



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

18
2021

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

SCELTE TRAGICHE

Atti del III convegno

"Medicina e diritto penale"

Taranto, 11 dicembre 2020

a cura di

Giuseppe Losappio

IVAN INGRAVALLO

Il (difficile) bilanciamento tra misure di contrasto
alla pandemia covid-19 e Convenzione Europea
dei Diritti dell'Uomo.



EDJ ZIONI
SGE

ISBN: 9788894503067

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Claudia Capozza - Adriana Schiedi - Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio*(in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante.

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)
Federica Monteleone, Danila Certosino,
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Filomena Pisconti, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
San Francesco Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy, e-mail:
quaderni.dipartimentojonico@uniba.it telefono: +39 099 372382 • fax: +39 099 7340595
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

18
2021 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

SCELTE TRAGICHE

Atti del III convegno
"Medicina e diritto penale"
Taranto, 11 dicembre 2020

a cura di
Giuseppe Losappio



L'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi
giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture"
dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro"

ha chiuso il volume, composto da 287 pagine, il 28 luglio 2021.

Il testo è disponibile *open source* sul sito

<http://edizionidjsge.uniba.it/index.php/i-quaderni>.

I dottorandi Gianluca Ruggiero e Filomena Pisconti hanno collaborato
all'editing dell'opera. Un ringraziamento speciale alla dott. ssa Maria Di
Maggio. Senza il suo generoso e versatile impegno la pubblicazione non
sarebbe stata possibile

ISBN: 978889450367

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO IN
SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane. La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle medie ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;

- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;
- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio Comitato Scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

Art. 6. Comitato di Redazione

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di *editing* successiva all'espletamento positivo della procedura di referaggio.

Art. 7. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati

all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 8. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali> nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta. Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea, il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>. Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà pervenire tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.

INDICE

I SESSIONE:

SCELTE TRAGICHE, CULTURA, ECONOMIA E DIRITTI

RELAZIONI

RICCARDO PAGANO <i>Die Kehre come scelta: il tragico come opportunità.</i>	1
STEFANO CERVELLERA, CARLO CUSATELLI, UMBERTO SALINAS <i>L'analisi quasi-real-time della mortalità tarantina fra emergenza ambientale e covid-19.</i>	8
LAURA COSTANTINO <i>Le scelte tragiche nel quadro della food security. Approvvigionamento alimentare e interventi regolativi nell'epoca della pandemia.</i>	14
IVAN INGRAVALLO <i>Il (difficile) bilanciamento tra misure di contrasto alla pandemia da covid-19 e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.</i>	24
PAMELA MARTINO <i>Giudicare su scelte tragiche sotto l'egida della CEDU: la funzione extraprocessuale del sindacato di legittimità costituzionale tra civil law e common law.</i>	36

PIERLUCA MASSARO	
<i>Le scelte tragiche nel prisma della tutela della salute in carcere.</i>	48
PAOLO PARDOLESI	
<i>Pandemie e scelte tragiche.</i>	65
FRANCESCO PERCHINUNNO	
<i>Scelte tragiche nell'era covid-19: la tutela del personale sanitario nel quadro dei valori costituzionali.</i>	72
MARIA BENEDETTA SAPONARO	
<i>L'insostenibile leggerezza del tragico.</i>	81
ADRIANA SCHIEDI	
<i>La dialettica tra logos/pathos: per una pedagogia fenomenologica della ragione empatica.</i>	92
PAOLO STEFANÌ	
<i>Diritto, religione e scelte tragiche.</i>	104
LAURA TAFARO	
<i>Il paradigma rovesciato: le scelte non tragiche.</i>	110
STEFANO VINCI	
<i>L'influenza spagnola e le scelte emergenziali del governo italiano.</i>	148

INTERVENTO PROGRAMMATO

FABRIZIO CESAREO	
<i>Principio di precauzione e gestione del rischio.</i>	170

II SESSIONE: SCELTE TRAGICHE, SCELTE INFELICI E DIRITTO PENALE

MAURIZIO CARBONE	
<i>Introduzione.</i>	174

RELAZIONI

LUCIA RISICATO

*Mors tua, vita mea, morire con il covid per l'assenza di posti letto.
Profili di responsabilità del "rianimatore".*

178

GIANDOMENICO DODARO

*Mors tua, vita mea, morire con il covid per l'assenza di posti letto.
Linee di fuga della responsabilità lungo la catena di "comando
e controllo" della sanità.*

189

MARCO SCOLETTA

*Covid, risorse scarse e profili di responsabilità da reato degli
enti sanitari.*

198

SILVIA TORDINI CAGLI

*La disattivazione del "supporto vitale" della persona capace
di consenso ma non di agire.*

212

MARIA BEATRICE MAGRO

*Disattivazione del "supporto vitale" della persona incapace
di consenso e di azione ed evoluzione giurisprudenziale sull'aiuto al suicidio.*

220

GIUSEPPE LOSAPPIO

Fine vita e "diritto vivente" dal caso Englaro a quello Trentini.

