità della situazione, il rischio di un contagio di massa e la prospettata incapacità dei sistemi sanitari nazionali di reggere uno *stress test* senza precedenti hanno indotto numerosi Governi di Paesi democratici a varare provvedimenti restrittivi dei diritti individuali, di taglio emergenziale, che, a volte, com'è stato notato<sup>7</sup>, sembrerebbero collocarsi ai limiti dei relativi quadri costituzionali. Anche lo Stato italiano, sia a livello centrale che periferico, ha adottato una serie di provvedimenti per fronteggiare l'emergenza in questione; provvedimenti che hanno apportato limitazioni più o meno pervasive a svariati diritti fondamentali, tutelati non solo dalla Costituzione italiana, ma anche da parte di due trattati internazionali di cui il nostro Paese è parte: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950<sup>8</sup> (d'ora innanzi anche, semplicemente, "CEDU") ed il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966<sup>9</sup> (d'ora innanzi anche, semplicemente, "il Patto").

<sup>3</sup> Tali informazioni sono tratte dal sito *internet* ufficiale del Ministero della Salute italiano, alla pagina <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=228#2> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>4</sup> Al momento in cui si scrive, l'ultimo *situation report* dell'OMS, datato 3 maggio 2020, attesta quasi 3.350.000 casi accertati di contagio in tutto il mondo e circa 240.000 vittime complessive. Si veda, in proposito, il *Situation Report n. 104* dell'Organizzazione mondiale della Sanità del 3 maggio 2020, p. 13, disponibile alla pagina [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200503-covid-19-sitrep-104.pdf?sfvrsn=53328f46\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200503-covid-19-sitrep-104.pdf?sfvrsn=53328f46_2) (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>5</sup> Si veda il *Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* del 16-24 febbraio, disponibile presso la pagina istituzionale <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>6</sup> Al momento in cui si scrive, l'ultimo bollettino ufficiale diffuso dalla Protezione Civile italiana, datato 3 maggio 2020, attesta oltre 210.000 casi accertati di contagio ed un numero di deceduti prossimo a quota 29.000. Si veda in proposito il comunicato stampa della Protezione Civile italiana del 3 maggio 2020, disponibile alla pagina [http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/comunicati-stampa/dettaglio/-/asset\\_publisher/default/content/coronavirus-la-situazione-dei-contagi-in-ita-15](http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/comunicati-stampa/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/coronavirus-la-situazione-dei-contagi-in-ita-15) (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>7</sup> In proposito si veda L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: una prospettiva comparata. Osservatorio emergenza Covid-19 paper 18 marzo 2020*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, p. 4.

<sup>8</sup> Conclusa nell'ambito del Consiglio d'Europa ed aperta alla firma nel 1950, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata recepita dall'Italia con ordine di esecuzione contenuto nella legge di autorizzazione alla ratifica n. 848 del 4 agosto 1955. Il testo della Convenzione e di tutti i correlati protocolli addizionali è disponibile presso il sito *internet* istituzionale della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora innanzi anche "Corte EDU"), alla pagina <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>9</sup> Concluso nell'ambito delle Nazioni Unite ed aperto alla firma nel 1966, il Patto internazionale sui diritti civili e politici è stato recepito dall'Italia con ordine di esecuzione, contenuto nella legge di autorizzazione alla ratifica n. 881 del 25 ottobre 1977. Il testo del Patto e dei suoi protocolli addizionali è disponibile presso il sito *internet* istituzionale del Comitato per i diritti umani (d'ora innanzi anche "il Comitato") alla pagina <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

Peraltro, gli accordi internazionali in questione contengono due norme di consimile tenore – l'art. 15 della CEDU e l'art. 4 del Patto – che consentono, a fronte di uno stato di eccezione, di sospendere parzialmente e temporaneamente (e nel rispetto di determinati principi) la protezione di taluni diritti garantiti da questi trattati, proprio perché lo Stato interessato possa assumere i provvedimenti necessari a fronteggiare e superare l'emergenza in parola. Trattasi delle cd. clausole derogatorie dei diritti umani<sup>10</sup>, alle quali il Governo italiano, al momento in cui si scrive, non ha ancora ritenuto di ricorrere.

Obiettivo del presente contributo è dimostrare l'opportunità – e, probabilmente, la necessità – per lo Stato di attivare il meccanismo di sospensione emergenziale delle garanzie ivi definito, affinché risulti assicurata la compatibilità convenzionale delle misure interne adottate per fronteggiare l'*escalation* dell'epidemia Covid-19. A tal fine, si procederà, in primo luogo, ad una ricognizione degli interventi normativi adottati, a livello centrale, dallo Stato italiano<sup>11</sup>, con specifico riferimento alle più significative restrizioni ai diritti convenzionali che essi hanno comportato. In seguito, si procederà ad un più dettagliato studio delle suesposte clausole, verificando anzitutto se la situazione *de qua* costituisca uno stato di eccezione rilevante ai loro fini. Si cercherà, poi, di comprendere il perché dell'opportunità di ricorrere al meccanismo di sospensione in parola, pur a fronte di norme convenzionali che consentono di apporre limiti cd. "ordinari" ai diritti fondamentali che i trattati in discorso tutelano. Sarà, poi, il caso di indicare con più precisione le modalità di attuazione della deroga in esame, con riguardo ai principi fondamentali che dovrebbero presiedere all'esercizio del potere di deroga *de quo*, nonché ai diritti insospensibili ed alle indefettibili garanzie giudiziarie che devono comunque sussistere, pur in seno all'emergenza. Da ultimo, si svolgeranno talune rapide considerazioni in merito all'assenza, nella Costituzione italiana, di una norma che consenta la sospensione emergenziale dei diritti fondamentali durante uno stato di eccezione.

## 2. Le misure attuate dal Governo italiano per fronteggiare l'emergenza Covid-19

I molteplici provvedimenti adottati dal Governo italiano per fronteggiare l'emergenza coronavirus non sembrerebbero aver sempre seguito delle logiche lineari ed unitarie: trattasi di un coacervo di ordinanze ministeriali, ordinanze del Capo Dipartimento della Prote-

<sup>10</sup> Tra i contributi più diffusi e significativi sulle clausole derogatorie dei diritti umani qui in discussione si vedano: A.-L. SVENSSON-MCCARTHY, *The International Law of Human Rights and States of Exception*, The Hague-Boston-London, 1998; D. PRÉMONT (ed.), *Droits intangibles et états d'exception – Non-Derogable Rights Under States of Emergency in International Law*, Bruxelles, 1996; J. ORAÁ, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Oxford, 1992; V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010; G. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, pp. 752-771 nonché *Art. 15*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, pp. 555-564; R. ERGEC, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, Bruxelles, 2007; J. FITZPATRICK, *Human Rights in Crisis: the International System for Protecting Human Rights in States of Emergency*, Philadelphia, 1994; O. GROSS, F. NI AOLAÍN, *Law in Time of Crises*, Cambridge, 2006; S. JOSEPH, M. CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, Oxford, 2014, p. 910 ss.; E. SOMMARIO, *Stati d'emergenza e trattati e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino, 2018. Ne sia altresì concesso rimandare ad A. J. PALMA, *Gli stati di eccezione nel diritto internazionale. Dalle garanzie giudiziarie minime all'equo processo*, Napoli, 2018.

<sup>11</sup> Quivi non si prenderanno in considerazione ordinanze e provvedimenti assunti a livello regionale e/o locale. Resta, peraltro, inteso che dalla sovrapposizione tra questi ultimi e gli atti adottati a livello centrale, i diritti fondamentali, quali garantiti dai suesposti trattati internazionali, potrebbero risultare ancor più limitati.

zione Civile, decreti-legge (d'ora innanzi anche "DL") e decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d'ora innanzi anche "DPCM") che si sono intersecati, sovrapposti e giustapposti, creando un quadro normativo di ostica decodificazione<sup>12</sup>.

L'andamento magmatico – e, talvolta, ondivago – della "decretazione" in parola può spiegarsi in ragione di un duplice ordine di motivi: da un canto, pesano le obiettive difficoltà di affrontare un'emergenza – sanitaria e non – praticamente senza precedenti, acute, se del caso, dai molteplici livelli legislativi e di governo che connotano l'ordinamento italiano. Dall'altro, nel perseguire una gestione quanto più coerente possibile della crisi, l'Esecutivo nazionale è sembrato andare alla ricerca di uno strumento unitario per affrontare le emergenze, il quale, però, è assente nel nostro sistema giuridico.

Tanto vale a distinguere quest'ultimo da altri ordinamenti nazionali, relativamente "affini" e caratterizzati, invece, dalla presenza di "strumenti normativi" sullo stato di eccezione, come quello francese e quello spagnolo. In seno al primo, all'art. 16 della *Constitution de la République française du 4 octobre 1958*, che consente l'esercizio di poteri eccezionali «*dorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu*» fa da pendant la Loi n. 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence», cui, di recente, il Governo francese ha fatto continuativamente ricorso per fronteggiare l'*escalation* terroristica conseguente ai tristemente noti attentati di Parigi del 13 novembre 2015<sup>13</sup>. Peraltro, preme segnalare come, a fronte della crisi coeva, la Francia, al momento, abbia preferito non già ricorrere a tale strumento, ma creare un nuovo istituto emergenziale, denominato "*état d'urgence sanitaire*", tramite l'approvazione della *Loi n. 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, foriera, *inter alia*, di pervasive modifiche ed integrazioni al *Code de la santé publique*<sup>14</sup>. Inoltre, sempre al momento in cui si scrive, essa non ha (ancora) ritenuto di ricorrere al meccanismo di sospensione di cui all'art. 15 CEDU ed all'art. 4 del Patto<sup>15</sup>.

Quanto all'ordinamento spagnolo, si segnala anzitutto l'art. 116 della *Constitucion española de 1978*, che prevede e disciplina (in parte) tre diverse tipologie di stato di emergenza: *l'estado de alarma*, *l'estado de excepción* e *l'estado de sitio*. Questi istituti rinviengono la propria

<sup>12</sup> Per un primo tentativo di riordino della produzione normativa in questione, ancorché circoscritto alle fasi, per dir così, iniziali della gestione dell'emergenza, si veda M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo. Osservatorio emergenza Covid-19 paper 18 marzo 2020*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, p. 1 ss.

<sup>13</sup> Per un approfondimento su tale emergenza e sui provvedimenti *d'urgence* all'uopo assunti si vedano, tra gli altri, J. F. RENUCCI, *État d'urgence : la France s'autorise à déroger à la convention edb*, in *Legislazione Penale*, 21 dicembre 2015, p. 1 ss.; A. J. PALMA, *Da Lubansk a Parigi: riflessioni comparative sulla conformità all'art.15 CEDU ed all'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici dello stato di eccezione recentemente proclamato in Ucraina ed in Francia*, in *Federalismi.it*, *Focus Human Rights*, 2016, p. 2 ss.; M. E. VENDITTI, *Le clause derogatorie dei diritti umani: l'art. 15 CEDU alla luce dell'invocazione dello stato di emergenza in Francia e in Turchia*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2017, p. 483 ss.

<sup>14</sup> Per un esame degli interventi del Governo francese preordinati alla gestione dell'emergenza coronavirus, ma precedenti rispetto all'approvazione della suesposta legge, si veda F. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. Prime note sulla gestione dell'emergenza in Francia e Spagna. Osservatorio emergenza Covid-19 paper 18 marzo 2020*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, p. 35 ss.

<sup>15</sup> Per una critica di tale approccio si veda F. SUDRE, *La mise en quarantaine de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Le Club des Juristes*, 20 aprile 2020, disponibile alla pagina <https://www.leclubdesjuristes.com/blog-du-coronavirus/que-dit-le-droit/la-mise-en-quarantaine-de-la-convention-europeenne-des-droits-de-lhomme/> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

disciplina completa in seno alla *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*. Quivi, dopo taluni interventi dall'incerta base giuridica, si è deliberato di ricorrere al primo dei citati meccanismi, attraverso il *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, con cui il Governo ha potuto assumere le misure restrittive previste dall'art. 11 della menzionata *Ley Orgánica*<sup>16</sup>. Peraltro, lo stato di allarme così decretato è stato oggetto di una triplice proroga<sup>17</sup>. Anche in questo caso, comunque, ed almeno per il momento, non si è ritenuto opportuno procedere con la deroga alla CEDU ed al Patto.

Ciò premesso – e venendo alla risposta italiana all'emergenza Covid-19 – il punto di partenza dei provvedimenti governativi è dato senz'altro dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, con la quale, per la durata di sei mesi, è stato istituito lo stato di emergenza *ex artt.* 7.1.c e 24.1 del Codice della Protezione Civile (D.lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018), che tanto consentono entro il limite temporale massimo di 12 mesi, prorogabile una sola volta per un massimo di 12 mesi ulteriori<sup>18</sup>. Posta tale base, gli interventi dello Stato si sono mossi su di una triplice direttrice normativa, non sempre ben coordinata. Un primo filone di misure risulta da una nutrita serie di ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile<sup>19</sup>, adottate ai sensi dell'art. 25 del suesposto D.lgs. 1/2018: trattasi, peraltro, di interventi di carattere prevalentemente tecnico, operativo ed economico che, in generale, non incidono in maniera deteriore sui diritti fondamentali dei consociati e, quindi, non saranno oggetto di ulteriore discussione qui di seguito. Si segnala, comunque, qualche eccezione, come, ad esempio, l'ordinanza n. 648 del 9 marzo 2020, che ha esteso a tutto il territorio nazionale la chiusura degli impianti sciistici, disposta dall'art. 1.1.f del DPCM dell'8 marzo 2020 (su cui *infra*).

