

# COVID-19 e diritti umani: le misure di contenimento alla luce della CEDU

IUS [iusinittinere.it/covid-19-e-diritti-umani-le-misure-di-contenimento-alla-luce-della-cedu-26455](https://iusinittinere.it/covid-19-e-diritti-umani-le-misure-di-contenimento-alla-luce-della-cedu-26455)

March 28,  
2020

## 1. Introduzione

Le misure che lo Stato italiano ha adottato per contenere la diffusione del nuovo coronavirus (SARS-CoV2 o COVID-19), implicanti un **completo lockdown del Paese**, incidono pesantemente sui diritti e le libertà fondamentali degli individui sottoposti alla sua giurisdizione, garantiti dalla Costituzione e rispetto ai quali sussistono ben precisi obblighi internazionali. Per citare solo gli strumenti convenzionali più conosciuti, si considerino, sul piano universale, il Patto Internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) del 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato dall'Italia con L. 25 ottobre 1977, n. 881, e, sul piano regionale, la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali** (CEDU) del 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953 e ratificata dall'Italia con L. 4 agosto 1955, n. 848. Le misure adottate dallo Stato italiano, infatti, hanno comportato una limitazione – peraltro progressivamente più intensa (circostanza che, come si vedrà, rileva ai fini del giudizio di proporzionalità) – sul godimento, quanto meno, della libertà personale, della libertà di movimento, della libertà di riunione, della libertà di esercitare la propria religione anche in forma associata, del diritto all'iniziativa economica e del diritto al rispetto della vita familiare, nonché del diritto all'istruzione.

Una **precisazione d'apertura** è d'obbligo. Quanto si sosterrà in seguito, e cioè che le misure adottate dallo Stato italiano sembrano conformi ai limiti posti dalla Convenzione e, in particolare, dall'art. 15 – sempre che questo possa, per le ragioni che si vedranno, trovare applicazione – non implica che esse siano pienamente condivisibili. Tale considerazione è estranea a un'analisi realizzata alla luce gli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, per un duplice ordine di ragioni: *in primis*, poiché, di per sé, la CEDU fissa degli **standard minimi di tutela**; *in secundis*, in quanto la disciplina dello "stato di emergenza" di cui all'art. 15 accentua tale caratteristica. Qualora si fuoriesca dalle dinamiche ordinarie della vita di uno Stato<sup>[1]</sup>, infatti, la Convenzione si limita a stabilire delle **regole essenziali**, finalizzate a garantire che lo spirito di fondo della stessa – che impone la soggezione dell'esercizio del potere pubblico a criteri della democrazia, della *rule of law*, e al rispetto della dignità umana – non venga in ogni caso disatteso. L'art. 15, dunque, adatta i principi di legalità, necessità e proporzionalità in senso stretto<sup>[2]</sup>, che fondano la logica del bilanciamento tra diritti umani e interessi collettivi, a situazioni che, per loro natura, non consentono una valutazione di ogni singolo caso concreto.

## 2. La diffusione del virus e l'inadeguatezza della disciplina "ordinaria".

Per arginare – o, quanto meno, rallentare – la diffusione del virus, il Governo italiano ha adottato, ai sensi dell'art. 77 Cost., il Decreto Legge n. 6 del 23 febbraio 2020, il quale ha conferito al Presidente del Consiglio dei Ministri[3] il potere di adottare “ogni misura di contenimento e gestione **adeguata e proporzionata** all'evolversi della situazione epidemiologica”. Nell'esercizio di tale potere si sono già succeduti diversi decreti[4], di cui si dirà in seguito.

La rapida diffusione del virus ha richiesto l'adozione di misure restrittive in vari Paesi europei[5] e non[6], al punto che circa un terzo della popolazione mondiale si trova attualmente *under lockdown*[7]. In ogni caso, sulla rilevanza internazionale dell'emergenza non è necessario discutere. Già il 30 gennaio 2020[8] il Direttore Generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) aveva qualificato la diffusione del coronavirus come “**public health emergency of international concern**”[9]. L'11 marzo 2020[10] l'OMS ha poi qualificato la situazione come **pandemia**[11]. Le dichiarazioni dell'OMS, tuttavia, non costituiscono, di per sé, causa di giustificazione per la violazione di obblighi internazionali, né dal punto di vista della disciplina generale della responsabilità internazionale degli Stati di cui al Progetto di Articoli, elaborato dalla Commissione del Diritto Internazionale, del 2001[12], né ai sensi di eventuali discipline specifiche previste in singoli trattati e che prevalgono, in virtù della clausola di cui all'art. 55 del suddetto progetto, a titolo di *lex specialis*[13]. La conformità delle misure adottate dallo Stato italiano – e dai vari Stati che in Europa e nel mondo stanno massicciamente reagendo all'emergenza sanitaria – ai propri obblighi internazionali, deve, di conseguenza, essere valutata alla luce del diritto internazionale generale o delle singole Convenzioni.