258

I SESSIONE

SCELTE TRAGICHE, CULTURA, ECONOMIA E DIRITTI

RELAZIONI

Ivan Ingravallo

**IL (DIFFICILE) BILANCIAMENTO TRA MISURE DI CONTRASTO
ALLA PANDEMIA DA COVID-19 E CONVENZIONE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO**

ABSTRACT

Il contributo esamina l'impatto che le misure approvate dagli Stati per contrastare la pandemia da Covid-19, anche a seguito dell'azione dell'OMS, hanno avuto sui diritti umani. Piuttosto che soffermarsi sulla distinzione tra restrizioni e deroghe ai diritti umani tutelati da norme internazionali, in particolare dalla CEDU, si mette in luce la prevalenza del diritto alla vita sugli altri diritti. A tale riguardo, la questione problematica non riguarda la limitazione del godimento dei diritti umani, ma le modalità e le condizioni cui questa limitazione deve sottostare.

The essay focuses on the impact that the measures approved by the States to combat the Covid-19 pandemic – also following the action of the WHO – have had on human rights. The author, rather than insisting on the distinction between restrictions and exceptions to human rights protected by international legal norms, especially by the ECHR, emphasizes the prevalence of the right to life over other rights. In this regard, the problematic question does not concern the limitation of the enjoyment of human rights, but the modalities and conditions to which such limitation must be subject.

PAROLE CHIAVE

Diritti umani – OMS – CEDU

Human rights – WHO – ECHR

Sommario: 1. Considerazioni introduttive sul ruolo dell'OMS nel contrastare la pandemia da Covid-19.

2. Le deroghe e restrizioni alla CEDU: il quadro normativo. – 3. Deroghe e restrizioni alla CEDU dovute alle misure di contrasto al Covid-19. – 4. La preminenza del diritto alla vita sugli altri diritti garantiti dalla CEDU

1. Considerazioni introduttive sul ruolo dell'OMS nel contrastare la pandemia da Covid-19. – La pandemia da Covid-19 ha profondamente cambiato il nostro modo di vivere quotidiano. È a tutti noto come siamo arrivati a questo punto, a partire dalle prime notizie giunte dalla Cina tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020, passando per la dichiarazione del Direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) del 30 gennaio 2020, che ha definito il Covid-19 «a public health emergency of international concern», fino alla diffusione del contagio a livello globale.

L'OMS è stata istituita nel 1948 come principale ente internazionale competente in materia di salute¹; include 193 Stati membri² e raggruppa, sostanzialmente, l'intera comunità internazionale (inclusi gli Stati Uniti, che durante la pandemia, sotto la Presidenza Trump, avevano dichiarato l'intenzione di recedere dall'Organizzazione, proposito ritirato dal neo-Presidente Biden in uno dei primi atti dopo il suo insediamento). L'art. 1 della Costituzione dell'OMS le assegna l'obiettivo di «attainment by all peoples of the highest possible level of health», mentre il successivo art. 2 le affida ampi poteri al fine di raggiungere questo obiettivo.

Il principale organo dell'OMS è l'Assemblea mondiale della sanità, nella quale tutti gli Stati membri sono rappresentati e che delibera secondo la regola "one State, one vote". In particolare, per quanto qui rileva compete all'Assemblea approvare il Regolamento sanitario internazionale, che stabilisce le misure necessarie impedire la diffusione a livello internazionale delle malattie più gravi. Si tratta di un atto obbligatorio per tutti i membri dell'OMS, a eccezione di quelli che, a seguito della notifica di tale atto conseguente alla sua adozione, dichiarino di non voler essere vincolati, secondo un procedimento c.d. di *opting out* (art. 22 Costituzione OMS). Questa circostanza incide sulla sua qualificazione giuridica, poiché il Regolamento è considerato da alcuni come

¹ La Costituzione (trattato istitutivo) dell'OMS è stata firmata a New York il 22 luglio 1946 ed è entrata in vigore il 7 aprile 1948. Nel corso dei decenni è stata emendata più volte (nel 1977, 1984, 1994 e 2005). Il testo aggiornato è consultabile sul sito web dell'OMS, all'indirizzo www.who.int.

² All'OMS, secondo l'art. 3 della sua Costituzione possono aderire solo Stati, il che impedisce che l'Unione europea possa farne parte. Peraltro, tutti gli Stati dell'UE sono anche membri dell'OMS e, nel tempo, sono stati istituiti stabili legami di cooperazione tra le due organizzazioni, che hanno funzionato anche in relazione alla pandemia da Covid-19.

un trattato in forma semplificata, da altri come un atto di diritto derivato imputabile all'Organizzazione³. Questa seconda opinione risulta preferibile, anche perché costituisce una delle manifestazioni dell'autonomia dell'OMS dai suoi Stati membri. Si consideri inoltre che, nella prassi, la facoltà di *opting out* rispetto al Regolamento non è stata utilizzata, il che mostra il sostegno degli Stati membri per le scelte assunte dall'OMS.