Un secondo ordine di misure, poi, è stato implementato attraverso una nutrita serie di ordinanze del Ministero della Salute *ex art.* 32 della legge n. 833 del 23 dicembre 1978 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, ai sensi del quale «il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni»<sup>20</sup>. Talune di queste ordinanze hanno profondamente inciso sui diritti fondamentali dei consociati<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Per approfondimenti si rimanda sempre a F. GALLARATI, *Le libertà fondamentali*, cit.

<sup>17</sup> Le proroghe in questione sono state disposte, rispettivamente, dal *Real Decreto 476/2020* del 27 marzo 2020, dal *Real Decreto 487/2020* del 10 aprile 2020 e dal *Real Decreto 492/2020* del 24 aprile 2020.

<sup>18</sup> Il testo di tutti i provvedimenti adottati dal Governo in risposta all'emergenza coronavirus sono stati resi (opportunamente) disponibili in apposita sezione del relativo sito *internet* istituzionale, alla pagina <http://www.governo.it/it/approfondimento/coronavirus-la-normativa/14252> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020). In questa sede saranno presi in considerazione – in chiave necessariamente sintetica – solo i provvedimenti in vigore al momento in cui si scrive. Per tutti gli approfondimenti del caso si può fare riferimento diretto alla menzionata normativa.

<sup>19</sup> Il testo di siffatte ordinanze è reperibile presso il sito *internet* istituzionale del Dipartimento della Protezione Civile, alla pagina <http://www.protezionecivile.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/normativa-emergenza-coronavirus> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>20</sup> Il testo di siffatte ordinanze è reperibile presso il sito *internet* istituzionale del Ministero della Salute, alla pagina <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/archivioNormativaNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&iPageNo=1> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>21</sup> A titolo di esempio, può menzionarsi l'art. 1 dell'ordinanza del 22 marzo 2020, con cui è fatto divieto a tutte le persone fisiche di abbandonare, con qualsiasi mezzo, il territorio del comune in cui si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, motivi di salute o non meglio specificate ipotesi di assoluta urgenza. In ogni caso, tale restrizione appare in via di parziale superamento, considerandosi l'imminente entrata in vigore

Ma la gran parte delle misure limitative attuate dal Governo italiano ed ormai divenute parte della quotidianità di tutti i consociati, trova il proprio fondamento nel DL n. 6 del 23 febbraio 2020 (successivamente convertito, con lievi modifiche, attraverso la legge n. 13 del 5 marzo 2020), il quale, nel predeterminare in astratto le misure restrittive dei diritti individuali finalizzate al contenimento del contagio, rimandava a specifici DPCM attuativi (oramai notissimi) per la loro disciplina di dettaglio e per la relativa attuazione concreta. E così, sono intervenuti diversi DPCM, a partire da quello dell'8 marzo 2020<sup>22</sup>, che, in primo luogo, hanno esteso le iniziative emergenziali più severe a tutto il territorio nazionale<sup>23</sup>, per poi varare misure sempre più restrittive, in concomitanza con l'aumento progressivo dei contagi<sup>24</sup>. Nel frattempo, veniva emanato anche il cd. decreto-legge "Cura-Italia" (D.lgs. n. 18 del 17 marzo 2020), con il quale, da un lato, veniva spiegato un primo pacchetto di sostegni economici ai lavoratori ed alle imprese danneggiate dalle misure d'urgenza; dall'altro venivano disposte la sospensione parziale delle attività processuali e la proroga dei termini afferenti ai relativi atti (artt. 83 ss.).

Questo quadro normativo ed operativo, in verità piuttosto confuso, ha subito una sostanziale *reductio ad unum* attraverso il più recente DL n. 19 del 25 marzo 2020, che si è sostituito al precedente DL n. 6/2020, razionalizzando e risistemando sia la previsione astratta delle misure da adottarsi per fronteggiare l'emergenza Covid-19, sia i rapporti tra i DPCM e le ordinanze del Ministero della Salute (che, ai sensi del relativo art. 2.1, possono intervenire in via d'urgenza nelle more dell'adozione di questi ultimi). Peraltro, tale DL, all'art. 2.3, ha comunque fatto salvi i DPCM (dell'8, 9, 11 e 22 marzo 2020) emanati in base al previgente DL, nonché le prefate ordinanze del Ministero della Salute<sup>25</sup>.

Come accennato in precedenza, un (molto) limitato e parziale superamento di talune misure restrittive appare schiuso dal più recente DPCM del 26 aprile 2020, che entrerà in vigore a far data dal 4 maggio 2020.

Ora, non è possibile esaminare nei dettagli, in questa sede, tutte le misure restrittive dei diritti fondamentali schiuse dai provvedimenti in parola<sup>26</sup>. Ma è fuor di dubbio che molte di esse incidano profondamente su quelli tutelati sia dalla Convenzione europea dei diritti

---

del più recente DPCM del 26 aprile 2020, il cui art. 1.1.a dispone un analogo divieto con riferimento, però, al territorio della regione in cui si trovi attualmente ciascun individuo.

<sup>22</sup> Tale DPCM disponeva una serie di misure restrittive, specialmente della libertà di movimento e circolazione, in quelle che, all'epoca, erano mediaticamente definite "zone rosse" e si identificavano con talune regioni e province del nord Italia che, ancora oggi, costituiscono il *locus* dei più gravi focolai dell'epidemia in atto. Inoltre, esso disponeva misure più limitate per tutto il resto del territorio nazionale. Corre l'obbligo di sottolineare come, in questa sede, non si prendano in considerazione gli oramai abrogati DPCM dell'1 e del 4 marzo 2020.

<sup>23</sup> Tanto è stato disposto dall'art. 1.1 del susseguente DPCM del 9 marzo 2020.

<sup>24</sup> A tal proposito, appare significativo il DPCM del 22 marzo 2020, il quale, per prevenire un'ulteriore ed incontrollata espansione del contagio, ha stabilito quello che è stato mediaticamente ribattezzato il *lockdown* del Paese, cioè il blocco temporaneo di tutte le attività economiche e produttive non essenziali e di tutti i servizi non di pubblica utilità, oltre che il divieto di trasferimento al di fuori del comune in cui ci si trova, con delle eccezioni analoghe a quelle schiuse dalla suesposta ordinanza emessa, il medesimo giorno, dal Ministero della Salute. Anche le disposizioni in parola appaiono in via di parziale superamento, attesa l'imminente entrata in vigore del più recente DPCM del 26 aprile 2020.

<sup>25</sup> Per un primo esame del decreto-legge in questione si veda F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*. Osservatorio emergenza Covid-19 paper 6 aprile 2020, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2020, p. 2 ss.

<sup>26</sup> Per un primo quadro dell'incidenza dei menzionati provvedimenti emergenziali sui diritti garantiti dalla Costituzione italiana si veda L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*. Osservatorio emergenza Covid-19 paper 18 marzo 2020, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, p. 12 ss.

dell'uomo che dal Patto internazionale sui diritti civili e politici. E ciò non solo perché, com'è stato notato, molti dei provvedimenti in questione presenterebbero difetti di legalità sostanziale, attesa la loro vaghezza ed indeterminatezza<sup>27</sup>, ma anche per via delle rigide modalità di restrizione che sono state approntate.

Talvolta, infatti, il paradigma protettivo di un diritto fondamentale sembrerebbe in buona sostanza invertito, come nell'icastico caso della libertà di circolazione: l'art. 2, protocollo quarto, della CEDU e l'art. 12 del Patto – ma anche l'art. 16 della Costituzione italiana – garantiscono, infatti, la generale libertà di circolare nel territorio nazionale, salvo restrizioni che devono rispettare talune caratteristiche, come, ad esempio, la previsione per legge e la rispondenza ad interessi di ordine pubblico, prevenzione della criminalità, sanità pubblica, *etc.* Le misure *de quibus*, invece, parrebbero capovolgere siffatto schema normativo, prevedendo un divieto generale di circolazione, salvo eccezioni specifiche, come enunciate dal DPCM e dall'ordinanza del 22 marzo 2020. Si passa, quindi, da una generale libertà di circolazione con eccezioni ad un generale divieto di circolazione con eccezioni: l'inversione del paradigma normativo in discorso emerge con una certa evidenza<sup>28</sup>. Il tutto con significative ricadute anche sul diritto alla libertà personale<sup>29</sup>.

In altri casi, le misure restrittive in parola, preordinate ad arrestare il contagio, più che apporre restrizioni a determinati diritti sembrerebbero provocarne una sospensione *in toto*: è il caso del diritto alla libertà di riunione (garantito dall'art. 11 della CEDU, dall'art. 21 del Patto e dall'art. 17 della Costituzione), che non può materialmente esercitarsi già a far data dal DPCM dell'8 marzo 2020<sup>30</sup>. Ma ulteriori esempi di simil fatta potrebbero ipotizzarsi con riguardo alla libertà personale (l'art. 2.1.z del DPCM dell'8 marzo 2020 fa espresso divieto senza eccezione alcuna ad individui contagiati o posti in quarantena di abbandonare la propria dimora o abitazione; divieto integralmente reiterato dall'art. 1.1.c del più recente DPCM del 26 aprile 2020) ed al diritto alla libertà di iniziativa economica (con riguardo a coloro che vedano del tutto interdetta la possibilità di esercitare la loro legittima attività di impresa<sup>31</sup>). Restrizioni risultano altresì apportate al diritto all'istruzione ed al diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, mentre un discorso a parte dovrà essere svolto, in prosieguo, in merito al destino delle garanzie giudiziarie.

Il quadro, così sinteticamente delineato, impone di valutare l'opportunità, per lo Stato italiano, di attivare le susesposte deroghe emergenziali, secondo il dettato degli artt. 15 della CEDU e 4 del Patto, anche nell'ottica di evitare futuri ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora innanzi anche, semplicemente, "Corte EDU") e/o eventuali comunicazioni individuali inoltrate presso il Comitato per i diritti umani (d'ora innanzi anche, semplicemente, "il Comitato"), che potrebbero comportarne la "condanna" (nel primo caso) o

<sup>27</sup> Così G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea. Osservatorio emergenza Covid-19 paper 18 marzo 2020*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, p. 1ss. ed. in particolare, p. 11 ss.

<sup>28</sup> Come si diceva, un'incidenza piuttosto circoscritta, sul punto, denota il più recente DPCM del 26 aprile 2020: infatti, esso, all'art. 1.1.a, si limita a ricondurre la visita a non meglio specificati congiunti alle ipotesi di assoluta necessità, che già in precedenza giustificavano la circolazione individuale.

<sup>29</sup> Così A. CERRI, *Spunti e riflessioni minime a partire dall'emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le Attualità nel Diritto*, anticipazioni n. 1/2020, pp. 1-2, il quale evidenzia che le misure restrittive anti-Covid incidono sul diritto alla libertà di circolazione, così come sulla libertà personale dei consociati. Egli evidenzia altresì l'assenza di criteri precisi, in una situazione di tal fatta, per distinguere le misure che incidono sull'un diritto da quelle che, invece, limitano l'altro.

<sup>30</sup> Il divieto assoluto di assembramento è stato integralmente confermato anche dalle disposizioni di cui all'art. 1.1 del più recente DPCM del 26 aprile 2020.

<sup>31</sup> A tal proposito, va comunque evidenziato che il DPCM del 26 aprile 2020, all'art. 1.1.z, consente la riapertura di talune, limitate categorie di attività commerciali al dettaglio, a far data dal 4 maggio 2020.

la censura politica (nel secondo), per violazione di alcuni dei diritti tutelati dai trattati internazionali in questione.

### 3. *Le cd. clausole derogatorie dei diritti umani: perché l'Italia potrebbe farvi ricorso*

Riprendendo quanto premesso in sede introduttiva, occorre rammentare come l'art. 15 della CEDU e l'art. 4 del Patto definiscano un meccanismo di sospensione parziale e condizionata della tutela dei diritti che i relativi trattati di riferimento assicurano. Essi, infatti, consentono di sospendere temporaneamente la tutela di determinati diritti fondamentali, nel rispetto di taluni principi che dovrebbero presiedere all'esercizio dei poteri restrittivi eccezionali, quali il principio di proporzionalità, il principio di non discriminazione, il principio di conformità della deroga agli altri obblighi internazionali, nonché il principio di proclamazione ufficiale dello stato di eccezione<sup>32</sup>. Resta esclusa ogni possibilità di sospensione dei diritti cd. inderogabili<sup>33</sup>.

Non è il caso, in questa sede, di svolgere un esame completo di tutti i profili giuridici inerenti alle norme in questione<sup>34</sup>. Quel che ne preme evidenziare, come anticipato, è comprendere perché, a fronte dell'attuazione delle summenzionate misure emergenziali, l'Italia debba ricorrere al meccanismo di sospensione delle garanzie in discussione. A tal fine, appare, quindi, pregiudiziale chiarire quale sia la nozione di pubblica emergenza<sup>35</sup> rilevante ai fini delle susposte norme, atteso che nessuna delle due ne positivizza espressamente una e che, quindi, essa va ricostruita in base alla prassi.

Per quel che concerne la CEDU, la Corte ha per la prima volta definito la nozione di pubblica emergenza, nell'ambito della sentenza resa sul caso *Lawless c. Irlanda*, qualificandola come «an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed»<sup>36</sup>. In seguito, tale nozione è stata confermata ed *in parte qua* ampliata e chiarita dalla

<sup>32</sup> Tale ultimo principio, quantunque previsto *expressis verbis* dal solo art. 4 del Patto, appare valevole anche per la Convenzione europea, atteso che, come si vedrà più avanti, esso appare richiamato dall'art. 15 in virtù del menzionato principio di conformità.