Occorre pertanto verificare come la CEDU disciplini tali questioni. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che numerose disposizioni del PIDCP e della CEDU contengono delle **clausole di limitazione**, le quali (pre)determinano i requisiti che devono essere rispettati nel momento in cui gli Stati adottino misure che interferiscono con il godimento dei diritti in esse sanciti, nel perseguimento di finalità di interesse generale. In particolare, per quanto riguarda la CEDU, ai sensi degli artt. 8-11[14] e dell'art. 2 Prot. 4[15], possono imporsi limitazioni dei diritti degli individui qualora queste derivino da “misure necessarie in una società democratica” per la salvaguardia, tra l'altro, della “salute pubblica”. Anche l'art. 5 sancisce, al par. 1, lett. e), che il diritto alla libertà personale può essere limitato “*se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa*”[16]. L'art. 1, Prot. 1[17], infine, stabilisce al par. 1 che la privazione della proprietà è ammissibile “*per cause di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale*”, mentre, al par. 2, riconosce il “*diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale*”. In virtù di tali clausole, restrizioni ai diritti convenzionalmente garantiti devono essere previste per legge, per il perseguimento di uno degli scopi legittimi in esse indicati, sempre che sussista un ragionevole rapporto di proporzionalità tra la misura adottata e lo scopo perseguito, bilanciando quindi il diritto individuale con gli interessi collettivi[18].

Le misure imposte per il contenimento della diffusione del COVID-19, tuttavia, si applicano, in Italia, nei confronti di (all'incirca) 60 milioni di individui, e sono state adottate in virtù di (più o meno giuridicamente fondati) poteri eccezionali. La CEDU, all'art. 15[19], disciplina espressamente l'adozione di misure straordinarie *"in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione"*. Ai sensi di tale **clausola di sospensione**[20], lo Stato può **derogare temporaneamente agli obblighi assunti** in virtù della ratifica dalla Convenzione. La Corte europea ha avuto modo di specificare che l'art. 15 entra in gioco quando la situazione di crisi sia di entità tale per cui **le misure che di per sé la Convenzione consente per la tutela di interessi collettivi risultino inadeguate e insufficienti a tal fine**[21]. La rigidità e l'estensione delle restrizioni dei diritti, quindi, segnano il passaggio dalle ordinarie clausole di limitazione alla clausola straordinaria di deroga. Allo stato, non è in realtà dato sapere se ogni singola misura adottata dal Governo italiano per fronteggiare l'emergenza oltrepassi i limiti stabiliti da ciascuna clausola di limitazione[22]. Vi è chi ha ritenuto che una deroga non sarebbe necessaria, rientrando le misure adottate fino ad ora nel margine di manovra concesso allo Stato dalle stesse[23]. Sembra però anche verosimile che, almeno con riferimento ad alcuni dei diritti convenzionalmente garantiti (in particolare, la libertà di movimento e di riunione[24]), si sia raggiunta una soglia d'intensità e di generalizzazione delle restrizioni tale da rendere almeno necessario valutare l'opportunità e l'eventuale ammissibilità di una deroga. E questo, soprattutto, in quanto le limitazioni devono essere lette alla luce della giurisprudenza della Corte secondo cui **la limitazione "ordinaria" di un diritto non può spingersi al punto di compromettere l'essenza del diritto stesso**. Il discrimine starebbe, quindi, nella sostanziale nullificazione del diritto.

Dal testo dell'art. 15, e dalla giurisprudenza europea, emerge che in tale materia occorre distinguere tra due differenti piani di indagine: (1) da un lato, e preliminarmente, bisogna verificare la sussistenza dei **presupposti per la valida invocazione** dell'art. 15 CEDU; (2) dall'altro, ed *ex post*, si tratterà di determinare se sono stati rispettati i **limiti** posti dalla Convenzione all'esercizio del diritto di deroga. Un'analisi approfondita in tal senso, dunque, non potrà che realizzarsi ad emergenza terminata. Tuttavia, a circa un mese dall'adozione delle prime misure, alcune osservazioni possono già porsi in essere. Pur non espressamente prevista nel testo, la competenza a verificare la sussistenza dei suddetti elementi spetta alla Corte europea, il cui orientamento in materia mostra una particolare deferenza nei confronti delle scelte dei Governi, ritenendo che sussista un ampio (pur se non assoluto)[25] **margine di apprezzamento nazionale**, al punto che la stessa Corte ha affermato che i suoi poteri sono in questi casi *"particularly apparent"*[26]. Tale *"methodological dislocation"* implica che siano primariamente le autorità nazionali, in quanto più vicine alla situazione da affrontare, a stabilire se sussistono i presupposti per invocare la deroga e a determinare le misure necessarie[27]. Ad eccezione di un unico caso deciso dalla Commissione[28], la Corte non si è comunque mai spinta a sindacare l'effettiva qualificabilità della situazione in termini di emergenza, limitandosi a verificare unicamente l'eventuale abusività della deroga e la conformità della misure adottate con i limiti stabiliti dalla Convenzione.