Il Regolamento sanitario attualmente applicabile è stato approvato dall'Assemblea mondiale della sanità il 23 maggio 2005 ed è entrato in vigore il 15 giugno 2007⁴. In base al suo art. 12, par. 1, compete al Direttore generale dell'OMS determinare «whether an event constitutes a public health emergency of international concern», ossia (secondo quanto definito dall'art. 1 dello stesso Regolamento) un evento straordinario che costituisce un rischio pandemico per la salute pubblica di altri Stati, il quale richiede una risposta coordinata a livello internazionale. È in base a questa disposizione che, come accennato, il 30 gennaio 2020 il Direttore generale dell'OMS Tedros Adhanom ha qualificato il Covid-19 come emergenza sanitaria e, il successivo 11 marzo 2020, come pandemia⁵.

In seguito a queste determinazioni, conformemente a quanto dispone l'art. 15 del Regolamento sanitario internazionale, il Direttore generale dell'OMS ha adottato delle raccomandazioni temporanee, nei confronti sia dello Stato più direttamente coinvolto (la Cina, in questo caso), sia di altri Stati, relative a «persons, baggage, cargo, containers, conveyances, goods and/or postal parcels to prevent or reduce the international spread of disease and avoid unnecessary interference with international traffic»⁶. Si tratta del primo anello di una "catena" di misure che sono state

³ A tal riguardo v. R. Virzo, *Gli atti delle organizzazioni internazionali*, in A. Del Vecchio (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, ESI, Napoli, 2012, p. 130 s.

⁴ Anche l'International Health Regulations è consultabile sul sito web dell'OMS. In tema v. le considerazioni critiche di G. Bartolini, *Le misure di preparazione alle pandemie previste nei regolamenti sanitari internazionali e la loro (mancata) attuazione*, in *La Comunità Internazionale*, 3, 2020, p. 367 ss.

⁵ D. Greco, *Diritto internazionale e salute pubblica: l'Organizzazione mondiale della sanità alla prova della pandemia di COVID-19*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2020, p. 203 ss.

⁶ A. Bonfanti, *Le restrizioni delle esportazioni di dispositivi di protezione individuale ai tempi del COVID-19: diritto OMC, tutela della salute pubblica e solidarietà internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2020, p. 626 ss.; E. Baroncini, *L'impatto del Covid-19 su commercio e investimenti: l'approccio dell'Unione Europea*, in G. Palmieri (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 137 ss.; D. Greco, *Covid-19 e restrizioni al commercio internazionale: il dialogo (soft) tra OMS e OMC*, in P. Acconci, E. Baroncini (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Dipartimento di scienze giuridiche, AMS Acta –AlmaDL, Università di Bologna, Bologna, 2020, p. 23 ss.

progressivamente adottate a livello internazionale⁷, europeo⁸, statale⁹, regionale¹⁰ e finanche comunale¹¹ per fronteggiare, per quanto possibile, la diffusione del contagio, aventi vario contenuto e diverso valore giuridico.

Il presente contributo non è rivolto a esaminare nel merito queste misure, a tutti ben note, ma intende soffermarsi su un profilo specifico, quello del loro impatto sul godimento di una serie di diritti e libertà, tutelati da norme nazionali e internazionali, e sull'esigenza di bilanciamento cui ciò ha condotto.

2. Le deroghe e restrizioni alla CEDU: il quadro normativo. – È agevole constatare come, al fine di evitare il diffondersi della pandemia, le misure adottate dagli Stati abbiano limitato, talora in modo assai intenso, numerosi diritti umani tutelati da norme internazionali per essi vincolanti¹². Ricordiamo, senza pretesa di esaustività, i diritti alla libertà personale, alla libertà di circolazione, al rispetto della vita privata, alla

⁷ Tra i numerosi contributi apparsi nella dottrina italiana v. C.M. Pontecorvo, *Il diritto internazionale ai tempi del (nuovo) Coronavirus: prime considerazioni sulla recente epidemia di 'Covid-19'*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, 2020, p. 195 ss.; F. Romanin Jacur, *Diritto internazionale e risposta alla pandemia da Covid-19*, in M. Frigessi di Rattalma (a cura di), *La pandemia da Covid-19. Profili di diritto nazionale, dell'Unione europea ed internazionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 144 ss.