<sup>33</sup> Per quel che concerne la CEDU, trattasi del diritto alla vita (art. 2), del divieto di tortura e di altre pene o trattamenti inumani e degradanti (art. 3), del divieto di riduzione in istato di schiavitù e/o servitù (art. 4), del principio *nullum crimen ac nulla poena sine lege* (art. 7), del divieto di pena di morte (art. 3, Protocollo sesto; art. 2, Protocollo decimoterzo), e del principio *ne bis in idem* (art. 4, Protocollo settimo). Con riferimento al Patto, invece, il catalogo dei diritti inderogabili si appalesa più nutrito, annoverando il diritto alla vita (art. 6), il divieto di tortura e di altre pene o trattamenti inumani e degradanti (art. 7), il divieto di riduzione in istato di schiavitù e/o servitù (art. 8), il divieto di imprigionamento per debiti (art. 11), il principio *nullum crimen ac nulla poena sine lege* (art. 15), il diritto al riconoscimento della personalità giuridica (art. 16) ed il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 18).

<sup>34</sup> Per la qual cosa si rimanda alla bibliografia di base segnalata nella nota n. 10.

<sup>35</sup> Per un esame più approfondito della nozione in discorso, ne sia consentito rimandare ad A. J. PALMA, *Gli stati di eccezione*, cit., pp. 87-97 ed alla bibliografia ivi segnalata.

<sup>36</sup> Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'1 dicembre 1961, *Lawless c. Irlanda*, p. 28, disponibile, siccome tutte le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e tutti i rapporti della Commissione europea dei diritti dell'uomo presso il sito *internet* istituzionale <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> (da ultimo consultato il 3 maggio 2020). Tale definizione ricalca quella fornita dalla Commissione europea in seno alle osservazioni rese sul medesimo caso. A tal fine si veda il rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 19 dicembre 1959, *Lawless c. Irlanda*, p. 90, ove la pubblica emergenza rilevante ai sensi dell'art. 15 CEDU veniva definita come «a situation of excep-

Commissione europea dei diritti dell'uomo nell'ambito del rapporto elaborato sul cd. "caso greco", ove quest'ultima ha asserito che la «public emergency threatening the life of the nation may then be seen to have, in particular, the following characteristics:

- 1) it must be actual or imminent;
- 2) its effects must involve the whole nation;
- 3) the continuance of the organised life of the community must be threatened;
- 4) the crisis or danger must be exceptional, in that the normal measures or restrictions permitted by the Convention for the maintenance of public safety, health and order are plainly inadequate»<sup>37</sup>.

Sul versante del Patto, invece, il Comitato per i diritti umani non ha, ad oggi, fornito una nozione altrettanto completa in merito alla pubblica emergenza di cui all'art. 4. Esso, però, ha evidenziato che «not every disturbance or catastrophe qualifies as a public emergency which threatens the life of the nation, as required by article 4, paragraph 1»<sup>38</sup>. Inoltre, ha soggiunto che, qualora gli Stati intendessero attivare la deroga «during, for instance, a natural catastrophe, a mass demonstration, including instances of violence or major industrial accidents they must be able to justify not only that such a situation constitutes a threat to the life of the nation, but also that all their measures derogating from the Covenant are strictly required by the exigencies of the situation»<sup>39</sup>.

Alla luce di siffatte prese di posizione, può asserirsi come gli stati di emergenza rilevanti ai fini delle norme in esame debbano consistere in una situazione di pericolo, connotata da una certa e considerevole soglia di gravità, dal carattere attuale o imminente della minaccia, dalla sua idoneità a mettere in discussione la continuità della vita organizzata del Paese interessato (e, dunque, la cd. "vita della nazione") nonché dall'impossibilità, per l'ordinamento in questione, di assorbire l'emergenza in seno alle sue dinamiche giuridiche consuete, quali, oltretutto, definite dalla tutela dei diritti umani garantita dagli stessi trattati in parola. In sintesi, deve trattarsi di una minaccia seria, grave e circostanziata per la sicurezza e/o l'indipendenza dello Stato che ne sia afflitto e per i relativi fondamenti costituzionali.

Resta, quindi, da capire se l'attuale crisi dovuta alla Covid-19 risponda ai suesposti dettami. A tal fine, un primo elemento appare desumibile proprio dalla prassi. Se è vero che la gran parte dei casi esaminati dalla Corte EDU e dal Comitato concernevano crisi politico-istituzionali innescate da attacchi terroristici, aggressioni esterne, crisi economiche o disastri naturali, è altrettanto vero che, com'è stato segnalato<sup>40</sup>, sussistono ipotesi in cui gli Stati hanno ritenuto di ricorrere alle clausole derogatorie per fronteggiare il diffondersi di un'epidemia: è il caso della Georgia, che nel 2006 attivò l'art. 15 della CEDU in risposta ad un rischio-contagio da influenza aviaria e del Guatemala, che, nel 2009, ricorse all'art. 4 del Patto per salvaguardare le proprie misure assunte per contenere un'epidemia di A(H1N1).

tional and imminent danger or crisis affecting the general public, as distinct from particular groups and constituting a threat to the organised life of the community which composes the State in question».

<sup>37</sup> Si veda il rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 5 novembre 1969, cd. *caso greco*, p. 153.

<sup>38</sup> Si veda il *general comment n. 29* del Comitato per i diritti umani del 31 agosto 2001, *States of emergency (article 4)*, p. 3, disponibile, come tutti i *general comments* e le *views* del Comitato, presso il relativo sito internet istituzionale alla pagina <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>40</sup> A tal proposito si veda E. SOMMARIO, *Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe*, in *SIDIBlog*, 27 marzo 2020, p. 3.

A prescindere, comunque, da siffatti precedenti, numerosi caratteri dell'emergenza coronavirus oggi in corso in Italia sembrerebbero ascriverla alle fattispecie rilevanti per gli artt. 15 della CEDU e 4 del Patto. A tal fine, già sarebbe sufficiente il numero delle vittime registratesi nel nostro Paese, che surclassa quello di altri stati di emergenza, pur legittimamente attivati secondo gli organi di controllo. Ma paiono rilevanti, altresì, i numeri più generali del contagio, che, ancora al momento in cui si scrive, non accenna a fermarsi e l'attuale assenza di una cura e/o di un vaccino specifico: cosa che impone, per i (numero-sissimi) casi più gravi di infezione da Covid-19, l'ospedalizzazione e la respirazione meccanicamente assistita, a supporto di una remissione spontanea della malattia. Peraltro, il carattere assolutamente grave e senza precedenti della crisi in corso è stato attestato dalla stessa Organizzazione mondiale della Sanità, il cui Direttore Generale, con comunicato dell'11 marzo scorso, ha qualificato la Covid-19 in guisa di una vera e propria pandemia<sup>41</sup>. Ed inoltre, com'è stato osservato<sup>42</sup>, lo stato attuale delle conoscenze scientifiche e le relative incertezze in merito alle modalità di cura del virus Sars-Cov-2 non consentono di capire se gli Stati – e quello italiano, in particolare – dispongano di misure alternative a quelle (comunque molto restrittive) poste attualmente in essere per arrestare il contagio.

A tutto questo, potrebbero aggiungersi ulteriori considerazioni in merito alle emergenze Covid-19-related, che pure si sono verificate – e si stanno verificando – nel nostro Paese, a seguito del contagio e delle misure intraprese per provare ad arginarlo: ci si riferisce alle rivolte registratesi, qualche tempo fa, in numerosi istituti penitenziari italiani<sup>43</sup>, nonché alla cd. crisi alimentare<sup>44</sup>, che aveva indotto il Governo a stanziare un primo intervento di soccorso da 400 milioni di euro, tramite l'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020. Ora, queste ulteriori “emergenze nell'emergenza” denotano un chiaro nesso eziologico sia con la diffusione del contagio, sia con le misure assunte dal Governo italiano per arginarlo. Ma non può certo negarsi che esse aggravino ulteriormente lo stato di eccezione attualmente in essere nel nostro Paese.

Da ultimo, è appena il caso di evidenziare che dieci Paesi parti sia della CEDU che del Patto hanno attivato il meccanismo di sospensione emergenziale delle gaurentigie qui in

<sup>41</sup> Si veda la nota dell'11 marzo 2020, *WHO-Director's General Opening Remarks at the Media Briefing on Covid-19 – 11 March 2020*, disponibile presso il sito internet istituzionale dell'OMS, alla pagina <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>42</sup> Così F. TAMMONE, “*Nous Sommes en Guerre*”: la lotta globale alla pandemia alla prova del Patto internazionale sui diritti civili e politici, in *SIDIBlog*, 27 marzo 2020, p. 4.

<sup>43</sup> Per approfondimenti sulla vicenda si vedano G. BIANCONI, *Coronavirus, rivolta nelle carceri: sotto accusa il responsabile dei penitenziari*, in *Corriere della Sera*, 11 marzo 2020, disponibile alla pagina [https://www.corriere.it/cronache/20\\_marzo\\_11/coronavirus-rivolta-carceri-sotto-accusa-responsabile-penitenziari-d7543b36-63c7-11ea-9cf4-1c175ff3bb7c.shtml](https://www.corriere.it/cronache/20_marzo_11/coronavirus-rivolta-carceri-sotto-accusa-responsabile-penitenziari-d7543b36-63c7-11ea-9cf4-1c175ff3bb7c.shtml) (da ultimo consultata il 3 maggio 2020), nonché G. RIZZO, *Le rivolte nelle carceri sono il frutto di crisi vecchie e nuove*, in *Internazionale*, 11 marzo 2020, disponibile alla pagina <https://www.internazionale.it/notizie/giuseppe-rizzo/2020/03/11/rivolte-carcere-coronavirus> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020). Per un'analisi giuridica della questione, si rimanda a G. CHIOLA, *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane. Osservatorio emergenza Covid-19 paper 1 aprile 2020*, in *Federalismi.it*, 1 aprile 2020, p. 2 ss.

<sup>44</sup> Per approfondimenti sul punto si vedano A. ZINIT, *Coronavirus, già partiti i fondi straordinari per i Comuni per l'emergenza alimentare*, in *La Repubblica*, 30 marzo 2020, disponibile alla pagina [https://www.repubblica.it/cronaca/2020/03/30/news/coronavirus\\_gia\\_partiti\\_i\\_fondi\\_straordinari\\_per\\_i\\_comuni-252713647/](https://www.repubblica.it/cronaca/2020/03/30/news/coronavirus_gia_partiti_i_fondi_straordinari_per_i_comuni-252713647/) (da ultimo consultata il 3 maggio 2020), nonché N. COTTONE, *Emergenza alimentare: scopri quanta parte dei 400 milioni per buoni spesa andrà nel tuo Comune*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 marzo 2020, disponibile alla pagina [https://www.ilssole24ore.com/art/emergenza-alimentare-400-milioni-buoni-spesa-e-prodotti-primanecessita-AD6oYsG?refresh\\_cc=1](https://www.ilssole24ore.com/art/emergenza-alimentare-400-milioni-buoni-spesa-e-prodotti-primanecessita-AD6oYsG?refresh_cc=1) (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

questione: trattasi di Albania<sup>45</sup>, Armenia<sup>46</sup>, Estonia<sup>47</sup>, Georgia<sup>48</sup>, Lettonia<sup>49</sup>, Moldavia<sup>50</sup>, Macedonia del Nord<sup>51</sup>, Romania<sup>52</sup>, San Marino<sup>53</sup> e Serbia<sup>54</sup>. E non è escluso che altri Stati, specialmente ove colpiti con particolare violenza dalla pandemia, possano, in prosieguo, assumere decisioni consimili. Una prassi di tal fatta non potrà che avere un peso nelle future valutazioni degli organi internazionali, chiamati a pronunziarsi sulla legittimità dell'invocazione delle clausole derogatorie *de quibus*.

Tutti gli elementi sin qui passati in rassegna profilano i contorni di un'emergenza grave, circostanziata ed altamente pericolosa, che dovrebbe senz'altro legittimare il ricorso dell'Italia all'art. 15 della CEDU ed all'art. 4 del Patto, posto che essa costituisce una minaccia molto rilevante alla sicurezza dello Stato e della sua popolazione. Resta, peraltro, da capire perché tale scelta si imponga, nonostante i trattati in questione accordino agli Stati la possibilità di apportare restrizioni cd. "ordinarie" ad alcuni dei diritti che essi tutelano.

#### 4. Clausole di restrizione vs clausole derogatorie dei diritti umani: ragioni teoriche e pratiche di una scelta

L'obiezione più significativa che si potrebbe opporre alla prospettata necessità, per l'Italia, di ricorrere all'art. 15 della CEDU ed all'art. 4 del Patto, per garantire la legittimità convenzionale delle misure assunte a fronte dell'emergenza Covid-19, è data dalla presenza, in seno ai trattati di riferimento, delle cd. clausole di restrizione dei diritti umani<sup>55</sup>: *id est* di norme che, in diversa guisa e nel rispetto di taluni principi, autorizzano gli Stati parti ad ap-

<sup>45</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 31 marzo 2020, disponibile, siccome tutte le note consimili presso il sito *internet* istituzionale del Consiglio d'Europa, alla pagina <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/005/declarations> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>46</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 19 marzo 2020. Dichiarazione di analogo tenore è stata depositata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite con nota del 20 marzo 2020, disponibile, siccome tutte le analoghe note presso il sito *internet* istituzionale del Comitato per i diritti umani, alla pagina [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>47</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 20 marzo 2020, nonché analogha dichiarazione depositata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite con nota del 20 marzo 2020.

<sup>48</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 23 marzo 2020, nonché analogha dichiarazione depositata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite con nota del 21 marzo 2020.

<sup>49</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 16 marzo 2020, nonché analogha dichiarazione depositata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite con nota del 16 marzo 2020.

<sup>50</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 19 marzo 2020.

<sup>51</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa dell'1 aprile 2020.

<sup>52</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 17 marzo 2020, nonché analogha dichiarazione depositata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite con nota del 20 marzo 2020.

<sup>53</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 22 aprile 2020.