### 3. Sulla sussistenza dei presupposti applicativi dell'art. 15 CEDU in relazione all'emergenza COVID-19.

La **deroga**, come si evince dal testo dell'art. 15, costituisce un **diritto dello Stato**, che, dunque, non è tenuto a richiedere un'autorizzazione. Laddove, tuttavia, il diritto di deroga sia esercitato, sorge un obbligo procedurale di notifica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa. In aggiunta a tale presupposto procedurale, affinché si possa validamente invocare l'art. 15 sono richiesti anche dei presupposti di tipo sostanziale. È necessario, cioè, che: (a) sussista una situazione di guerra o di emergenza pubblica che minacci la vita dell'intera nazione; (b) la minaccia sia attuale o, quanto meno, imminente; (c) lo Stato non abbia creato o contribuito a creare la situazione di emergenza.

#### Il requisito procedurale

Ad oggi, l'Italia non ha ancora provveduto alla **notifica della deroga al Segretario Generale del Consiglio d'Europa**, così come richiesto dal par. 3 dell'art. 15 CEDU. Quali sono, quindi, le conseguenze della mancata notificazione e quali i rapporti tra il diritto di deroga o l'obbligo (od onere) di notifica? Al riguardo, è stato, correttamente, rilevato che *"l'assenza di una dichiarazione di deroga non vuol dire sempre che ne manchino i presupposti"*[29], ma ciò non significa che la sussistenza dei presupposti sia, di per sé, idonea ad determinare l'applicabilità dell'art. 15 CEDU. La notifica, infatti, è **condizione per il valido esercizio del diritto di deroga**, con la conseguenza che, in assenza, l'art. 15 non trova applicazione e lo Stato non può invocare la deroga per esimersi dalla propria responsabilità ai sensi della Convenzione[30], laddove le misure oltrepassino i limiti stabiliti dalle clausole di limitazione (o interferiscano nel godimento di diritti tutelati da disposizioni che non prevedono dette clausole). La notifica, quindi, non è un mero e autonomo obbligo procedurale, come pure è stato sostenuto[31]. Peraltro, la Commissione ha affermato che sussiste anche una sorta di **condizione preliminare**, in quanto *"Art. 15 requires some formal and public act of derogation, such as the a **declaration of martial law or state of emergency**, and that, where no such act has been proclaimed by the High Contracting Party concerned, although it was not in the circumstance prevented from doing so, Art. 15 cannot apply"*[32]. Nel valutare la presenza di tale pre-condizione, tuttavia, la Corte europea è ha adottato una posizione flessibile, a differenza del Comitato ONU per i diritti dell'uomo in relazione alle deroghe ai sensi dell'art. 4 del PIDCP. La successiva giurisprudenza della Corte, infatti, ha reputato sufficiente, come *"official proclamation"*, una dichiarazione *"formal in character and made public by the Government's intention as regards derogation"*[33] in luogo di una formale dichiarazione dello stato di emergenza (che nel nostro ordinamento non è neppure prevista dalla Costituzione).

In ogni caso, tale condizione preliminare sussiste nel caso dell'Italia. Infatti, già il 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri aveva deliberato una **"Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"**[34]. Il fondamento normativo della delibera è il Codice della protezione civile, il quale prevede, all'art. 24, comma 1[35], il potere di procedere in tal

senso qualora siano accertati eventi che presentano i requisiti di cui all'art. 7, comma 1, lett. c) del medesimo testo normativo[36]. Non sembra, invece, che siano richiesti ulteriori requisiti da parte della Corte, nonostante il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani abbia sostenuto che sia necessario che la dichiarazione dello stato di emergenza sia soggetta al sindacato del Parlamento e del potere giudiziario[37]. La delibera dello stato di emergenza, peraltro seguita da un atto che si fonda, ai sensi della Costituzione, su requisiti di necessità e urgenza (il D.L. n. 6 del 23 febbraio 2020, "approvato" dal Parlamento con la L. di conversione n. 13 del 5 marzo 2020), possono considerarsi come **proclamazioni dotate dei requisiti di ufficialità e pubblicità**[38] sufficienti al fine di rendere valida, secondo la giurisprudenza della Corte, un'eventuale notifica ai sensi dell'art. 15 CEDU.

### I requisiti sostanziali

Chiarito che la notifica costituisce condizione necessaria ai fini dell'applicabilità dell'art. 15, può ritenersi che sussistono i presupposti sostanziali per procedere in tal senso. Non sembra potersi escludere, infatti, che la diffusione del COVID-19 sia qualificabile come una **situazione di emergenza pubblica che minaccia la vita della Nazione**. Quest'ultima è stata definita dalla Corte come *"an exceptional situation of crisis of emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed"*[39]. Potrebbe al riguardo dirsi che la qualifica, da parte dell'OMS, dell'(allora) epidemia come *"public health emergency of international concern"*, costituisce riprova della sussistenza di una "possibile" situazione di emergenza. Ai sensi dell'art. 15, però, spetta poi ai singoli Stati dimostrare che essa abbia raggiunto un livello di gravità e diffusione tale da determinare una minaccia per la vita della Nazione.