⁸ Al riguardo, v. i contributi raccolti in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *Eurojus*, numero speciale, 2020, reperibile all'indirizzo www.eurojus.it, nonché quelli reperibili all'indirizzo www.aisdue.eu/category/focus/coronavirus-e-diritto-dellunione-contributi; nonché M.R. Mauro, *L'Unione Europea alla prova del Covid-19: il Recovery Fund e il rilancio del processo di integrazione*, in G. Palmieri (a cura di), *Oltre la pandemia*, cit., p. 101 ss.; F. Romanin Jacur, M. Lazzaroni, *Unione europea e risposta alla pandemia da Covid-19*, in M. Frigessi di Rattalma (a cura di), *La pandemia da Covid-19*, cit., p. 173 ss.; N. Ruccia, *L'Unione europea e l'emergenza sanitaria da COVID-19*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2020, p. 241 ss.

⁹ V., *ex multis*, A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, p. 558 ss., reperibile online; F. Sorrentino, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 131 ss., nonché, in una prospettiva comparata, L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 2020.

¹⁰ G. Zarra, *Sulla compatibilità di misure restrittive, adottate in Italia e nella Regione Campania per contenere l'epidemia di COVID-19, con gli articoli 5 e 2 del Protocollo n. 4 CEDU*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2020, p. 583 ss.

¹¹ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, p. 109 ss., reperibile online.

¹² In tema v. B. M. Meier, D. P. Evans, A. Phelan, *Rights-based Approaches to Preventing, Detecting, and Responding to Infectious Disease*, in M. Eccleston-Turner, I. Brassington (a cura di), *Infectious Diseases in the New Millenium*, Springer, Cham, 2020, p. 217 ss.

libertà di riunione e di associazione, a quella di credo o di manifestare la propria religione, all'istruzione, alle elezioni, all'equo processo, alla libertà di iniziativa economica, ecc.¹³.

Conosciamo anche il modo con cui questo è stato fatto, modo che, specie per l'Italia, è stato alquanto pasticciato e a tratti confuso, tra decreti legge, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ordinanze ministeriali, regionali, comunali, circolari interpretative e/o integrative e così via¹⁴.

Per quanto riguarda i diritti umani tutelati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo questa situazione ha fatto emergere una discussione incentrata prevalentemente su un punto: la preferenza tra "restrizioni" ai diritti previsti dalla CEDU o, in alternativa, "deroghe" a questi diritti¹⁵. Prima di entrare nel merito di tale dibattito, appare utile ricordare che la possibilità di limitare i diritti umani internazionalmente riconosciuti è rintracciabile già nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948. Il suo art. 29 par. 2, infatti, stabilisce: «Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica». La limitazione del godimento di un diritto umano, quindi, può derivare da due esigenze diverse: tutelare l'interesse generale, oppure assicurare il godimento o il rispetto dei diritti altrui. Come vedremo, queste esigenze trovano accoglimento nella CEDU, sia in relazione alle restrizioni, sia alla deroga; così come in altri trattati sui diritti umani, a

¹³ M. Argentini, "Fase 1" di contrasto al Covid-19, ordinamento italiano e tutela dei diritti umani alla luce della CEDU, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2020, 153, reperibile online; G.M. Farnelli, *Proportionality and COVID-19 Health Emergency within the European Convention on Human Rights*, in *La Comunità Internazionale*, 1, 2020, p. 97; E. Nalin, *COVID-19 e deroghe e restrizioni alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3, 2020, p. 629; A.J. Palma, *Pandemia e diritti umani: l'Italia e lo stato di eccezione al tempo del coronavirus*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2, 2020, p. 303, reperibile online; U. Villani, *Le misure italiane di contrasto al COVID-19 e il rispetto dei diritti umani*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2020, p. 165.

¹⁴ Nel Documento d'informazione del 7 aprile 2020, *Rispettare la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani durante la crisi sanitaria COVID-19. Strumenti per gli Stati membri*, SG/Inf(2020)11, p. 7, si sottolinea l'esigenza che le «restrizioni, siano esse basate o meno su una deroga, siano chiaramente stabilite dalla legge».

¹⁵ V. Eboli, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Giuffrè, Milano, 2010, *passim*; E. Sommaro, *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2018, *passim*; nonché, da ultimo, R. Pisillo Mazzeschi, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 69 ss.

partire dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, cui accenneremo più oltre.

Per quanto riguarda le restrizioni alla CEDU viene in rilievo, anzitutto, l'art. 8 sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, in relazione al quale un'autorità pubblica non può ingerirsi, salvo che ciò sia previsto dalla legge e «costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui». Una formula simile si trova nell'art. 9 in merito alla libertà, di pensiero, coscienza e religione, nell'art. 10 in tema di libertà di espressione, nell'art. 11 con riguardo alla libertà di riunione e di associazione, nell'art. 2 del Protocollo n. 4 alla CEDU per quanto riguarda la libertà di circolazione. Infine, pur in mancanza di una formula simile, ciò vale anche con riferimento al diritto alla libertà e sicurezza (art. 5 CEDU)¹⁶, al diritto a un equo processo (art. 6 CEDU)¹⁷ e ai diritti previsti dagli articoli 1-3 del suo Protocollo addizionale: protezione della proprietà; diritto all'istruzione; diritto a libere elezioni.