<sup>54</sup> Si veda la nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 6 aprile 2020.

<sup>55</sup> In questa sede ci si riferirà alle norme in conto indifferentemente con le espressioni "clausole di restrizione", "clausole di ponderazione" e "clausole di limitazione".

porre limitazioni ai diritti convenzionali, senza necessità di ricorrere allo stato di eccezione, come regolato dalle summenzionate disposizioni<sup>56</sup>.

In effetti, entrambi i trattati contengono norme di tal fatta: a volte le restrizioni in parola sono specificamente e tassativamente annoverate in relazione al singolo diritto interessato. È il caso, per esempio, dell'art. 5 della CEDU, che, nel garantire il diritto alla libertà ed alla sicurezza (ovverosia il diritto alla libertà personale), annovera espressamente le ipotesi in cui esso può venire limitato<sup>57</sup>. Un'ipotesi analoga è quella dell'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici che, nell'assicurare il diritto alla vita, fa espressamente salva la pena di morte per quegli Stati che non l'avessero ancora abolita.

Più spesso, però, le regole in parola si presentano in guisa di clausole più... "generali" che – seppur con varie sfumature terminologiche – autorizzano gli Stati parti a limitare i diritti considerati per legge e secondo un canone di proporzionalità, allorchè ciò sia necessario in una società democratica per tutelare diritti altrui, oppure determinati valori pubblici-stici come, ad esempio, la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la prevenzione del crimine, od, appunto, la sanità pubblica. Esempi di tal fatta sono dati dal secondo paragrafo dell'art. 8 della CEDU (dedicato, com'è noto, alla garanzia del diritto al rispetto della vita privata e familiare) e dall'art. 21 del Patto (inteso alla salvaguardia del diritto di riunione pacifica).

Alla luce di tanto, la suesposta tesi riconduce le iniziative, assunte dal Governo italiano per fronteggiare la Covid-19, a siffatte clausole di restrizione dei diritti umani, asserendone la proporzionalità, la rispondenza a ragioni di sanità pubblica e la corretta previsione per legge<sup>58</sup>. Così argomentando, l'Italia non avrebbe bisogno di ricorrere allo stato di eccezione di cui all'art. 15 della CEDU ed all'art. 4 del Patto per garantire la legittimità convenzionale delle misure anti-pandemia assunte. Tuttavia, quest'ultima soluzione sembrerebbe, comunque, imporsi come la più opportuna, per una serie di ragioni teorico-pratiche che saranno illustrate qui di seguito.

Anzitutto occorre chiedersi quale distinzione intercorra tra le clausole di limitazione qui in esame e le clausole derogatorie di cui agli artt. 15 della CEDU e 4 del Patto. La prassi non sembrerebbe fornire chiarimenti espliciti sul punto: da questa, infatti, emerge al più la consapevolezza della distinzione tra tali strumenti, ma non il relativo contenuto<sup>59</sup>. Cionondimeno (e senza pretese di esaustività), sul punto sono maturati diversi orientamenti ricostruttivi: una prima impostazione afferma la sostanziale continuità giuridica tra le due tipo-

<sup>56</sup> Questa è la tesi recentemente sostenuta da A. SPADARO, *Do the Containment Measures Taken by Italy in Relation to Covid-19 comply with Human Rights Law?*, in *Eur. Jour. Int. Law Talk!*, 16 marzo 2020. Qui vi l'Autrice sostiene che le misure adottate dal Governo italiano per contenere il diffondersi della pandemia in atto rispondano ai requisiti esatti dalle menzionate clausole di restrizione, presenti sia nella CEDU che nel Patto, sulla base di argomentazioni che saranno meglio specificate in prosieguo.

<sup>57</sup> E, per quanto qui di interesse, esso, al suo alinea 1.e, consente «the lawful detention of persons for the prevention of the spreading of infectious diseases, of persons of unsound mind, alcoholics or drug addicts or vagrants».

<sup>58</sup> A tale ultimo proposito, peraltro, sarebbe appena il caso di notare che le prefate misure, più che essere state prescritte semplicemente per legge, sono state introdotte da molteplici atti di vario genere, tra cui: atti equiparati alla legge (i decreti-legge), atti presumibilmente regolamentari (i DPCM) ed atti formalmente amministrativi ma dall'incerta natura, regolamentare o provvedimentale (le ordinanze del Ministero della Salute e del Capo Dipartimento della Protezione Civile).

<sup>59</sup> A tal proposito si veda il *general comment n. 29* del Comitato per i diritti umani, *States of emergency*, cit., p. 4 ove ci si limita a rilevare laconicamente che «derogation from some Covenant obligations in emergency situations is clearly distinct from restrictions or limitations allowed even in normal times under several provisions of the Covenant», senza ulteriori specificazioni.

logie di norme, che si distinguerebbero in quanto le une consentirebbero di apporre restrizioni “ordinarie” ai diritti convenzionali, mentre le altre autorizzerebbero limitazioni “straordinarie” agli stessi<sup>60</sup>.

Un secondo orientamento asserisce, invece, che le clausole di restrizione fornirebbero agli Stati parti gli strumenti per reagire ad emergenze *minoris generis*, mentre le clausole derogatorie vere e proprie (artt. 15 e 4) varrebbero alla gestione degli stati di crisi più gravi<sup>61</sup>. Siffatta impostazione troverebbe anche un (limitato) riscontro nella prassi e, più precisamente, nell'opinione separata del Commissario Eustathiadés, allegata al già citato rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo sul caso *Lawless c. Irlanda*<sup>62</sup>.

I riferiti orientamenti, oggi maggioritari<sup>63</sup>, ricostruiscono la distinzione *de qua* in chiave meramente quantitativa (maggiore o minore portata dell'emergenza fronteggiata; maggiore o minore pervasività delle misure restrittive) e, se condotti alle loro estreme conseguenze, potrebbero indurre ad affermare l'ultroneità delle clausole derogatorie di cui agli artt. 15 della CEDU e 4 del Patto. Cosa che, peraltro, si è verificata nella prassi, allorché, durante lo svolgimento dei lavori preparatori del Patto, alcuni Paesi (Australia, Filippine e Stati Uniti) si opposero alla positivizzazione di quello che sarebbe diventato l'attuale art. 4, considerandolo un superfluo duplicato normativo delle redigende clausole di restrizione<sup>64</sup>.

Tuttavia, essi non appaiono del tutto soddisfacenti, anche perché pongono problemi interpretativi ed applicativi difficilmente superabili: anzitutto non si comprende bene quando un'emergenza cessa di essere considerata “ordinaria” e divenga “straordinaria”, così legittimando il ricorso alle clausole derogatorie<sup>65</sup>. Parimenti non è chiaro in base a quale parametro quantitativo una restrizione possa considerarsi ordinaria o straordinaria. Tutti questi problemi non possono che determinare un'alea valutativa che, specie in riguardo ad uno stato di eccezione relativamente “inedito” come quello coevo, è destinata ad incidere sia sulle iniziative intraprese dagli Stati per fronteggiare l'emergenza, sia sui giudizi che, su queste ultime, saranno un domani chiamati ad esprimere gli organi internazionali di controllo<sup>66</sup>. In aggiunta, la teoria quantitativa rende arduo spiegare perché, a volte, le clausole derogatorie esentino dalla sospensione emergenziale taluni diritti fondamentali che pure possono subire limitazioni “ordinarie”: è il caso, per esempio, dell'art. 2 della Convenzione europea, dedicato al diritto alla vita, che, pur ammettendo talune restrizioni “ordinarie”, è nel complesso sottratto all'operatività del meccanismo di cui all'art. 15. Perché mai, in casi come questi, un'emergenza *minoris generis* dovrebbe autorizzare delle restrizioni al diritto in parola, mentre un'emergenza più grave, che *a fortiori* le esigerebbe, no?

<sup>60</sup> Così A.-L. SVENSSON-MCCARTHY, *The International Law*, cit., pp. 49-51.

<sup>61</sup> Si vedano V. EBOLI, *La tutela*, cit., pp. 8-9, ma anche R. ERGEC, *Les droits*, cit., p. 34.

<sup>62</sup> Si veda il rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Lawless c. Irlanda*, cit., p. 90 ss. Quivi il Commissario in parola ha osservato che «*the expression public emergency which threatens the life of the nation appears to me to refer to a situation much more serious than any State affair threatening public order or national security, as described in certain articles of the Convention; it implies, in fact, an emergency of much magnitude that it affects not one section of the population but the nation as a whole*».

<sup>63</sup> Così F. TAMMONE, “*Nous Sommes en Guerre*”, cit. p. 2.

<sup>64</sup> Si veda sul punto R. ERGEC, *Les droits*, cit., p. 30 ed, in particolare, la nota n. 98.

<sup>65</sup> Bisognerebbe, peraltro, riflettere sull'ironia insita nel considerare “ordinaria” un'emergenza, che, al contrario, è tale proprio perché rompe inammissibilmente la sfera dell'ordinario!

<sup>66</sup> Tale alea valutativa è stata appropriatamente evocata da E. SOMMARIO, *Misure di contrasto*, cit., pp. 3-4. In particolare, l'Autore afferma che gli Stati, a fronte delle incertezze scientifiche che circondano la Covid-19, potrebbero essere indotti ad assumere misure preventive del contagio eccessive o superflue, che potrebbero fuoriuscire dal solco delle semplici clausole di ponderazione dei diritti umani.

Quanto riferito induce a ricostruire in termini differenti la distinzione tra clausole derogatorie e clausole di limitazione: posto che non vale tanto allo scopo la (supposta) diversa tecnica di tipizzazione normativa impiegata per la redazione delle due categorie di norme<sup>67</sup>, sembrerebbe, invece, possibile, definire una distinzione tra di esse in termini squisitamente qualitativi. A tal fine, occorre evidenziare, anzitutto, che mentre le clausole derogatorie vere e proprie (artt. 15 e 4) risultano espressamente preordinate alla “gestione” di uno stato di emergenza che minacci la sicurezza e/o l’indipendenza di uno Stato, ciò non è per quanto riguarda le semplici clausole di limitazione. Quale, allora, lo scopo di queste ultime?

Per rispondere a tale quesito bisogna riflettere sul fatto che raramente i diritti dell’uomo si conformano quali “monadi” assolute; in realtà, vi sono alcuni di essi che non ammettono alcun tipo di contemperamento<sup>68</sup>, ma la maggior parte vive di una contrapposizione dialettica con altri diritti<sup>69</sup> ovvero con altri valori pubblicistici parimenti degni di tutela, come, ad esempio, l’ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica, e così via. In altri termini, per la più gran parte i diritti fondamentali sono contrapposti gli uni agli altri, così come sono egualmente contrapposti ad ulteriori valori pubblicistici; e la tutela degli uni finisce immancabilmente per pregiudicare gli altri (e viceversa). Ebbene, le clausole di limitazione sembrerebbero riferirsi proprio a questo fenomeno: esse starebbero a dettare delle regole per consentire al legislatore nazionale di bilanciare in maniera equilibrata la protezione dei diritti convenzionali con altri diritti o con altri interessi pubblicistici. In altre parole, le clausole di restrizione costituirebbero una “guida” disposta a beneficio dei legislatori nazionali per definire i contenuti (quelle che i civilisti chiamerebbero le “facoltà”) giuridici dei diritti fondamentali, ponderandoli in maniera ragionevole ed equilibrata o con i contenuti degli altri diritti contrapposti, oppure con esigenze pubblicistiche parimenti meritevoli di una tutela giuridica. Nulla a che vedere, quindi, con la gestione delle emergenze di cui agli artt. 15 della CEDU e 4 del Patto, i quali, invece, consentono di sospendere in via sempre e comunque temporanea e non certo definitiva, la protezione di determinati diritti per fronteggiare e superare uno stato di eccezione, di modo che, in prosieguo, venga ripristinata la relativa tutela consueta ed “ordinaria”. Tutela ordinaria che tale si definisce, proprio in quanto frutto di quel bilanciamento dialettico che è consentito dalle clausole di restrizione.

<sup>67</sup> Si veda V. EBOLI, *La tutela*, cit., p. 9. È stato sostenuto che la distinzione in parola consista nel fatto che mentre le clausole derogatorie presentano tenore generale (una sola norma riferita a tutti i diritti contenuti nel trattato considerato), quelle di restrizione avrebbero portata particolare (riferendosi volta per volta a singole disposizioni del trattato medesimo). Tanto, però, non appare in guisa di un’indefettibile costante nei trattati sui diritti umani: non mancano, infatti, clausole di restrizione di portata generale come, ad esempio, l’art. 30 della Convenzione interamericana dei diritti dell’uomo del 1969 (“*Scope of restrictions*”), che così dispone: «The restrictions that, pursuant to this Convention, may be placed on the enjoyment or exercise of the rights or freedoms recognized herein may not be applied except in accordance with laws enacted for reasons of general interest and in accordance with the purpose for which such restrictions have been established». Un ulteriore esempio di simil fatta è rinvenibile nell’art. 4.a della Carta araba dei diritti dell’uomo, nella sua prima versione del 1994, ai sensi del quale: «Il ne peut être admis aucune restriction aux droits et libertés reconnus par cette Charte sauf si une telle restriction est prescrite par la loi et est considérée comme nécessaire pour la protection de la sécurité et de l’économie nationale, de l’ordre public, de la santé publique, de la morale ou des droits et libertés d’autrui». Perciò, il criterio così prospettato, che fa leva sulla differente tecnica di tipizzazione normativa impiegata, non sembrerebbe per se stesso sufficiente a sancire la distinzione in parola.

<sup>68</sup> Si pensi al diritto corrispondente a divieto di tortura e di altre pene o trattamenti inumani e degradanti, che non ammette alcun tipo di bilanciamento né con altri diritti, né con ulteriori valori pubblicistici.