A riprova del fatto che un'epidemia possa (astrattamente) costituire una minaccia per la vita di una Nazione, bisogna considerare che già in passato la Georgia ha attivato il meccanismo in esame con riferimento all'epidemia aviaria del 2006[40], particolarmente diffusa in una parte del territorio nazionale, cui lo Stato aveva reagito con forti restrizioni del diritto di proprietà (mediante requisizioni funzionali al collocamento dei malati) e alla libertà di circolazione. Ciò è confermato anche dal fatto che la Corte, in passato, ha escluso che la nozione fosse limitata esclusivamente a **"threat of serious physical damage and loss of life"**[41]. Conseguentemente, una situazione in cui la vita di una gran parte della popolazione sia a rischio senza dubbio può considerarsi come minaccia per la vita della Nazione. Al momento dell'adozione delle misure, era già confermato che le complicazioni causate dal COVID-19, e in particolare la polmonite virale interstiziale grave da esso cagionata, erano **potenzialmente mortali**, soprattutto (ma non solo) per gli individui di età superiore ai 65 come per tutti coloro affetti da patologie che causano immunodepressione o altre patologie gravi. Peraltro, il virus si trasmette con una facilità tale da rendere impossibile limitare i contagi se non riducendo al minimo i contatti interpersonali, né esiste un vaccino o farmaco la cui efficacia sul virus sia stata accertata dalla comunità scientifica.

La **minaccia**, in secondo luogo, deve essere **attuale o imminente**<sup>[42]</sup>, riferirsi all'intera popolazione nazionale ed alla comunità nel suo complesso<sup>[43]</sup>, non potendo la deroga invocarsi in via meramente preventiva<sup>[44]</sup>. In Italia, l'*escalation* delle misure restrittive ha preso avvio quando ormai si era resa evidente l'inefficacia del tentativo di fermare la diffusione del virus semplicemente ricostruendo la catena dei contagi ed isolando i soggetti potenzialmente infetti. L'applicazione delle misure a tutto il territorio nazionale è stata disposta in un momento in cui vi erano **già oltre 9.000 contagi e casi accertati in tutte le Regioni d'Italia**, e ciò sembra sufficiente, se si considera che "*[t]he requirement of imminence cannot be interpreted so narrowly as to require a State to wait for disaster to strike before taking measures to deal with it*"<sup>[45]</sup>. In ogni caso, la rigidità delle misure dovrà essere modulata in considerazione gli sviluppi successivi della situazione<sup>[46]</sup>.

Altro requisito pacificamente richiesto ai fini della legittimità della deroga è che **lo Stato non abbia creato o contribuito a creare la situazione di emergenza**<sup>[47]</sup>. È cioè necessario che la situazione emergenziale **non sia imputabile allo Stato**. Nel caso dell'Italia, che ha immediatamente adottato, sia pur gradualmente, misure di contenimento del virus, tale condizione sembra rispettata. Più difficile, invece, appare, ad esempio, la possibilità di dimostrare la sussistenza di tale condizione da parte di uno Stato, come il Regno Unito, che abbia all'inizio deliberatamente scelto di anteporre l'economia al contenimento del virus. Il completo *lockdown* imposto alcuni giorni fa<sup>[48]</sup>, dunque, potrebbe teoricamente non essere giustificabile ai sensi dell'art. 15. Al riguardo, però, si porrebbero gravi difficoltà in termini di prova. Dovrebbe, cioè, ricostruirsi la **catena causale**, dimostrando che l'omissione di un tempestivo intervento da parte dello Stato sia stata causa della maggiore diffusione del virus, e che dunque le misure maggiormente restrittive siano addebitabili allo Stato stesso.

#### 4. I (pochi) limiti imposti dall'art. 15 all'esercizio del diritto di deroga

Anche quando sussistono i presupposti per esercitare il diritto di deroga, è necessario che le misure restrittive rispettino una serie di **limiti**. In particolare, esse devono essere: (a) proporzionate rispetto al carattere e all'entità dell'emergenza; (b) temporanee; (c) conformi agli altri obblighi internazionali gravanti sullo Stato; infine, (d) non devono incidere sui cd. diritti inderogabili.

In primo luogo, le misure devono essere **proporzionate**, potendo limitarsi i diritti fondamentali solo "**nella stretta misura in cui la situazione lo richiede**". Le misure italiane di contrasto al COVID-19 paiono, in tal senso, compatibili con il requisito della proporzionalità. Pur essendo riferito all'applicazione dell'art. 4 del PIDCP, per dare concretezza principio di proporzionalità, anche nell'ambito di una deroga alla CEDU, sembra utile fare riferimento al Commento Generale n. 29 del Comitato ONU sui diritti umani, il quale ha specificato che la proporzionalità delle misure deve essere valutata alla luce della loro "**duration, geographical coverage and material scope**"<sup>[49]</sup>.