La deroga, invece, è disciplinata dall'art. 15 della Convenzione¹⁸, in forza del quale, in caso di guerra o «di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione» (la pandemia da Covid-19 può essere qualificata come tale)¹⁹, ogni Stato parte può derogare alla CEDU «nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto

¹⁶ Si segnala che l'art. 5, par. 1, lett. e), CEDU dispone che nessuno può essere privato della libertà, ma include tra le eccezioni la «detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa».

¹⁷ Riguardo agli articoli 5 e 6 il Consiglio d'Europa, nel Documento d'informazione del 7 aprile 2020, *Rispettare la democrazia*, cit., p. 7, pur riconoscendo che «le deroghe di cui all'articolo 15 possono ampliare la gamma di misure ammissibili ai sensi degli articoli 5 e 6 della Convenzione e ampliare il margine di manovra delle autorità statali per quanto riguarda il rispetto di determinati termini temporali e di altri requisiti procedurali ordinari», fa tuttavia salvi il divieto di detenzione senza base legale, la necessità di fornire ai detenuti le garanzie procedurali essenziali e l'obbligo di assicurare l'equo processo e l'indipendenza della magistratura.

¹⁸ Su cui v., per tutti, G. Cataldi, *Art. 15. Deroga in caso di stato d'urgenza*, in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, p. 555 ss.

¹⁹ Una formula ormai consolidata per definire una emergenza pubblica che minacci la vita della nazione è da tempo emersa nella giurisprudenza degli organi di Strasburgo, a partire dalla sentenza resa dalla Corte il 1° luglio 1961, ric. 332/57, *Lawless v. Ireland* (n. 3). Secondo il par. 28 di questa sentenza, infatti, si tratta di «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».

internazionale». Il par. 2 dell'art. 15 indica gli articoli della Convenzione (e, quindi, i diritti da essa garantiti) che non sono derogabili in nessuna circostanza: art. 2 (diritto alla vita, fatti salvi i legittimi atti di guerra)²⁰; art. 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti); art. 4, par. 1 (proibizione della schiavitù e della servitù); art. 7 (principio *nulla poena sine lege*); a questi si aggiunge il principio del *ne bis in idem*, inderogabile in virtù di quanto previsto dal Protocollo n. 7 alla CEDU.

Il par. 3 dell'art. 15, infine, ha carattere procedurale e impegna lo Stato che adotta delle misure di deroga a informarne il Segretario generale del Consiglio d'Europa, anche in merito ai motivi che le hanno determinate, nonché a comunicare la loro revoca, nel momento in cui quelle misure non sono più applicate.

Come accennato, uno schema simile segue anche il Patto sui diritti civili e politici del 1966, in vigore dal 1976 e che vincola 173 Stati, inclusa l'Italia²¹, cui è utile fare riferimento considerato che l'art. 15, par. 1, CEDU richiama gli Stati parte a rispettare gli altri obblighi previsti dal diritto internazionale. Numerosi articoli di questo Patto prevedono una possibile limitazione dei diritti da esso tutelati, secondo una formula che salvaguarda il principio di legalità (la restrizione dev'essere prevista dalla legge) e quello di necessità (dev'essere necessaria al fine di proteggere «public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others»). L'art. 4 del Patto dispone che, in caso di un pericolo pubblico che minacci la vita della nazione (e che sia ufficialmente proclamato), gli Stati contraenti possono adottare misure di deroga «to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination». L'art. 4 del Patto indica, invece, alcuni articoli (e, quindi, diritti) che non sono derogabili: l'art. 6 (diritto alla vita), l'art. 7 (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti), art. 8, paragrafi 1 e 2 (divieto di schiavitù e servitù), art. 11 (divieto di imprigionamento per inadempimento contrattuale), art. 15 (principio *nulla poena sine lege*), art. 16 (diritto a essere riconosciuti come persona dinanzi alla legge) e art. 18 (diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione)²².

3. Deroghe e restrizioni alla CEDU e misure di contrasto al Covid-19. – Di fronte alla necessità di limitare la pandemia, il comportamento tenuto dai 47 Stati parte alla

²⁰ In merito alla limitazione e alla totale abolizione della pena di morte (che non può, quindi, essere sottoposta a deroga) v. i Protocolli n. 6 e n. 13 alla CEDU.

²¹ Una clausola di deroga è presente anche nella Convenzione americana sui diritti umani del 1969 (all'art. 27), mentre non è prevista nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981.

²² Nel caso del Patto la comunicazione delle misure di deroga va effettuata al Segretario generale dell'ONU.