<sup>69</sup> Autorevole dottrina, discorrendo del principio della protezione più estesa nell’ambito del diritto dell’Unione europea, porta l’esempio del diritto alla riservatezza e del diritto all’informazione: ad una più profonda protezione dell’uno corrisponde immancabilmente una minor tutela dell’altro, e viceversa. Si veda U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*<sup>5</sup>, Bari, 2017, pp. 58-59.

Alla luce di tanto, le misure spiegate dal Governo italiano per fronteggiare l'*escalation* del Sars-CoV-2 si appalesano propriamente riconducibili agli artt. 15 e 4 qui in oggetto (e non alle altre clausole di ponderazione), atteso il loro carattere innovativo (rispetto ai pregressi equilibri dell'ordinamento), emergenziale e temporaneo.

Cionondimeno, se pure si volesse aderire senza riserve al suesposto orientamento quantitativo, l'opportunità di ricorrere egualmente alle clausole derogatorie sembrerebbe evidente, per un numero di ragioni. Per prima cosa, non tutti i diritti convenzionali incisi dalle misure restrittive, adottate dal Governo italiano, sono provvisti di un'apposita clausola di limitazione: è il caso, per fare degli esempi, del diritto a libere e periodiche elezioni (artt. 3, Protocollo I; della CEDU e 25 del Patto), sul quale pesano il rinvio di un *referendum* costituzionale<sup>70</sup> nonché quello di diverse elezioni regionali e locali<sup>71</sup>. Stessa cosa dicasi per il diritto all'istruzione (art. 2, Protocollo I, della CEDU), inevitabilmente condizionato dalla generalizzata chiusura *pro tempore* di scuole ed Università<sup>72</sup>.

In secondo luogo, com'è stato notato<sup>73</sup>, le misure restrittive *de quibus* sono tante e talmente pervasive da rendere comunque insufficiente il ricorso alle semplici clausole di ponderazione: in proposito, è appena il caso di richiamare, come fa l'Autrice or ora menzionata, il *general comment n. 27* del Comitato per i diritti umani, ove, discettandosi del diritto alla libertà di circolazione, si afferma che «the permissible limitations which may be imposed on the rights protected under article 12 must not nullify the principle of liberty of movement»<sup>74</sup>. Considerando che le misure restrittive spiegate nei summenzionati atti non solo restringono pervasivamente tale libertà, ma, per talune categorie di individui, finiscono per escluderla senza eccezioni, il ricorso alle clausole derogatorie vere e proprie appare necessario. Considerazioni analoghe dovrebbero valere ove si rammenti, come fatto in precedenza, che alcuni diritti fondamentali sono stati sospesi *in toto* dalle misure in parola, ovvero vedono il proprio paradigma normativo in buona sostanza invertito (non più un diritto a... con eccezioni, ma un divieto generalizzato di... con eccezioni).

Ma anche diverse ragioni *lato sensu* "pratiche" militano a favore di una scelta di tal fatta: per esempio, è stato evidenziato che taluni Stati hanno recentemente attivato le deroghe di cui agli artt. 15 della CEDU e 4 del Patto in via "precauzionale", cioè in ragione dell'incertezza che circonda tanto l'efficacia anti-contagio delle misure restrittive intraprese, quanto le valutazioni che Corte EDU e Comitato saranno verisimilmente chiamate, in futuro, a formulare sul punto<sup>75</sup>. Ebbene, sulla scorta di tanto, appare evidente come, a livello di futura "strategia processuale", l'Italia abbia ogni interesse ad attivare le clausole derogatorie: tanto le consentirebbe, in un prossimo contenzioso presso gli organi convenzionali, di presentare le misure restrittive adottate come restrizioni "ordinarie", assunte ai sensi delle clausole di ponderazione e, subordinatamente (e nel caso in cui esse non siano valutate con-

<sup>70</sup> Tale rinvio è stato disposto dall'art. 81 del summenzionato DL Cura-Italia n. 18/2020.

<sup>71</sup> Questo rinvio è stato stabilito dall'art. 1 del DL n. 26 del 20 aprile 2020.

<sup>72</sup> Disposta già a partire dall'art. 1.1.h del DPCM dell'8 marzo 2020. Peraltro, la didattica scolastica ed universitaria è correntemente svolta – ove possibile – attraverso modalità *on line*, che, però, non necessariamente garantiscono un'adeguata fruizione del diritto all'istruzione ed appropriati strumenti di valutazione degli studenti. Vi si aggiunga la condizione disagiata di parte della popolazione studentesca, che non dispone dei terminali e del collegamento richiesti per partecipare con profitto al tale tipologia di didattica. Per approfondimenti, si veda S. DE VIDO, *Diritto all'istruzione e accesso a internet all'epoca del Covid-19*, in *SIDIBlog*, 20 aprile 2020.

<sup>73</sup> Così F. TAMMONE, "Nous Sommes en Guerre", cit. p. 2.

<sup>74</sup> Si veda il *general comment n. 27* del Comitato per i diritti umani del 2 novembre 1999, *Article 12 (Freedom of Movement)*, p. 2.

<sup>75</sup> Così E. SOMMARIO, *Misure di contrasto*, cit., pp. 3-4.

formi a queste ultime), come restrizioni emergenziali/straordinarie, secondo le clausole derogatorie, così assicurandosi una duplice *chance* difensiva altrimenti inaccessibile.

Ancora, l'opportunità di ricorrere all'art. 15 CEDU emerge altresì considerando la teoria del margine di apprezzamento<sup>76</sup> maturata a relativo corollario: elaborata dagli organi di Strasburgo<sup>77</sup>, essa postula la sussistenza di un duplice momento discrezionale a beneficio dello Stato che intenda ricorrere all'art. 15, l'uno concernente la valutazione dell'emergenza, l'altro la scelta delle misure più opportune per fronteggiarla. E tale margine di apprezzamento, giustificato in ragione della "prossimità" delle autorità statali allo stato di eccezione considerato<sup>78</sup>, ha indotto la Corte financo a considerare correttamente attivata la deroga del Regno Unito, esercitata in seguito agli eventi dell'11 settembre, quando ancora tale Paese non era stato colpito da attentati terroristici ascrivibili ad *Al Qaeda*<sup>79</sup>. In base a tanto, è plausibile che l'Italia, previa attivazione dell'art. 15 ed una volta convenuta dinnanzi alla Corte, possa beneficiare, da parte di quest'ultima, di uno scrutinio di proporzionalità delle misure emergenziali intraprese meno stringente e, dunque, idoneo a salvaguardarne la legittimità convenzionale.

A tanto si aggiunga che, a volte, la Corte europea sembrerebbe ostendere una sorta di *self-restraint* dinnanzi a Paesi che abbiano fatto ricorso al regime eccezionale *ex art.* 15, evitando, se possibile, di sindacarne le scelte di merito<sup>80</sup>. Non è da escludersi che un consimile approccio sia riservato, in caso di deroga, anche all'Italia, specialmente qualora, in prosieguo, il numero di Stati che abbiano fatto ricorso all'art. 15 per fronteggiare la pandemia Covid-19 – già oggi non trascurabile – dovesse accrescersi ulteriormente.

Per tutti i suesposti motivi – ed a prescindere dal fatto che si aderisca o meno alla teoria che distingue le clausole derogatorie da quelle di limitazione in base a criteri meramente quantitativi – il ricorso all'art. 15 della CEDU ed all'art. 4 del Patto, da parte dello

<sup>76</sup> Sulla teoria del margine di apprezzamento e senza pretese di esaustività si segnalano H. YOUROW, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, The Hague-Boston-London, 1996; R. SAPIENZA, *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 571 ss.; O. GROSS, F. NI AOLAIN, *From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *Hum. Rights Quart.*, 2001, p. 625 ss.; M. O'BOYLE, *The Margin of Appreciation and Derogation under Article 15: Ritual Incantation or Principle?*, in *Hum. Rights Law Jour.*, 1998, p. 23 ss.; J. SCHOKKENBROEK, *The Basis, Nature and Application of the Margin-of-Appreciation Doctrine in the Case Law of the European Court of Human Rights*, in *Hum. Rights Law Jour.*, 1998, p. 30 ss.; P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007, p. 149 ss.; F. DONATI, P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte Costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, p. 65 ss.

<sup>77</sup> La teoria in parola non è condivisa, né è stata ripresa dal Comitato per i diritti umani.

<sup>78</sup> Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, p. 207, ove si afferma che «it falls in the first place to each Contracting State, with its responsibility for "the life of [its] nation", to determine whether that life is threatened by a "public emergency" and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency. By reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle in a better position than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of derogations necessary to avert it. In this matter Article 15 para. 1 (art. 15-1) leaves those authorities a wide margin of appreciation».

<sup>79</sup> Si veda la sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 febbraio 2009, *A ed altri c. Regno Unito*, p. 177.

<sup>80</sup> Ci siamo sommessamente permessi di criticare tale approccio in A. J. PALMA, *Le sentenze Şahin Alpay c. Turchia e Mehmet Hasan Altan c. Turchia: un punto di svolta – forse più apparente che reale – nell'odissea dei ricorsi avverso le misure emergenziali turche presso la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2018, pp. 223-241.

Stato italiano, appare più che consigliabile. In ogni caso, restano da formulare talune considerazioni sulle modalità con cui sarebbe opportuno procedere in tal senso.

5. *Simul stabunt, simul cadent: la necessità di un ricorso contestuale all'art. 15 della CEDU ed all'art. 4 del Patto*

Appurato che lo Stato italiano non solo può ricorrere alle clausole derogatorie, di cui agli artt. 15 della CEDU e 4 del Patto, ma che esso altresì dovrebbe farlo per garantire – con maggiore probabilità – la legittimità convenzionale delle misure intraprese a fronte dell'emergenza Covid-19, pare opportuno spendere qualche riflessione in merito alle modalità operative di tale iniziativa, con particolare riferimento all'opportunità di procedere contestualmente all'attivazione di entrambe le clausole.

Una lettura, per dir così, “parziale” della questione potrebbe indurre a considerare necessaria unicamente la deroga alla CEDU, giacché solo le violazioni di quest'ultima potrebbero portare lo Stato, in futuro, a subire una vera e propria sentenza di accertamento, con contestuale condanna ad un equo indennizzo<sup>81</sup> a beneficio della vittima. Tuttavia, quest'impostazione non può essere condivisa e ciò non solo per via di quel noto fenomeno di *cross-fertilization*, che vede la Corte EDU, sempre più spesso, fare riferimento ad altri strumenti internazionali pattizi ed alla prassi di altri organi internazionali di controllo sui diritti umani per modellare la propria interpretazione (quasi sistematica!) della Convenzione europea<sup>82</sup>; ma anche perché, nel caso di specie, la contestualità della deroga *ex artt.* 15 della CEDU e 4 del Patto appare in guisa di un vero e proprio obbligo giuridico.

Esso, infatti, discende dal principio di conformità della deroga agli altri obblighi del diritto internazionale incombenti sullo Stato derogante, espressamente previsto da entrambe le norme in parola: questo principio appare preordinato ad impedire che gli Stati parti si servano strumentalmente dei poteri di deroga, loro attribuiti dalle clausole in discorso, per sottrarsi surrettiziamente al rispetto di altri obblighi scaturenti da trattati internazionali di cui siano parti e che non prevedano analoghi regimi emergenziali<sup>83</sup>.

Il principio *de quo* è stato ritenuto idoneo ad “attrarre” in seno alle clausole derogatorie in analisi (così esigendone il rispetto), per esempio, le regole del diritto internazionale umanitario<sup>84</sup>, ove applicabili<sup>85</sup>, le norme in tema di trattamento degli stranieri e degli organi

<sup>81</sup> Com'è noto, il Comitato per i diritti umani non dispone di poteri vincolanti da esercitarsi nei confronti degli Stati parti del Patto. Di conseguenza, l'eventuale accertamento di violazioni di quest'ultimo ammonterà ad una mera censura politica.

<sup>82</sup> Sul fenomeno della *cross-fertilization* concernente la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si vedano, *inter alia*, K. GAVRYSH, *Lo stato di emergenza e la dottrina del vacuum nella prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2019, p. 79 ss.; L. HENNEBEL, *Les Références Croisées Entre Les Juridictions Internationales Des Droits De L'Homme*, in A.A. V.V., *Le Dialogue des Juges. Actes du Colloque Organisé le 28 Avril 2006 à l'Université libre de Bruxelles*, Bruxelles, 2007, p. 32 ss.; A. DI STASI, *The Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights: towards a “Cross-Fertilization”?*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2014, pp. 97-111.

<sup>83</sup> Così abbiamo osservato in A. J. PALMA, *L'art. 15 della CEDU e la regola del silenzio: sessant'anni di (carente) applicazione dello stato di eccezione*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2014, p. 468 ss. ed, in particolare, pp. 475-477.

<sup>84</sup> Si veda il *general comment n. 29* del Comitato per i diritti umani, *States of emergency*, cit., p. 9, ove si stabilisce che «article 4, paragraph 1, requires that no measure derogating from the provisions of the Covenant may be inconsistent with the State party's other obligations under international law, particularly the rules of international humanitarian law. Article 4 of the Covenant cannot be read as justification for derogation from the

di uno Stato straniero<sup>86</sup>, nonché le regole in materia di diritto internazionale dell'ambiente, beninteso ove lo stato di eccezione considerato concerna ipotesi di catastrofi naturali<sup>87</sup>.