La deroga deve essere **temporanea** e lo Stato deve costantemente vigilare sulla perdurante necessità delle misure, posto che queste devono immediatamente cessare laddove risultino non più giustificate alla luce dell'entità dell'emergenza. In Italia la

dichiarazione dello “stato di emergenza” sarà in vigore fino al 31 luglio 2020. Le misure più restrittive sono state disposte per una durata determinata, fino al 3 aprile 2020, anche se è ormai pacifico che il termine sarà prorogato. In ogni caso, anche l’eventuale proroga non esclude la sussistenza del requisito della temporaneità, a condizione che permangano i presupposti che ne giustificano l’adozione. Peraltro, la Corte ha ritenuto in passato ammissibili anche deroghe durate diversi anni[50].

Quanto all’**ambito geografico di applicazione**, le misure adottate dal Governo italiano sono state oggetto di progressiva estensione. Originariamente le restrizioni sono state disposte esclusivamente in riferimento alle “Zone Rosse” di Codogno e dintorni. Con il DPCM 8 marzo 2020 hanno acquisito la medesima qualifica di Zone Rosse anche il territorio dell’intera Lombardia e di una serie di Province. Con il DPCM 9 marzo 2020, infine, le misure sono state estese all’**intero territorio nazionale**. Agli inizi di marzo, infatti, era ormai chiaro che i tentativi di arginare l’epidemia (*rectius*: pandemia) nell’ambito geografico maggiormente colpito erano falliti.

Anche lo **scopo materiale** delle misure ha subito una progressiva estensione, sia quanto ai diritti il cui godimento è stato intaccato dalle misure, che quanto all’entità della limitazione, in conseguenza del progressivo aggravarsi dell’emergenza, e, dunque, nel rispetto del principio di proporzionalità. Quanto, ad esempio, alla **libertà di movimento**, al semplice “invito” a rimanere a casa, ha fatto seguito la limitazione degli spostamenti per sole situazioni di necessità, comprovate esigenze lavorative e motivi di salute, disposta con il DPCM 11 marzo 2020. Mentre, poi, si verificava l’intensificazione dei controlli relativi all’attuazione delle misure, unitamente a un’interpretazione sempre più restrittiva delle eccezioni, si è arrivati, con il DPCM 23 marzo, all’eliminazione, quanto agli spostamenti tra Comuni diversi, dell’eccezione di “necessità” (sostituita dalla più stringente “assoluta urgenza”), e della clausola che autorizzava il rientro presso il Comune di domicilio, abitazione o residenza. In relazione al **diritto di proprietà**, il D.L. n. 18 del 27 marzo 2020 (cd. “Cura Italia”) conferisce alla protezione civile il potere di disporre la requisizione da soggetti pubblici e privati di presidi sanitari e medico chirurgici, dei beni mobili necessari a fronteggiare l’emergenza sanitaria, nonché di strutture alberghiere ed altri beni immobili che siano adeguati ad ospitare le persone in quarantena, isolamento fiduciario o permanenza domiciliare[51].

Anche i limiti disposti dal par. 2 dell’art. 15 risultano rispettati nel caso italiano. Ai sensi di quest’ultimo, la deroga non può incidere sui cd. **diritti inderogabili**. Deroga alcuna è consentita, quindi, con riferimento all’art. 2 (diritto alla vita), all’art. 3 (divieto di tortura o trattamenti inumani e degradanti), all’art. 4 Prot. 1 (divieto di imprigionamento per debiti) e all’art. 7 (*nulla poena sine lege*). Vi si aggiungono, poi, il divieto di pena di morte di cui al Prot. 6 e al Prot. 13 e il principio del *ne bis in idem* di cui all’art. 4 Prot. 7.

Infine, le misure devono essere **compatibili con gli altri obblighi internazionali** che vincolano lo Stato. Quanto all’Italia, può e deve considerarsi che essa è anche Parte del PIDCP, in quale annovera tra i diritti inderogabili anche il divieto di imprigionamento a fronte di un inadempimento contrattuale, il diritto alla personalità giuridica, la libertà di

pensiero, coscienza e religione. A differenza che nel Patto, il **divieto di discriminazione** di cui all'art. 14 non figura tra le norme inderogabili, ma la Corte lo ha ritenuto come implicito principio fondamentale che regola l'esercizio del potere di deroga[52]. Tra gli obblighi internazionali non derogabili in virtù dell'art. 15 rientrano sicuramente anche i diritti che ai sensi del diritto internazionale generale hanno acquisito lo *status* di **jus cogens**. Può quindi ritenersi che anche l'art. 4 CEDU, pur non espressamente incluso nella lista di cui all'art. 15, par. 2, non possa essere derogato. Anche sul rispetto di tale requisito non si pongono problemi.