Convenzione è stato non uniforme. Alcuni di essi, infatti, hanno adottato misure di deroga ai sensi dell'art. 15 della Convenzione, più o meno ampie a seconda della scelta individuale, comunicandole al Segretario generale del Consiglio d'Europa²³. Gli altri Stati parte, inclusa l'Italia, pur qualificando la situazione dovuta alla pandemia come un'emergenza e approvando una serie di misure limitative dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli, non hanno formulato la dichiarazione di deroga.

Gli Stati che hanno attivato l'art. 15 CEDU sono Albania, Armenia, Estonia, Georgia, Lettonia, Macedonia del Nord, Moldova, Romania, San Marino e Serbia. Tutte queste misure di deroga sono state comunicate tra il 16 marzo e il 14 aprile 2020 e, a eccezione della Georgia (che la ha prorogata, da ultimo, fino al 1° luglio 2021), sono state in seguito revocate. Si segnala che la Lettonia è l'unico Stato che, dopo aver comunicato una prima misura di deroga (dal 16 marzo al 10 giugno 2020), ne ha attivata una seconda (dal 31 dicembre 2020 a, per il momento, il 6 aprile 2021).

Non è la prima volta che uno Stato parte alla CEDU attiva la deroga di cui all'art. 15; per limitarsi all'ultimo decennio, si pensi alle misure di deroga decise dall'Ucraina nel 2015 in relazione ai numerosi contrasti con la Russia²⁴, a quelle approvate dalla Francia a seguito degli attacchi terroristici del novembre 2015²⁵ e a quelle adottate dalla Turchia dopo il tentativo di colpo di Stato del luglio 2016²⁶. A differenza di questi casi, però la pandemia ha comportato un'attivazione della clausola di deroga alquanto estesa *ratione personae*, coinvolgendo dieci Stati parte. Nelle loro dichiarazioni si fa riferimento alla situazione di emergenza dovuta al diffondersi del contagio e alle menzionate raccomandazioni approvate dall'OMS in conformità con il Regolamento sanitario internazionale.

Per quanto invece riguarda i diritti tutelati dalla CEDU rispetto ai quali è stata attivata la deroga di cui all'art. 15, alcune dichiarazioni di deroga rimangono generiche (quelle di Armenia, Romania, San Marino e Serbia), mentre le altre hanno cura di indicare gli

²³ Per il quadro completo v. il seguente sito web: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>, consultato l'11 marzo 2021.

²⁴ In tema v. il recente volume di A.J. Palma, *Gli stati di eccezione nel diritto internazionale. Dalle garanzie giudiziarie minime all'equo processo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 426.

²⁵ Su cui v. le osservazioni critiche di G. Cataldi, *La deroga francese alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Un precedente da non seguire*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo, *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, Bari, 2017, p. 271 ss.

²⁶ 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*, 5, 2016, p. 893 ss.

specifici diritti rispetto ai quali opera la deroga. A tal riguardo, le diverse dichiarazioni di deroga hanno contenuto non uniforme. Gli unici tre articoli inclusi in tutte queste dichiarazioni sono quelli di cui all'art. 11 CEDU, all'art. 2 del Protocollo addizionale e all'art. 2 del Protocollo n. 4. In numerose dichiarazioni gli Stati che effettuano la deroga si riferiscono anche ai diritti tutelati dall'art. 8 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale, mentre solo due dichiarazioni richiamano espressamente anche l'art. 5 CEDU (quelle di Estonia e Georgia) e solo una (dell'Estonia) si riferisce anche all'art. 6 CEDU.

Infine, le dichiarazioni di deroga si differenziano anche sotto il profilo della durata, poiché alcune hanno previsto una deroga limitata a poche settimane, altre ad alcuni mesi. La deroga, per sua natura, consistendo in una sospensione dell'applicazione degli impegni assunti dagli Stati parte, deve avere una durata limitata, in conformità con il criterio della temporaneità. Sotto questo profilo, ove possibile è preferibile una deroga di pochi giorni o settimane a una deroga più ampia. Lo stesso è a dirsi quando le misure di deroga sono prorogate più volte, fino a coprire un periodo di tempo eccessivamente lungo. Come accennato, dei dieci Stati che hanno fatto ricorso all'art. 15 CEDU, solo la Georgia ha, con successive dichiarazioni, "allungato" la durata delle misure di deroga fino a coprire oltre un anno consecutivo; ciò risulta criticabile perché si pone in contraddizione con le motivazioni che sono alla base dell'istituto stesso della deroga.