Peraltro, il principio di conformità sembrerebbe parimenti idoneo a determinare la reciproca integrazione normativa tra l'art. 15 della CEDU e l'art. 4 del Patto: in altri termini, in ragione di esso, le due clausole derogatorie qui in conto finiscono per richiamarsi a vicenda, così integrando mutualmente i relativi contenuti precettivi<sup>88</sup>. Alla luce di tanto, e ponendoci nella prospettiva della clausola derogatoria europea, può rilevarsi come essa venga *in parte qua* integrata dall'art. 4 del Patto, su di un triplice livello: anzitutto, l'obbligo di proclamazione ufficiale dello stato di emergenza, espressamente previsto solo da quest'ultima norma, deve ritenersi esatto parimenti dalla clausola derogatoria europea. Ciò trova riscontro anche nella prassi, ove si consideri che la Corte EDU, nell'ambito della sentenza *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, previo richiamo al principio di conformità, ha espressamente esaminato la questione della proclamazione ufficiale dello stato di eccezione in esame, in quanto fondata sull'art. 4 del Patto, che i ricorrenti asserivano violato<sup>89</sup>. Quanto all'emergenza Covid-19, attualmente in essere, il requisito di proclamazione ufficiale a mezzo di un atto di diritto interno sembrerebbe soddisfatto dalla summenzionata delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, nonostante qualche perplessità desti la relativa natura sublegislativa.

In secondo luogo, il principio di conformità sembrerebbe aver "attratto" in seno all'art. 15 della Convenzione europea anche quel principio di non-discriminazione che risulta espressamente previsto dal solo art. 4 del Patto. Emblematico, a tal fine, che la Corte EDU, pur non richiamandosi espressamente al canone della conformità, abbia sindacato il rispetto, durante gli stati di eccezione attivati *ex art. 15*, dell'art. 14 della Convenzione stessa (dedicato, appunto, al principio di non discriminazione), che pure non figura tra le previsioni convenzionali inderogabili<sup>90</sup>.

Da ultimo, deve ritenersi che il principio di conformità imponga l'estensione del catalogo dei diritti inderogabili *ex art. 15* anche a tutti quelli così qualificati dalla clausola derogatoria universale.

Alla luce di tanto, sembra necessario, per l'Italia, procedere ad una duplice e contestuale deroga, tanto con riguardo all'art. 15 della CEDU, quanto in riferimento all'art. 4 del Patto. Questo, peraltro, sembrerebbe l'orientamento maggioritario che emerge dalla prassi

Covenant if such derogation would entail a breach of the State's other international obligations, whether based on treaty or general international law».

<sup>85</sup> Non può, dunque, essere condivisa la tesi di E. SCHMID, *The Right to a Fair Trial in Times of Terrorism: a Method to Identify the Non-Derogable Aspects of Article 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in *Go-JIL*, 2009, p. 37 ss., la quale sembra prospettare un'integrazione generalizzata e sistematica dei contenuti precettivi dell'art. 4 del Patto con il diritto umanitario, anche ove esso non risulti applicabile, come, ad esempio, in costanza di fenomeni di pubblica emergenza altri rispetto ai conflitti armati interni e internazionali.

<sup>86</sup> Così G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 559.

<sup>87</sup> Si veda A. J. PALMA, *Gli stati di eccezione*, cit., p. 117.

<sup>88</sup> Tanto ci eravamo permessi di sostenere in A. J. PALMA, *L'art. 15 della CEDU e la regola del silenzio*, cit., pp. 475-477. In termini analoghi opina anche M. E. VENDITTI, *Le clausole derogatorie dei diritti umani*, cit., pp. 497-500.

<sup>89</sup> Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 25 maggio 1993, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, pp. 67-73, ove, peraltro, essa ha rilevato la corretta proclamazione dello stato di emergenza in parola attraverso apposito atto di diritto interno, così dando torto ai ricorrenti. Un'ulteriore conferma di tale arresto si rinviene nella quarta decisione d'inammissibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo del 10 luglio 2001, *Marshall c. Regno Unito*, p. 11 ss.

<sup>90</sup> Si veda, per tutte, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Irlanda c. Regno Unito*, cit., p. 225 ss.

degli Stati: in questo senso, infatti, hanno operato sia la Francia<sup>91</sup> che la Turchia<sup>92</sup>, in occasione dell'istituzione dei loro più recenti regimi emergenziali, nonché, come osservato in precedenza, numerosi tra i Paesi che, attualmente, hanno deciso di ricorrere alle clausole derogatorie per fronteggiare la pandemia. D'altronde, deve evidenziarsi *pro futuro* come, in caso di stato di emergenza, proclamato ai sensi della CEDU e non anche del Patto, un ricorso mediamente accorto avrebbe buon giuoco, in sede contenziosa, ad allegare la violazione dell'art. 15 della CEDU, *sub specie* del mancato rispetto del principio di conformità.

Una volta dimostrato, nelle pagine precedenti, che l'Italia, a fronte dell'emergenza Covid-19 e delle misure intraprese per arrestarla, può ricorrere alle clausole derogatorie dei diritti umani e dovrebbe altresì farlo, secondo le modalità or ora segnalate, per assicurare la legittimità convenzionale delle iniziative emergenziali intraprese, pare necessario svolgere talune brevi riflessioni intorno ad alcune criticità giuridiche, scaturenti dallo stato di eccezione coevo: esse riguardano le garanzie giudiziarie, il rapporto tra le clausole derogatorie dei diritti umani e la Costituzione italiana, nonché la necessità di preservare democrazia, Stato di diritto e *Rule of law*, anche alla prova dell'emergenza.

#### 6. Problematiche aperte: le garanzie processuali

Nelle pagine precedenti si sono evidenziate le ragioni per le quali l'Italia potrebbe e dovrebbe ricorrere all'art. 15 della CEDU ed all'art. 4 del Patto – decisione questa, peraltro, senza precedenti, per il nostro Paese – e le modalità all'uopo consigliabili. Come evidenziato *supra*, cioè, nella prospettiva di un futuro contenzioso presso gli organi internazionali di controllo (specialmente dinnanzi alla Corte EDU), dovrebbe rendere meno stringente lo scrutinio di proporzionalità delle misure intraprese per fronteggiare la pandemia in essere.

A tal fine, un ruolo cruciale dovrebbero rivestire, però, le garanzie giudiziarie approntate dallo Stato perché ogni individuo colpito dalle misure restrittive possa contestarne legittimità e fondatezza, con ragionevoli prospettive di successo. È vero che né la clausola derogatoria europea, né quella universale annoverano espressamente il diritto ad un processo equo tra quelli qualificati inderogabili<sup>93</sup>; ma è parimenti vero che si è sviluppata una consistente prassi che asserisce l'insospensibilità emergenziale di numerosi profili di tale istituto. Per quel che riguarda la Convenzione europea, sono emersi due orientamenti, concernenti, rispettivamente, la legittimità dell'istituzione di tribunali *ex post facto* durante gli stati di eccezione<sup>94</sup> e la conformità alla CEDU di misure d'urgenza restrittive della libertà persona-

<sup>91</sup> La Francia, in occasione degli attentati di Parigi del 13 novembre 2015, ha effettuato la notifica dell'*état d'urgence* ex art. 15.3 della CEDU con nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 24 novembre 2015 ed ex art. 4.3 del Patto con nota depositata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite il 23 novembre 2015.

<sup>92</sup> La Turchia, in occasione del fallito colpo di Stato del 15 luglio 2016, ha effettuato la notifica dello stato di eccezione ex art. 15.3 della CEDU con nota depositata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa del 21 luglio 2016 ed ex art. 4.3 del Patto con nota depositata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite il 20 luglio 2016.

<sup>93</sup> Invero, entrambe le clausole esentano dal potere di sospensione delle garanzie taluni limitati aspetti del processo equo, circoscritti al principio d'irretroattività della legge penale e della relativa sanzione, nonché, per quel che concerne la norma europea, al principio *ne bis in idem*.

<sup>94</sup> Si vedano i rapporti della Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Lawless c. Irlanda*, cit., p. 97 ss., nonché cd. *caso greco*, cit., p. 202 ss. Si veda, inoltre, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 25 settembre 2001, *Yalgin c. Turchia*, p. 33 ss.

le<sup>95</sup>, dai quali emerge – nonostante qualche incoerenza<sup>96</sup> – l'insospensibilità *ex art.* 15 CEDU di alcuni elementi del processo equo, tra i cui il diritto ad un giudice indipendente, imparziale, competente e costituito per legge, il diritto all'assistenza legale, il diritto a fruire di adeguati tempi e mezzi di difesa, il principio di eguaglianza dinnanzi alla legge, al processo ed al giudice ed, infine, il diritto ad un ricorso interno effettivo, *sub specie* del rimedio di *habeas corpus*, giusta applicazione del principio di proporzionalità della deroga.

Sul versante del Patto, poi, il Comitato ha affermato l'inderogabilità emergenziale di numerosi profili del processo equo, sia attraverso i *general comments n. 29, 32, 35 e 36*<sup>97</sup>, che tramite le rispettive *views* formulate in merito a diverse comunicazioni individuali<sup>98</sup>: risultano, quindi, insospensibili *ex art.* 4 il principio della presunzione d'innocenza, il diritto ad un giudice indipendente, imparziale, competente e costituito per legge, il diritto all'assistenza legale, il diritto alla prova, il principio di eguaglianza dinnanzi alla legge, al processo ed al giudice, il principio del duplice grado di giurisdizione in materia penale, il principio della ragionevole durata dei processi ed il diritto ad un ricorso interno effettivo, *sub specie* dei rimedi di *amparo* ed *habeas corpus*. In ogni caso, queste valutazioni sono state radicate non solo nel principio di proporzionalità della deroga, ma anche nell'applicazione dello *ius cogens*, del diritto umanitario, della teoria funzionalistica (che configura l'inderogabilità per estensione delle guarentigie giurisdizionali strumentali alla salvaguardia dei diritti insospensibili), e persino nell'affermata nderogabilità *ex se* di alcune delle garanzie esaminate<sup>99</sup>.

Tanto premesso, v'è da chiedersi quali garanzie giudiziarie siano state predisposte a corollario delle misure anti-Covid, assunte dallo Stato italiano. Lunghi dall'ingerirci in settori del diritto che non ci competono, dobbiamo segnalare che le misure adottate denotano notevoli incertezze sul punto. Anzitutto, per quel che concerne le ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, ci si può limitare a segnalare quanto disposto dall'art. 25.9 del D.lgs. n. 1/2018, per il quale «la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo avverso le ordinanze di protezione civile e i consequenziali provvedimenti commissariali nonché avverso gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emananti ai sensi del presente articolo è disciplinata dal codice del processo amministrativo».

Non constano, poi, indicazioni chiare con riguardo alle misure intraprese attraverso i suoi posti DPCM e tramite le ordinanze ministeriali. Ci si può solo limitare a segnalare che,

<sup>95</sup> Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lawless c. Irlanda*, cit., pp. 1-38; *Irlanda c. Regno Unito*, cit., p. 188 ss.; *Brannigan and McBride c. Regno Unito*, cit., p. 36 ss.; *A. ed altri c. Regno Unito*, cit., p. 137 ss.

<sup>96</sup> Si veda la sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 16 settembre 2014, *Hassan C. Regno Unito*, p. 65 ss. Per un approfondimento, ci si permette di rimandare ad A. J. PALMA, *Il caso Hassan c. Regno Unito: CEDU, art. 15, diritto internazionale umanitario e la ricerca di un commodus discensus tra antinomie normative e stato di eccezione*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2015, pp. 111-128.

<sup>97</sup> Si veda il *general comment n. 29* del Comitato per i diritti umani, cit., p. 6 ss.; il *general comment n. 32* del Comitato per i diritti umani del 23 agosto 2007, *Art. 14: right to equality before courts, tribunals and to a fair trial*, p. 6 ss.; il *general comment n. 35* del Comitato per i diritti umani del 16 dicembre 2014, *Article 9: liberty and security of persons*, p. 15 ss.; nonché il *general comment n. 36* del Comitato per i diritti umani del 3 settembre 2019, *Article 6: right to life*, p. 67.

<sup>98</sup> Si vedano, ad esempio, le *views* del Comitato per i diritti umani del 24 marzo 1982, *Salgar de Montejó c. Colombia*, pp. 10.1-12; le osservazioni del Comitato per i diritti umani del 27 luglio 1982, *Orlando Fals Borda ed altri c. Colombia*, p. 9.2 ss.; le osservazioni del Comitato per i diritti umani del 2 novembre 1992, *González del Río c. Perù*, p. 5.1; le osservazioni del Comitato per i diritti umani del 4 aprile 2001, *Kavanagh c. Irlanda*, p. 10.1 ss.; le osservazioni del Comitato per i diritti umani del 31 luglio 2003, *Busyo ed altri c. Repubblica democratica del Congo*, p. 5.1 ss.

<sup>99</sup> Per maggiori approfondimenti sul tema della salvaguardia del diritto ad un processo equo durante gli stati di emergenza, ne sia concesso rimandare ad A. J. PALMA, *Gli stati di eccezione*, cit., p. 235 ss.

a sensi dell'art. 4 del DL 19/2020, la trasgressione delle misure restrittive anti-contagio, disposte in base ai DPCM, a loro volta fondati sui prefati decreti-legge, è punita, salvo che non costituisca reato, con delle sanzioni di carattere amministrativo<sup>100</sup>.

Questo quadro, piuttosto ellittico, pare ulteriormente aggravato dalla generalizzata sospensione dei procedimenti giurisdizionali – disposta già a partire dagli artt. 83-86 del DL 18/2020 cd. “Cura-Italia”<sup>101</sup> – e presenta, quindi, rilevanti incertezze non solo in merito alla contestazione, in sede giurisdizionale, delle sanzioni eventualmente irrogate, ma anche per quel che concerne la formulazione e l'impugnazione dei singoli provvedimenti individuali (come quelli di messa in istato di “quarantena”), attuativi delle misure generali, esaminate in precedenza. Né è chiaro se ai giudici interni, chiamati a valutare i provvedimenti in parola, sarà consentito vagliarne adeguatezza e proporzionalità, secondo il richiamo operato dall'art. 1.2 del DL 19/2020.