## 5. Conclusioni

Posto che **notificazioni delle dichiarazioni di deroga** ai sensi dell'art. 15 e in riferimento all'emergenza COVID-19 sono già state effettuate, in ordine cronologico, da **Lettonia[53], Romania[54], Armenia[55], Moldavia[56], Estonia[57] e Georgia[58]**, sarebbe quanto meno auspicabile che anche il Governo italiano proceda – almeno per quando riguarda i diritti maggiormente colpiti dalle misure di contenimento, quali la libertà di circolazione e la libertà di associazione – in tal senso. Rispetto a questi ultimi, infatti, ma sembra che il limite di non compromettere la stessa “essenza” del diritto sia stato superato, ma soltanto studi più approfonditi potranno dirlo con certezza. La notifica, infatti, ha un duplice scopo: dal punto di vista giuridico, è indispensabile ai fini dell'applicabilità dell'art. 15; da un punto di vista politico, essa manifesta la preoccupazione dello Stato di garantire che, pur nel fronteggiare una crisi tanto grave da mettere “in pericolo la vita della Nazione”, le limitazioni dei diritti fondamentali restino nei limiti di quanto strettamente necessario. E, infatti, gli studi finora condotti sulla prassi delle notificazioni di deroga dimostrano che esse sono più frequentemente rilasciate da parte degli Stati maggiormente democratici, mentre “*weak democratic governance rarely bother with derogation because they are not concerned about domestic repercussion*”[59]. In ogni caso, l'eventuale assenza di una deroga non implicherebbe di per sé l'illegittimità delle misure adottate dall'Italia per affrontare l'emergenza. La Corte procederebbe, infatti, caso per caso, a verificare la compatibilità delle stesse con le singole clausole di limitazione contenute nella Convenzione. Il ritardo dello Stato italiano lo espone, tuttavia, al rischio di non poter invocare l'art. 15 come giustificazione delle misure. Nel famoso *Greek case* la Commissione, oltre ad aver rilevato la genericità della notificazione greca (che non specificava le misure adottate e i testi normativi che le prevedevano), ha ritenuto che un ritardo di oltre quattro mesi nella comunicazione fosse incompatibile con l'art. 15, par. 3. Visto il rapido evolversi (e, purtroppo) aggravarsi della situazione, non è da escludere che nei prossimi giorni altri Stati si aggiungano alla lista di quelli che hanno già provveduto a notificare la deroga[60].

[1] G. CATALDI, *Art. 15. Deroga in caso d'urgenza*, in A. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU*, Padova, 2012, p. 555. Lo scopo della norma, il cui fondamento filosofico e normativo della norma può rinvenirsi nella teoria dello stato di necessità, è quello di incardinare anche le situazioni di emergenza



nell'ambito dei meccanismi convenzionali, garantendo che l'eccezionalità del pericolo non sia invocata per giustificare, *rebus sic stantibus*, qualsiasi limitazione dei diritti fondamentali.

[2] R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, traduzione in inglese di J. Rivers, Oxford, 2002 (originale in tedesco del 1985).

[3] Su proposta del Ministro della Salute e sentiti il Ministro dell'Interno, il Ministro della Difesa e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, i Ministri di volta in volta competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni (o della o delle Regioni interessate dalle misure).

[4] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d'ora in avanti, DPCM), 8 marzo 2020; DPCM 11 marzo 2020; DPCM 23 marzo 2020.

[5] EURONEWS, *Coronavirus: Which European countries are under lockdown, and who is next?* 27 marzo 2020, disponibile qui:  
<https://www.euronews.com/2020/03/19/coronavirus-which-countries-are-under-lockdown-and-who-s-next>.

[6] BUSINESS INSIDER, *Almost all US states have declared states of emergency to fight coronavirus – here's what it means for them*, 17 marzo 2020, disponibile online su:  
<https://www.businessinsider.com/california-washington-state-of-emergency-coronavirus-what-it-means-2020-3?IR=T>.

[7] Per un aggiornamento costante dei Paesi in cui sono state adottate misure di "lockdown" si veda BUSINESS INSIDER, *A third of the global population is on coronavirus lockdown*, 26 marzo 2020, disponibile qui: <https://www.businessinsider.com/countries-on-lockdown-coronavirus-italy-2020-3?IR=T>.

[8] WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Statement on the second meeting of the International Health Organization (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)* 20 gennaio 2020: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

[9] WORLD HEALTH ORGANIZATION, *International Health Regulations*, Third Edition, 2005, art. 1. Essa si definisce come "extraordinary event with is determined [...]: (i) to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease and (ii) to potentially require a coordinated international response"

[10] WORLD HEALTH ORGANIZATION, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 marzo 2020: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—11-march-2020>.

[11] J. M. Last (ed.), *A Dictionary of Epidemiology*, Fourth Edition, New York, Oxford University Press, 2001. La definizione comune di pandemia è la seguente: “an epidemic occurring worldwide, or over a very wide area, crossing international boundaries and affecting a large number of people”.