Come accennato, il dibattito sulle misure adottate in seguito al diffondersi della pandemia e finalizzate a evitare l'ulteriore peggioramento della situazione si è concentrato prevalentemente sulla questione della restrizione e della deroga ai diritti umani garantiti dalla CEDU. La dottrina si è interrogata su quale sia il modo più corretto di comportarsi al fine di evitare di violare l'impegno assunto con la CEDU: formulare una dichiarazione di deroga o limitarsi a restringere il godimento dei diritti, senza ricorrere alla deroga? Al fondo, non sembra esserci una soluzione migliore dell'altra, quanto piuttosto la manifestazione di un diverso approccio da parte dei diversi Stati parte, laddove soprattutto quelli di più antica democrazia risultano maggiormente restii ad avvalersi della deroga, che formalizza la volontà di non applicare alcuni articoli della Convenzione, mentre una mera limitazione risulta meno "impegnativa", anche sotto il profilo politico e reputazionale. Quel che è certo è che, in caso di deroghe travestite da restrizione, una violazione della CEDU appare abbastanza evidente. Sotto certi aspetti l'approccio seguito dal Governo italiano nelle misure adottate nella fase iniziale di emergenza per contrastare la pandemia, è sembrata una deroga, ma non è stata trattata come tale²⁷.

²⁷ Per riprendere le parole di P. Pustorino, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, cit., p. 44, «il fondamento giuridico, il carattere ambiguo e talora contraddittorio nonché la particolare durata delle misure restrittive adottate [...] sollevano diverse perplessità circa la loro compatibilità con i principi di legalità e proporzionalità».

A ben vedere, la contrapposizione tra restrizione e deroga appare di secondaria importanza perché, sotto vari profili, la disciplina giuridica relativa ai requisiti e alle condizioni in presenza delle quali uno Stato parte alla CEDU può avvalersi dell'una o dell'altra sono simili, se non addirittura i medesimi: necessità, proporzionalità, adeguatezza, legalità, temporaneità, non discriminazione. Ne consegue che, sia in caso di restrizione, sia di deroga, la valutazione da compiere attiene piuttosto al rispetto di queste condizioni e alla connessa questione del bilanciamento tra i diritti tutelati dalla Convenzione, secondo un modello che risale all'art. 27, par. 2 della Dichiarazione universale del 1948.

4. La preminenza del diritto alla vita sugli altri diritti garantiti dalla CEDU. – Il diritto alla vita è sancito da numerosi strumenti internazionali a tutela dei diritti dell'uomo, a partire dall'art. 3 della Dichiarazione del 1948; tra questi rientrano anche l'art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici²⁸.

Come già visto, il diritto alla vita è sia inderogabile sia irrestittibile (salvo in caso di conflitto armato), al pari degli altri diritti che sono maggiormente inerenti alla dignità umana. Il diritto alla vita pone in capo agli Stati parte ai trattati sui diritti umani, inclusa la CEDU, sia obblighi aventi contenuto negativo, volti a evitare che sia compromessa la vita o l'incolumità delle persone, sia obblighi aventi contenuto positivo, al fine di prevenire possibili lesioni a carico degli individui e di reprimere tali condotte, qualora abbiano luogo. Si tratta di obblighi sostanziali e procedurali, così come di obblighi che riguardano tanto condotte commissive, quanto condotte omissive.

Se mettiamo in relazione il diritto alla vita con altri diritti e libertà fondamentali, tutelati da norme interne o internazionali, di fatto dobbiamo riconoscere la sua prevalenza perché, semplificando al massimo, è impossibile godere di tutti gli altri diritti se manca l'indispensabile presupposto consistente nel diritto alla vita. Come affermato dal Comitato dei diritti umani dell'ONU nel suo General comment n. 36 del 2018, dedicato specificamente al diritto alla vita: «The right to life has crucial importance both for individuals and for society as a whole. It is most precious for its own sake as a right that inheres in every human being, but it also constitutes a fundamental right whose effective protection is the prerequisite for the enjoyment of all other human rights and

²⁸ Sul diritto alla vita v., da ultimo, R. Pisillo Mazzeschi, *Diritto internazionale dei diritti umani*, cit., p. 192 ss., nonché P. Pustorino, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, II ed., Cacucci, Bari, 2020, p. 98; E. Savarese, *L'espansività del diritto alla vita a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti umani*, in S. Tonolo, G. Pascale (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 157 ss.

whose content can be informed by other human rights»²⁹. È interessante segnalare come un approccio simile si ritrova nel General comment n. 14, approvato nel 2000 dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (istituito dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966) e riferito al diritto alla salute. In questo documento si riconobbe quanto segue: «Health is a fundamental human right indispensable for the exercise of other human rights»³⁰.

La CEDU non include espressamente il diritto alla salute, che è invece tutelato dalla Carta sociale europea riveduta del 1996³¹, ma esso è stato riconosciuto nella giurisprudenza la Corte di Strasburgo, considerato il carattere di "strumento vivente" da essa attribuito alla Convenzione. Il diritto alla salute è stato ricavato in relazione ad altri diritti, in particolare il diritto alla vita (art. 2) e il divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3), il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8) e il divieto di discriminazioni (art. 14)³². Come affermato dal Consiglio d'Europa in relazione alle misure adottate per contrastare il diffondersi della pandemia da Covid-19, in particolare gli articoli 2 e 3, che come già visto sono inderogabili anche in situazioni di emergenza, nel tutelare il diritto alla salute, pongono «obblighi positivi di protezione delle persone di cui lo Stato si prende cura e difende da malattie mortali e dalle sofferenze che ne derivano»³³.