Una situazione di tal fatta non appare coerente con la suesposta prassi internazionale, che qualifica insospensibili numerosi predicati del diritto ad un processo equo ed esige, altresì, che siano messi a disposizione dei consociati rimedi accessibili ed effettivi per contestare fondatezza e legittimità delle misure restrittive, anche nell'immediato. In mancanza di tanto, non solo lo scrutinio di proporzionalità gerito dagli organi internazionali di controllo (e dalla Corte EDU, più in particolare) dovrebbe farsi ben più stringente, ma questi ultimi potrebbero essere indotti a dispensare eventuali ricorrenti dall'osservanza della regola del previo esaurimento dei rimedi interni<sup>102</sup>. Con la conseguenza che gli individui, i quali si affermino vittime di una violazione dei loro diritti sotto il dominio dei due trattati in questione, potrebbero direttamente ed immediatamente ricorrere in sede internazionale. E ciò, quand'anche l'Italia avesse attivato la deroga *ex* artt. 15 della CEDU e 4 del Patto.

Sarebbe, quindi, necessario introdurre un'esplicita e completa disciplina del rimedio – o dei rimedi – disponibili avverso le intraprese iniziative emergenziali; e sarebbe altresì opportuno che siffatti ricorsi siano resi disponibili già nell'immediato, nonostante la generalizzata sospensione delle attività giudiziarie. In questo senso, varrebbe la pena valorizzare quell'inciso dell'art. 83 del DL 18/2020, che esplicitamente esenta da quest'ultima i «*procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona*».

### 6.1.2 *Segue: stato di emergenza e Costituzione italiana*

La Costituzione italiana non contiene norme analoghe all'art. 15 della CEDU ed all'art. 4 del Patto, che, quindi, consentano di sospendere parzialmente e temporaneamente la tutela dei diritti fondamentali che essa stessa garantisce, al cospetto di uno stato di emergenza. Com'è stato notato, proprio a proposito dell'attuale crisi della Covid-19<sup>103</sup>, essa si li-

<sup>100</sup> Mentre l'art. 3.4 dell'oramai abrogato DL 6/2020 ascriveva le violazioni in parola direttamente alla sfera degli illeciti penali. Per un approfondimento si veda S. NATALE, *Il decreto legge n. 19 del 2020: le previsioni sanzionatorie*, in *Ques. giur.*, 28 marzo 2020. Dubbi sulla legittimità costituzionale di tale sistema sanzionatorio, specie in relazione ai provvedimenti individuali impositivi della cd. “quarantena”, sono stati avanzati da G. L. GATTA, *Un rinnovato assetto del diritto dell'emergenza COVID-19, più aderente ai principi costituzionali, e un nuovo ap-proccio al problema sanzionatorio: luci ed ombre del D.L. 25 marzo 2020, n. 19*, in *Sistema Penale*, 26 marzo 2020.

<sup>101</sup> Al momento in cui si scrive, la misura in parola, originariamente destinata ad avere effetto sino al 15 aprile scorso, è stata prorogata fino all'11 maggio 2020, in virtù degli artt. 36 e 37 del DL 23 dell'8 aprile 2020.

<sup>102</sup> Sulla regola del previo esaurimento dei rimedi interni si veda, per tutti, R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004.

<sup>103</sup> Si veda B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, p. I ss. ed, in particolare, pp. V-VI.

mita a disciplinare la deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere (art. 78), il Decreto-Legge, quale atto equipollente alla Legge stessa, da emanarsi in casi straordinari di necessità ed urgenza (art. 77), nonché l'esercizio dei poteri statali sostitutivi nell'ipotesi, tra le altre, di grave pericolo per sicurezza ed incolumità pubblica (art. 120): nessuna di tali disposizioni parrebbe valere allo scopo.

La mancanza – per lo meno testuale – di una disposizione di tal fatta, che, oltretutto, distingue la Costituzione italiana da altre costituzioni coeve<sup>104</sup> o passate<sup>105</sup>, induce ad interrogarsi sull'operatività delle prefate norme derogatorie internazionali nell'ambito del nostro ordinamento. In proposito, e con specifico riferimento alla clausola di sospensione europea, è stato sostenuto che la carenza in parola sarebbe stata colmata proprio grazie all'adattamento dell'ordinamento italiano alla Convenzione<sup>106</sup>: in altri termini, l'ordine di esecuzione della CEDU avrebbe determinato la creazione di una norma interna corrispondente all'art. 15 della CEDU.

Siffatta ricostruzione, però, non sembrerebbe condivisibile. Senza qui diffondersi nell'analisi del fenomeno dell'adattamento dell'ordinamento interno ai trattati internazionali sui diritti umani<sup>107</sup>, pare comunque opportuno notare che l'Italia ha recepito sia la CEDU che il Patto attraverso il cd. procedimento speciale, che consiste nell'emanazione di una norma interna, contenuta in una legge ordinaria (il cd. ordine di esecuzione), la quale si limita a rinviare al trattato di riferimento. Questa tecnica di recepimento, però, non può essere impiegata in relazione a norme internazionali non *self-executing* che, in quanto incomplete od imprecise nel loro contenuto, necessitano invece di un intervento *ad hoc* – integrativo ed attuativo – da parte del legislatore<sup>108</sup>.

Ebbene, sia l'art. 15 della CEDU che l'art. 4 del Patto sembrerebbero ascrivere a quest'ultima categoria di norme internazionali: essi, infatti, pongono anzitutto in capo agli Stati parti una facoltà (corrispondente al potere discrezionale di ricorrere o meno alla sospensione emergenziale delle garanzie) e non un obbligo di procedere in tal senso; in secondo luogo esse non risolvono il problema dell'individuazione dell'organo costituzionalmente deputato all'instaurazione del regime eccezionale ed all'assunzione dei provvedimenti consequenziali; da ultimo, le clausole derogatorie in parola incidono profondamente su diritti tutelati dalla Costituzione, determinandone, in potenza, restrizioni più pervasive di quelle autorizzate dalla nostra legge fondamentale. Siffatte caratteristiche dimostrano il tenore non *self-executing* delle norme internazionali in parola<sup>109</sup>, che, di conseguenza, non possono considerarsi riprodotte sul piano interno, giusta applicazione degli ordini di esecuzione relativi alla CEDU ed al Patto.

<sup>104</sup> È appena il caso di rammentare i summenzionati artt. 16 della Costituzione francese e 116 di quella spagnola.

<sup>105</sup> L'esempio più celebre è dato dal tristemente noto art. 48 della Costituzione di Weimar. Per approfondire il dibattito relativo a tale norma si veda M. DE WILDE, *The State of Emergency in the Weimar Republic. Legal Disputes Over Article 48 of the Weimar Constitution*, in *The Legal History Review*, 2010, pp. 135-158.

<sup>106</sup> Così G. CATALDI, *Art. 15*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 425 ss. Sul punto si veda altresì V. EBOLI, *La tutela*, cit., pp. 200-220.

<sup>107</sup> Si rimanda, per tutti, a U. VILLANI, *Sul valore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in U. VILLANI, *Dalla dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*<sup>2</sup>, Bari, 2015, p. 95 ss.

<sup>108</sup> In proposito si veda N. RONZITTI, *Diritto internazionale*<sup>6</sup>, Torino, 2019, pp. 261-270.

<sup>109</sup> Così sosteneva B. CONFORTI, *Diritto internazionale*<sup>10</sup>, Napoli, 2014, pp. 337-342, per il quale non si poteva attribuire carattere *self-executing* a norme internazionali che ponevano in capo agli Stati delle facoltà (e non degli obblighi) e/o che presupponessero la creazione di organi e/o procedure, ovvero ancora che esigessero una riforma costituzionale.

Ma se pure si ritenesse che le due clausole derogatorie in parola denotino portata *self-executing* e, quindi, siano state recepite in virtù dei suesposti ordini di esecuzione, dovrebbe pur sempre rammentarsi che le corrispondenti norme interne assumerebbero rango interposto<sup>110</sup> tra la Costituzione e la Legge (e gli atti ad essa equipollenti): di conseguenza, le norme interne di recepimento rimarrebbero parimenti subordinate alla Costituzione. Né, nel silenzio di quest'ultima sul punto, può desumersi l'esistenza implicita di una *emergency clause* dall'intrinseco diritto/dovere di autodifesa dello Stato<sup>111</sup>.

Alla luce di tanto, non sarebbe del tutto fuori luogo ipotizzare l'esigenza di un'apposita riforma, che introduca nel dettato della Costituzione una norma di contenuto analogo alle due clausole derogatorie qui in oggetto<sup>112</sup>, delineandone almeno la disciplina essenziale, designando gli organi costituzionali deputati a dichiarare lo stato di eccezione e ad assumere le iniziative consequenziali, nonché regolando i rapporti tra questi ultimi.

*Quid*, in ogni caso, rispetto all'attuale emergenza Covid-19? Difficile sostenere che l'art. 24 del D.lgs. 1/2018 (cd. Codice della Protezione Civile), in base al quale, come anticipato, è stato proclamato lo stato di eccezione tramite la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, costituisca norma apposita di recepimento dell'art. 15 della CEDU e dell'art. 4 del Patto. Se non altro perché esso non si richiama in alcun modo alle clausole derogatorie in parola, né sembrerebbe autorizzare restrizioni ai diritti fondamentali dei consociati. Inoltre, come osservato, non dovrebbe sussistere, al momento, una disposizione interna corrispondente all'art. 15 della CEDU e/o all'art. 4 del Patto.

Quali le conseguenze se l'Italia dovesse risolversi ad attivare il meccanismo di sospensione emergenziale di cui a queste norme, per (provare a) garantire la legittimità convenzionale delle misure anti-coronavirus? La risposta a tale quesito appare ardua, attesa la novità della questione, per uno Stato che non ha mai azionato prima le deroghe in esame. Tutto ciò che si può dire è che queste al più potrebbero spiegare efficacia "scriminante", per dir così, sul piano internazionale, senza implicazioni su quello interno: in altri termini, una delle attuali misure di emergenza che, in futuro, gli organi convenzionali dovessero valutare legittima, in quanto giustificata in base ai poteri eccezionali di cui all'art. 15 della CEDU e 4 del Patto, potrebbe non sortire identica valutazione in un eventuale giudizio di costituzionalità. Quest'ultimo non dovrebbe venire influenzato dal ricorso (o meno) dello Stato alle clausole derogatorie in questione. Di conseguenza – e senza esprimere quivi valutazioni che non ci competono – la legittimità costituzionale delle misure d'emergenza, messe in campo per fronteggiare la Covid-19, dovrebbe venire valutata esclusivamente in base alle norme della Costituzione ed alle legittime restrizioni ai diritti fondamentali che esse autorizzano. E tanto a prescindere dal ricorso o meno alle due clausole internazionali qui in discorso.

<sup>110</sup> Tanto in ragione delle ormai celeberrime sentenze n. 348 e 349 del 22 ottobre 2007 della Corte costituzionale italiana, disponibili presso il relativo sito *internet* istituzionale, alla pagina <https://www.cortecostituzionale.it/default.do> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>111</sup> Così G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, p. 31 ss. L'assunto, in assenza di riscontri normativi e giurisprudenziali, non convince, anche perché i diritti costituzionali sono sottratti alla revisione costituzionale e per di più si appalesano quali "controlimiti" insormontabili persino da parte delle norme europee, pur dotate di diretta applicabilità e della primazia sulle confliggenti norme interne. Su tali ultimi punti si veda, per tutti, U. VILLANI, *Istituzioni*, cit., pp. 443-446.

<sup>112</sup> In proposito si veda, per esempio, B. ACKERMAN, *La Costituzione d'emergenza*, Roma, 2005, il quale perora l'introduzione nelle costituzioni di apposite clausole di emergenza, che consentano di sospendere la tutela ordinaria dei diritti fondamentali, senza, però, giungere all'opzione estrema della sospensione dell'ordinamento democratico.

### 6.1.3 *Segue: democrazia, Stato di diritto e Rule of law*

Democrazia, Stato di diritto e *rule of law* si appalesano, oggi come oggi, quali valori irrinunciabili per tutti gli ordinamenti democratici e connotano altresì l'unico contesto in cui si possa conseguire una tutela ottimale dei diritti fondamentali degli individui, come esatta anche dalle norme internazionali.

La continuità di tali valori, anche alla prova delle emergenze, costituisce senz'altro un obiettivo delle clausole derogatorie dei diritti umani, tanto che essi hanno trovato un certo spazio nella prassi dei correlati organi internazionali di controllo: alcuni riferimenti si rinvencono nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 15 della CEDU<sup>113</sup>. Dal canto suo, il Comitato per i diritti umani, discettando dell'obbligo di proclamazione ufficiale stabilito dall'art. 4 del Patto, ha rilevato che quest'ultima «*is essential for the maintenance of the principles of legality and rule of law, at times when they are most needed*»<sup>114</sup>.

Tanto consente di asserire che, nell'economia delle valutazioni che, in futuro, la Corte EDU ed il Comitato saranno chiamati ad effettuare intorno alle misure d'emergenza, attuate dall'Italia, un profilo cruciale sarà dato proprio dalla continuità delle istituzioni e delle garanzie democratiche, alla prova della crisi. E ciò, sia che il Paese decida di attivare le clausole derogatorie *de quibus*, sia – ed *a fortiori* – qualora si risolvesse a non farlo. Un ruolo cruciale, a tal fine, non può che essere rivestito dal Parlamento: non è un caso che disposizioni costituzionali di altri ordinamenti dedicate agli stati di eccezione, siccome i pluricitati artt. 16 della Costituzione francese e 116 di quella spagnola, prescrivano, in siffatte circostanze, la convocazione di diritto dell'organo assembleare, la sua indissolubilità durante l'emergenza e la relativa riunione in sessione permanente.