[12] Si vedano, al riguardo, F. Paddeu, F. Jephcott, *COVID and Defences in the Law of State Responsibility: Part I*, in EJIL Talks!, 17 marzo 2020: <https://www.ejiltalk.org/covid-19-and-defences-in-the-law-of-state-responsibility-part-i/>; F. Paddeu, F. Jephcott, *COVID and Defences in the Law of State Responsibility: Part II*, in EJIL Talks!, 17 marzo 2020: <https://www.ejiltalk.org/covid-19-and-defences-in-the-law-of-state-responsibility-part-ii/>.

[13] INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Draft Articles on Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, in the Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II, Part. Two, art. 55.

[14] Che tutelano, rispettivamente, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, la libertà di pensiero, coscienza e religione, la libertà di espressione e la libertà di riunione e associazione.

[15] Libertà di circolazione.

[16] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Enhorn c. Svezia*, ricorso n. 56529/00, decisione del 25.01.2005. La Corte ha specificato che al fine di determinare se la restrizione della libertà personale sia compatibile con la Convenzione, e, dunque, se la misura sia proporzionata rispetto allo scopo perseguito, occorre prendere in considerazione vari elementi quali: (i) la pericolosità della malattia; (ii) la possibilità di adottare misure meno lesive della libertà personale dell'individui; (iii) la durata della limitazione.

[17] Protezione della proprietà.

[18] G. PINO, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion Pratica*, 2014, pp. 541 ss.

[19] “1. In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richiede e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. 2. La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all'articolo 2, salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4, par. 1 e 7. 3. Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene informato nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d'Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure cessano d'essere in vigore e le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione”.

[20] Clausole di deroga sono contenute anche nel Patto sui diritti civili e politici (all'art. 4) e nella Convenzione interamericana dei diritti umani (all'art. 27), mentre manca una disposizione analoga nella Convenzione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli.

[21] Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Danimarca, Norvegia, Svezia e Olanda c. Grecia (Greek case)*, ricorsi n. 3321/67, 3322/67, 3323/67 e 3344/64, par. 153

[22] E. SOMMARIO, *Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe*, in SIDIBlog, 27 marzo 2020, disponibile qui: <http://www.sidiblog.org/2020/03/27/misure-di-contrasto-allepidemia-e-diritti-umani-fra-limitazioni-ordinarie-e-deroghe/>.

[23] A. SPADARO, *Do the containment measures taken by Italy in relation to COVID-19 comply with human rights law?*, in EJIL Talks, 16 marzo 2020: <https://www.ejiltalk.org/do-the-containment-measures-taken-by-italy-in-relation-to-covid-19-comply-with-human-rights-law/>; K. DZEHTSIAROU, *Covid-19 and the European Convention on Human Rights*, in Strasbourg Observer, 27 marzo 2020, disponibile qui: <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/#more-4563>.

[24] Si veda, al riguardo, 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, disponibile qui: <http://www.sidiblog.org/2020/03/27/nous-sommes-en-guerre-la-lotta-globale-alla-pandemia-alla-prova-del-patto-internazionale-sui-diritti-civili-e-politici/>.

[25] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Branningan e McBride c. Regno Unito*, ricorsi n. 14553/89 e 14554/89, decisione del 25.05.1993, para. 43.

[26] Corte europea dei diritti umani, *Irlanda c. Regno Unito*, para. 207.

[27] D. SHELTON, *Proportionality*, in D. SHELTON (a cura di), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford, 2015, p. 446 ss p. 456.

[28] Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Greek case*, op. cit., par. 133-134. La Grecia aveva notificato la deroga in seguito al colpo di stato militare del 1967, per sedare la grave crisi politica nel Paese. A detta della Commissione, tuttavia, la situazione non poteva ritenersi "*beyond the control of the public authorities using the normal measures*" e, soprattutto, non raggiungeva "*a scale threatening the organised life of the community*".

[29] G. CATALDI, cit. p. 555.

[30] Commissione europea dei diritti umani, *Lawless c. Irlanda (no. 3)*, ricorso n. 332/57, report del 01.07.1961, par. 47.

[31] Nella Dissenting Opinion del giudice Sperduti, condivisa dal giudice Tranchsel, in Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Cipro c. Turchia*, 1986.

[32] Commissione europea dei diritti umani, *Cipro c. Turchia*, ricorsi n. 6780/74 e 6950/75,

report del 10.07.1976, par. 527.

[33] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Branningan e McBride c. Regno Unito*, para. 43. Ciò vuol dire, quindi, che a differenza di quanto richiesto dall'art. 4 del PIDCP, è sufficiente una dichiarazione ufficiale in tal senso, ma non è necessaria una espressa dichiarazione dello stato di emergenza.

[34] Delibera del Consiglio dei Ministeri 31 gennaio 2020, GU Serie Generale n. 26 del 01.02.2020.