L'obbligo di rispettare il diritto alla salute, di conseguenza, consente di limitare o derogare il godimento di altri diritti tutelati dalla Convenzione. al fine di rispettare quello. Come visto, i diritti umani possono essere limitati (e la limitazione può prendere la forma della restrizione o della deroga), ma si pone il problema di come effettuare la limitazione, che include sia i criteri in base ai quali effettuare la limitazione, che servono a controllare se essa sia giustificata, sia i meccanismi di controllo sulla limitazione. Il bilanciamento interviene a questo punto del ragionamento e consiste in un passaggio ulteriore rispetto alla possibilità di limitazione. A questo bilanciamento

²⁹ UN doc. CCPR/C/GC/36 del 30 ottobre 2018, par. 2.

³⁰ UN doc. E/C.12/2000/4 dell'11 agosto 2000, par. 1.

³¹ Art. 11 della Carta sociale europea: «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione della salute, le Parti s'impegnano ad adottare sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, adeguate misure volte in particolare: [...] 3. a prevenire, per quanto possibile, le malattie epidemiche, endemiche e di altra natura, nonché gli infortuni».

³² Cfr. *Tematic Report, Health-related issues in the case-law of the European Court of Human Rights*, giugno 2015, reperibile *online* all'indirizzo www.echr.coe.int. Nella giurisprudenza successiva v., *ex multis*, le sentenze del 17 marzo 2016, ric. 23796/10, *Vasileva v. Bulgaria*, par. 63; del 2 maggio 2017, ric. 30376/13, *Jurica v. Croatia*, par. 84; del 6 giugno 2017, ric. 50772/11, *Erdoğan Kurt and Others v. Turkey*, par. 51; del 19 dicembre 2017 (Grande Camera), ric. 56080/13, *Lopes de Sousa Fernandes v. Portugal*, par. 165.

³³ Documento d'informazione del 7 aprile 2020, *Rispettare la democrazia*, cit., p. 5.

contribuisce l'azione dei meccanismi di controllo, attivabili tanto a livello nazionale quanto a livello di Corte europea dei diritti dell'uomo, per la CEDU, e di Comitato dei diritti dell'uomo, per il Patto del 1966, chiamati a verificare, sia in caso di deroga, sia in caso di restrizione, l'effettivo rispetto dei richiamati criteri di necessità, proporzionalità, adeguatezza, legalità, temporaneità, non discriminazione.

5. La pandemia da Covid-19, con tutto ciò che ha comportato, ha riproposto un'esperienza che non molti anni fa gli Stati e gli individui hanno già vissuto: la difficoltà del diritto di fronte all'emergenza. La situazione di emergenza, infatti, porta a una temporanea perdita di equilibrio tra esigenze di sicurezza ed esigenze di tutela dei diritti e delle libertà individuali. Mi riferisco agli attacchi terroristici avvenuti nel settembre del 2001 e, negli anni successivi, a quelli che hanno colpito, tra le altre, grandi capitali europee come Madrid e Londra. In seguito a questi eventi tragici c'è stata una corsa, a tratti caotica, da parte dei governi ad approvare misure di emergenza che, senza badare ai diritti umani, hanno puntato tutto (o molto) sulla limitazione dei diritti in nome della sicurezza³⁴.

La pandemia da Covid-19 ci ha portato a vivere una situazione simile. Pur con le indubbe differenze di contesto, ha fatto riemergere la difficoltà di gestire, sotto il profilo giuridico, la risposta all'emergenza in modo tale da non "sbilanciare" eccessivamente il rapporto tra tutela dei diritti e delle libertà e limitazioni che nei loro confronti vengono assunte. Di fronte all'emergenza e all'inaspettato, la bilancia si squilibra e i criteri di cui ho parlato, nonché i meccanismi di controllo, vengono messi in secondo piano. Il piatto della bilancia più pesante diventa quello della sicurezza, attraverso la compressione dei diritti umani dinanzi a un pericolo che minacci la vita della nazione.

Per fortuna questa situazione riguarda solo la fase iniziale, è qualcosa di temporaneo. Così come fu per le misure di contrasto al terrorismo internazionale, anche in relazione a quelle approvate per ridurre l'impatto della pandemia l'auspicio è che si abbandoni l'approccio emergenziale a favore della gestione ordinaria, riequilibrando il prima possibile il rapporto tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

³⁴ P. Gargiulo, *Le misure di contrasto al terrorismo nell'era dei diritti umani: considerazioni introduttive*, in P. Gargiulo, M.C. Vitucci (a cura di), *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 1 ss.