Le cronache mediatiche di questi giorni, invece, che, per giunta, spesso mal digeriscono pur legittime espressioni di dissenso politico, narrano di un baricentro decisionale spostatosi sostanzialmente a favore dell'Esecutivo, con un Parlamento che, se non parzialmente marginalizzato, appare comunque operante, per dir così, “a scartamento ridotto”. Sarebbe, invece, consigliabile, (non solo ma) anche nell'ottica di un futuro contenzioso internazionale, recuperare una piena e continuativa centralità del Parlamento stesso, non solo quale “controllore” dell'operato del Governo, ma anche come vero e proprio nomoteta, attivamente impegnato per produrre norme idonee a bilanciare il necessario contenimento del contagio con le ineludibili esigenze di tutela dei diritti. Nella giusta direzione va, quindi, la previsione dell'art. 2.5 del D.lgs. 19/2020, con la quale il Governo si è “autovincolato” a riferire al Parlamento ogni quindici giorni sulle misure d'urgenza adottate ai sensi del decreto medesimo, così creando un primo canale di comunicazione e controllo “istituzionalizzato” dell'emergenza.

Tanto, oltretutto, aiuterebbe a recuperare una genuina dimensione di legalità delle misure emergenziali intraprese<sup>115</sup> e fornirebbe a queste ultime una significativa legittimazione democratica che quest'oggi appare *in parte qua* mancante. Nulla vieta, d'altronde, che il Parlamento italiano possa operare con modalità telematiche, beninteso con gli opportuni

<sup>113</sup> Si vedano, a titolo esemplificativo, le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, cit., p. 48 e *A ed altri c. Regno Unito*, cit., p. 126.

<sup>114</sup> Si veda il *general comment n. 29* del Comitato per i diritti umani, cit., p. 2.

<sup>115</sup> Si veda F. FILICE, G. M. LOCATI, *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, in *Ques. gius.*, 27 marzo 2020.

accorgimenti tecnici, che garantiscano, nella più ampia misura possibile, la legittimità costituzionale della partecipazione parlamentare e delle relative procedure<sup>116</sup>.

In aggiunta, sarebbe opportuno che le future misure d'urgenza venissero adottate non già attraverso l'oramai consueto strumento del DPCM, ma tramite il più auspicabile meccanismo del Decreto-Legge. Quest'ultimo, nonostante alcune perplessità avanzate proprio in relazione all'attuale decretazione d'urgenza<sup>117</sup>, ostende il duplice pregio tanto di coinvolgere il Presidente della Repubblica in sede di emanazione, quanto di chiamare in causa direttamente il Parlamento ai fini della relativa conversione<sup>118</sup>.

Tutto questo, unito alla preservazione ed alla valorizzazione del dissenso politico, in tutte le sue forme, quand'anche proveniente dai diversi livelli territoriali di governo, dovrebbe contribuire a mantenere attiva e vitale la dialettica democratica, proprio in quei contesti emergenziali in cui essa, per forza di cose, è più a rischio. E non potrà che aiutare a prevenire il pericolo istituzionale insito in ogni stato di eccezione: quello di una potenziale deriva autoritaria dello Stato (come accaduto in Turchia<sup>119</sup>) o, quantomeno, di una ridefinizione in chiave repressiva e securitaria del relativo ordinamento (come nel caso della Francia<sup>120</sup>).

## 7. Conclusioni

Nell'ambito del presente scritto si è cercato di dimostrare l'opportunità che lo Stato italiano ricorra al meccanismo di sospensione emergenziale delle garanzie, di cui all'art. 15 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed all'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, per assicurare "copertura convenzionale" alle misure restrittive dei diritti fondamentali dei consociati, recentemente intraprese per fronteggiare l'emergenza dovuta alla massiccia diffusione del virus Sars-CoV-2. Cosa che, peraltro, l'Italia non ha mai ritenuto di fare prima d'ora.

In effetti, la pandemia in essere integra tutti gli estremi di uno stato di eccezione rilevante ai fini delle prefate clausole derogatorie: un'emergenza grave, attuale, foriera di un

<sup>116</sup> Così B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., pp. VII-VIII. Sulla stessa linea anche G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos. Le Attualità nel Diritto*, anticipazioni n. 1/2020, p. 5 ss.

<sup>117</sup> Si veda F. PETRINI, *Emergenza epidemiologica Covid-19, decretazione d'urgenza e Costituzione in senso materiale*, in *Nomos. Le Attualità nel Diritto*, anticipazioni n. 1/2020, p. 5 ss. Quiivi l'Autrice, facendo anche riferimento alla "gestione governativa" di precedenti "emergenze", come quella economica del 2008, sposa un approccio critico della decretazione d'urgenza e sostiene che quest'ultima depriva il Legislativo delle sue prerogative: essa, infatti, spiegherebbe una sorta di "effetto di trascinarsi" sull'attività normativa di quest'ultimo, che si limiterebbe ad "assecondare" quella dell'Esecutivo.

<sup>118</sup> Così B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., pp. VI-VII; nonché G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria*, cit., p. 2.

<sup>119</sup> Ove, attraverso lo stato di eccezione proclamato ex artt. 15 della CEDU e 4 del Patto, si è proceduto ad una vera e propria ristrutturazione in chiave fidelizzatrice degli apparati dello Stato. Sul punto ci si permette di rimandare ad A. J. PALMA, *Il fallito colpo di Stato del 15 luglio 2016 e lo stato di eccezione proclamato in Turchia: tra repressione legittima, soppressione dei diritti individuali e pericolo di una deriva autoritaria per una labile democrazia*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2016, pp. 893-913.

<sup>120</sup> Ove molte delle misure, un tempo appartenenti al dominio dell'*état d'urgence*, sono state trasfuse nell'ultima legge antiterrorismo, così acquisendo carattere "ordinario". Per un breve commento sulla vicenda si veda J. DE VIVO, *Francia: dallo stato di emergenza alla nuova legge antiterrorismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 gennaio 2018.

elevatissimo numero di vittime, acuita dall'inesistenza – ad oggi – di una cura farmacologica e/o di un vaccino specifici e che non può essere affrontata, se non attraverso eccezionali misure restrittive, precedentemente sconosciute al nostro ordinamento. Insomma, uno stato di eccezione idoneo a porre considerevolmente a rischio la sicurezza del Paese, *a fortiori* alla luce dei disordini pubblici e dell'emergenza alimentare da questo in qualche modo scaturiti.

Inoltre, il ricorso alle clausole derogatorie sembrerebbe opportuno non solo perché queste, a differenza delle consuete clausole di restrizione cd. "ordinarie" dei diritti umani, parimenti contenute nei suesposti trattati, costituiscono lo strumento più appropriato per porre limitazioni a tali diritti, a fronte di una pubblica emergenza, ma anche perché le limitazioni, apportate negli interventi d'urgenza coevi, appaiono tanto pervasive da esigere l'istituzione di un apposito regime emergenziale. In aggiunta, una scelta di tal fatta consentirebbe all'Italia, nell'ottica di un futuro contenzioso in sede internazionale, di meglio perorare la conformità alla CEDU ed al Patto dell'esposte misure restrittive, potendo altresì fare affidamento sull'ampio margine di apprezzamento discrezionale che la Corte EDU generalmente riconosce ai Paesi parti, quando ricorrano all'art. 15 della Convenzione.

Occorre precisare, però, che lo Stato non può limitarsi, per esempio, ad azionare la clausola derogatoria europea, con esclusione di quella universale: infatti, essendo l'Italia parte tanto della CEDU quanto del Patto, le menzionate clausole finiscono per richiamarsi a vicenda, in virtù di quel principio di conformità della deroga agli altri obblighi internazionali che entrambe prevedono. Ne consegue l'obbligo di attivazione contestuale di entrambi i meccanismi in parola, perché, altrimenti, la norma, azionata a scapito dell'altra, ne risulterebbe automaticamente ed immancabilmente violata.

In ogni caso, deve avvertirsi che il ricorso alla clausola derogatoria europea ed a quella universale non esenta, comunque, lo Stato dal disporre rimedi interni accessibili ed effettivi, con cui i consociati possano contestare legittimità e fondatezza delle misure restrittive impartite, oltre che delle relative sanzioni.

Parimenti, l'art. 15 della CEDU e l'art. 4 del Patto, quand'anche attivati, esigono la garanzia di valori giuridici imprescindibili quali la democrazia, lo Stato di diritto e la *Rule of law*. Alla luce di tanto, sarebbe opportuno disporre non solo idonei strumenti di ricorso, in sede giurisdizionale, avverso le misure emergenziali intraprese per fronteggiare l'*escalation* della Covid-19, ma anche riportare il Parlamento italiano al centro delle decisioni politico/istituzionali, in qualità sia di controllore democratico dell'Esecutivo, che di vero e proprio "gestore" della crisi.

In aggiunta, deve avvertirsi che l'attivazione del meccanismo di cui agli artt. 15 della CEDU e 4 del Patto avrà, senz'altro, un effetto sulla valutazione del rispetto degli obblighi internazionali che da tali trattati discendono in capo all'Italia. Questione affatto distinta è quella della costituzionalità delle misure d'emergenza spiegate, in questo periodo, per fronteggiare la pandemia. La Costituzione italiana non contiene una norma analoga alle prefate clausole, né può ritenersi che essa sia stata introdotta nel nostro ordinamento tramite gli ordini di esecuzione con cui CEDU e Patto sono stati recepiti. Pertanto, la legittimità costituzionale delle coeve misure d'urgenza dovrebbe venire vagliata esclusivamente alla luce delle garanzie disposte dalla Costituzione stessa e secondo i dettami della giurisprudenza costituzionale.

Da ultimo, e per concludere, appare necessario affrontare quivi un'ulteriore questione degna di rilievo. Qualche tempo fa, hanno suscitato notevole clamore le posizioni di

un'autorevole voce della dottrina italiana<sup>121</sup> – peraltro, in seguito, parzialmente riviste<sup>122</sup> – per cui l'attuale crisi pandemica costituirebbe null'altro che un'emergenza immotivata, fomentata ad arte dalle autorità di governo, per indurre i consociati a rinunciare supinamente ai propri diritti fondamentali, in nome della loro fisica sopravvivenza. Tali assunti, oltre che indimostrati, apparivano basati su limitate evidenze scientifiche – o, per lo meno, su quelle che erano disponibili in quel momento – e sottovalutavano la gravità e la portata della Covid-19, oggi largamente suffragate. Cionondimeno, essi avevano il pregio di porre all'attenzione un problema oggettivamente insito nella tematica dello stato di eccezione: quello, cioè, che esso, istituzionalizzandosi in via permanente, a lungo andare, possa divenire un paradigma di governo, foriero di una rivisitazione in chiave (sempre più) autoritaria dell'ordinamento. Problema, peraltro, significativamente evocato, in tempi recenti, dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani<sup>123</sup>.

Ebbene, le clausole derogatorie dei diritti umani, come, appunto l'art. 15 della CEDU e l'art. 4 del Patto paiono intese proprio a prevenire tale rischio: esse infatti, dettano una serie di regole e principi *ex ante*, in merito all'esercizio del potere di deroga, che bilanciano le indefettibili ragioni di autoconservazione dello Stato dinnanzi all'emergenza, con l'altrettanto irrinunciabile necessità che un *minimum* di garanzia dei diritti fondamentali sopravviva, anche durante gli stati di eccezione. Il tutto affinché, una volta cessata la crisi, venga immediatamente ripristinato un livello di tutela ottimale dei diritti e non inferiore a quello che precedeva quest'ultima. Motivo in più, quindi, per sostenere la necessità di ricorrere alle clausole derogatorie in parola.

Alla luce di tanto, deve, quindi, ribadirsi la necessità che l'Italia attivi il meccanismo di sospensione emergenziale delle garanzie di cui all'art. 15 della Convenzione europea ed all'art. 4 del Patto, in modo da assicurare – con maggiori probabilità – la conformità convenzionale delle misure straordinarie assunte per fronteggiare la pandemia attualmente in essere. Al contempo, sarebbe auspicabile che siffatto regime emergenziale venga *in parte qua* rivisto, per assicurare la necessaria centralità ed operatività del Parlamento, oltre che per fornire ai consociati strumenti di ricorso – in sede anche giurisdizionale – veramente accessibili ed effettivi. In questo modo, l'attuale crisi senza precedenti potrà essere affrontata efficacemente – e superata – salvaguardando, ad un tempo, le conquiste giuridiche e democratiche del nostro ordinamento, oltre che i diritti fondamentali di ogni individuo, come custoditi dalle apposite norme interne ed internazionali.

<sup>121</sup> Si veda G. AGAMBEN, *Lo stato d'eccezione provocato da un'emergenza immotivata*, in *Il Manifesto*, 26 febbraio 2020, disponibile alla pagina <https://ilmanifesto.it/lo-stato-deccezione-provocato-da-un'emergenza-immotivata/> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>122</sup> Si veda G. AGAMBEN, *Chiarimenti*, in *Quodlibet*, 17 marzo 2020, disponibile alla pagina <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-chiarimenti> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020).

<sup>123</sup> Si veda il documento dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani del 27 aprile 2020, *Covid-19: Exceptional Measures Should Not Be Cover for Human Rights Abuses and Violations*, disponibile presso il sito internet istituzionale dell'ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, alla pagina <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25828&LangID=E> (da ultimo consultata il 3 maggio 2020). Quivi, premettendosi come «*emergency powers should not be a weapon governments can wield to quash dissent, control the population, and even perpetuate their time in power*», si evidenzia la necessità di tutelare il dissenso politico, la *rule of law* ed i diritti degli individui, per evitare che l'emergenza sanitaria si risolva altresì in uno «*human rights disaster*».