[35] D. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, in GU Serie Generale n. 17 del 22 gennaio 2018, entrato in vigore il 6 febbraio 2018, art. 24, comma 1.

[36] Cioè, eventi che siano qualificati come " *emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza di intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24*".

[37] Commissione Europea dei diritti umani, *Opinion of the Commissioner for Human Rights, Mr. Alvaro Gil-Robles, on certain aspects of the United Kingdom 2001 derogation from Article 5 par. 1 of the European Convention on Human Rights*, para. 5. Il sindacato del potere legislativo e giudiziario, è stato affermato, costituisce " *essential guarantee against the possibility of an arbitral assessment by the executive and the subsequent implementation of disproportionate measures*". Nel nostro ordinamento la delibera dello stato di emergenza non è sicuramente soggetta ad approvazione Parlamentare né a controllo giurisdizionale, posto anche che il comma 5 dell'art. 24 del Codice della protezione civile esclude persino la soggezione al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei Conti. L'approvazione parlamentare si è avuta, invece, per il D.L. n. 6 del 23 febbraio 2020, il quale ha adottato le prime misure e conferito poteri di attuazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, che è stato convertito nella Legge 5 marzo 2020, n. 13. Secondo il Commissario, tuttavia, la mera approvazione parlamentare non sarebbe sufficiente, posto che " *the effectiveness of the parliamentary scrutiny of derogations depends on large measure on the access of some of its members to which the decision to derogate is based*". In ogni caso, la Corte non ha mai richiesto valutato tale condizione quando si è trovata ad applicare l'art. 15.

[38] G. CATALDI, op. cit. p. 558.

[39] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lawless c. Irlanda (n. 3)*, op cit., par. 28.

[40] Nota verbale notificata dalla Georgia al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, 13 marzo 2006, disponibile su: <https://rm.coe.int/0900001680650951>. Nel caso della Georgia, comunque, dubbi si pongono in relazione alla proporzionalità e necessità delle misure, adottate in tutto il territorio nazionale per fronteggiare un'epidemia diffusa in solo una parte dello stesso. Inoltre, la diffusione del virus aviaria era notevolmente più difficile rispetto all'attuale COVID-19.

[41] Corte europea dei diritti dell'uomo, *A. e altri c. Regno Unito*, ricorso n. 3455/05, 12.02.2019, par. 179.

[42] Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Danimarca, Norvegia, Svezia e Olanda c. Grecia* (cd. *Greek case*), par. 112. La Commissione ha evidenziato che il termine "imminente" non figura nella traduzione inglese, mentre la definizione francese (considerata la versione autentica) prevede "*un situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent*". Da lì, la Commissione ha ritenuto che il pericolo dovesse essere attuale o imminente.

[43] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lawless c. Irlanda (n. 3)*, op. cit., par. 59.

[44] G. CATALDI, cit. p. 557.

[45] Corte europea dei diritti dell'uomo, *A. e altri c. Regno Unito*, op. cit., par. 49.

[46] Corte europea dei diritti dell'uomo, *A. e altri c. Regno Unito*, op. cit., par. 178.

[47] Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Greek case*, op. cit.

[48] THE GUARDIAN, *This is lockdown UK*, 24 marzo 2020, disponibile su: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/24/tuesday-briefing-this-is-lockdown-uk>.

[49] Comitato ONU dei diritti umani, *General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, 31 agosto 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, disponibile online su: <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>.

[50] Corte europea dei diritti dell'uomo, *A. e altri c. Regno Unito*, op. cit., par. 178.

[51] La limitazione, in questo caso, potrebbe rientrare nei limiti di cui all'art. 1 Prot. 1.

[52] Corte europea dei diritti dell'uomo, *A. e altri c. Regno Unito*, op. cit. par. 190.

[53] Nota verbale notificata dalla Lettonia al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, 16 marzo 2020, disponibile su: <https://rm.coe.int/09000016809ce9f2>.

[54] Nota verbale notificata dalla Romania al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, 18 marzo 2020, disponibile su:

<https://rm.coe.int/09000016809cee30>.

[55] Nota verbale notificata dall'Armenia al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, 20 marzo 2020, disponibile su: <https://rm.coe.int/09000016809cf885>.

[56] Nota verbale notificata dalla Moldavia al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, 20 marzo 2020, disponibile su: <https://rm.coe.int/09000016809cf9a2>.

[57] Nota verbale notificata dall'Estonia al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, 20 marzo 2020, disponibile su: <https://rm.coe.int/09000016809cfa87>.

[58] Nota verbale notificata dalla Georgia al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, 23 marzo 2020, disponibile su: <https://rm.coe.int/09000016809cff20>.

[59] E. M. Hafner-Burton, L. R. Helfer, C. J. Farris, *Emergencies and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties*, International Organizations, Vol. 65, 2001, p. 679.

[60] Lo stato delle notifiche di deroga può monitorarsi sul sito del Consiglio d'Europa, al seguente link: <https://www.coe.int/en/web/conventions/notifications>.