



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2020, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo e Presidente di sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Claudia Morviducci, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente del Consiglio ANAC
Lucia Serena Rossi, Giudice della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Professore a contratto, Università Cattolica - già Assistant Professor in European Law, University of Twente
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario

2020, n. 2

Editoriale

La protección de la salud pública y el respeto a las libertades individuales ante la Covid-19 p. 1
Juan Manuel de Faramiñán Gilbert

Saggi e Articoli

L'efficacia *cross-border* degli accordi stragiudiziali in materia familiare tra i regolamenti p. 22
Bruxelles II-bis e Bruxelles II-ter
Costanza Honorati, Sara Bernasconi

Dignità umana e tutela dei detenuti nello “Spazio di giustizia” dell’Unione europea p. 51
Maria Cristina Carta

Confisca urbanistica e prescrizione del reato tra giurisprudenza nazionale e giurisprudenza della p. 85
Corte EDU
Federica Grasselli

Il riconoscimento nell’ordinamento di destinazione degli *status* familiari costituiti all’estero per p. 116
motivi di ricongiungimento
Giuseppina Pizzolante

FOCUS

Lo spazio euro-nazionale di libertà, sicurezza e giustizia alla prova del Covid-19

“Fase 1” di contrasto al Covid-19, ordinamento italiano e tutela dei diritti umani alla luce della p. 153
CEDU
Marco Argentini

Tutela della salute pubblica ed assistenza economica e finanziaria agli Stati membri p. 181
dell’Unione europea in tempo di emergenza sanitaria
Francesco Battaglia

Sovraffollamento carcerario: i criteri dettati dalla sentenza *Dorobantu* per il calcolo degli spazi. p. 213
Una “bussola” per le scelte da compiere in periodo di emergenza sanitaria?
Alessio Gaudieri



Alla ricerca di un bilanciamento tra la protezione dei diritti fondamentali nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia e gli interessi nazionali: il Covid-19 alla prova dei fatti p. 250
Luigimaria Riccardi



ALLA RICERCA DI UN BILANCIAMENTO TRA LA PROTEZIONE DEI
DIRITTI FONDAMENTALI NELL' AMBITO DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ,
SICUREZZA E GIUSTIZIA E GLI INTERESSI NAZIONALI:
IL COVID-19 ALLA PROVA DEI FATTI

Luigimaria Riccardi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I provvedimenti limitativi della libertà di circolazione. – 3. Le misure restrittive in materia di *privacy* e le sue ricadute nell'ambito dello SLSG. – 4. Gli effetti della pandemia sulla sicurezza personale. – 5. Le limitazioni “*straordinarie*” nell'ambito dello SLSG. – 6. Sulla conformità alla CEDU delle limitazioni “*ordinarie*” e “*straordinarie*” adottate. – 7. L'adozione di misure che comportano una sospensione (di fatto) di diritti garantiti nell'ambito dello SLSG: spunti problematici in relazione alla politica comune di asilo. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La pandemia generata dalla diffusione del virus COVID-19¹ ha imposto ai singoli Stati di introdurre misure restrittive al fine di arginare l'avanzata del patogeno e mitigarne gli effetti. Si pensi, ad es., alle chiare interferenze negative che l'imposizione di quarantene produce sul diritto alla libertà personale; la creazione di zone dalle quali non è concesso allontanarsi incide sulla libertà di movimento; la requisizione di beni privati limita il diritto di proprietà o anche misure capaci di limitare fortemente il diritto alla vita privata e familiare. Tutte le misure adottate incidono restrittivamente sul pieno godimento dei diritti fondamentali. I diritti in questione, infatti, sono garantiti sia dagli ordinamenti interni degli Stati, sia da numerosi trattati internazionali volti alla

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Dottore di ricerca (Ph.D.) in “Scienze Giuridiche”, *curriculum* in Diritto Internazionale e Diritto dell'Unione Europea – Università di Pisa. Indirizzo e-mail: luigimaria.riccardi@outlook.it.

¹ Sono due le decisioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) che hanno caratterizzato la fase iniziale dell'attuale emergenza sanitaria da COVID-19, ossia la dichiarazione del 30 gennaio 2020 sul COVID-19 quale emergenza di sanità pubblica e il suo successivo riconoscimento come pandemia l'11 marzo 2020, v. World Health Organization, Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005), *Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV)*, disponibile su <https://bit.ly/2WCrM4a>.

protezione dei diritti umani come, ad esempio, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali² (CEDU). Gli strumenti in questione consentono l'adozione di restrizioni di varia portata al pieno esercizio dei diritti individuali, quando siano in gioco interessi collettivi (come il diritto alla salute e l'ordine pubblico), interessi essenziali dello Stato (soprattutto di natura economica) o i diritti e le libertà di altri individui. Ad esempio, accanto alla possibilità di imporre limitazioni “*ordinarie*” (le quali possono essere adottate senza l'attivazione della c.d. “*clausola di deroga*” prevista ai sensi dell'art. 15 della CEDU) la Convenzione riconosce agli Stati parte la possibilità di introdurre restrizioni “*straordinarie*” ai diritti ivi riconosciuti. Si tratta di vere e proprie deroghe alle rispettive disposizioni, ovvero provvedimenti restrittivi che però risultano compatibili con la lettera della CEDU in virtù dell'art. 15 della Convenzione³. Infatti, la clausola in questione statuisce che l'adozione di misure restrittive può essere giustificata, quando esista un pericolo pubblico che “*minacci la vita della nazione*”⁴.

L'attuale contesto emergenziale dimostra la sempre più crescente importanza di ricercare un equo bilanciamento tra gli interessi dello Stato – in ambito economico e sociale – durante gli stati di crisi e la protezione dei diritti fondamentali così come stabiliti ed integrati a livello sovra-statale. Infatti, la tutela concreta dell'esercizio dei diritti da parte dei singoli individui può risultare particolarmente sensibile alle azioni e agli interventi che si rendono necessari a livello nazionale, europeo ed internazionale per contenere e contrastare l'emergenza.

² Per un esame approfondito della CEDU, si veda J-L. CHARRIER (cur.), *Code de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, III ed., Paris, 2005; A. DI STASI, *Il sistema convenzionale di tutela dei diritti dell'uomo: profili introduttivi*, in ID. (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Vicenza, 2016, p. 3; J. KABBLERS, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, in ID. (ed.), *International Law Documents*, Cambridge, 2016, pp. 134-148; A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, II ed., Milano, 2018; J. GERARDS, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2019. È pur vero che i diritti sui quali incidono le misure in questione sono stabiliti anche, ad es., dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (si pensi, ad es., al diritto alla libertà e alla sicurezza ai sensi dell'art. 6, al diritto di asilo ai sensi dell'art. 18 e al diritto alla protezione della salute ai sensi dell'art. 35), v. A. DI STASI, *L'evoluzione dello “statuto” giurisprudenziale dei diritti fondamentali in “statuto” normativo degli stessi. Il valore aggiunto della Carta dei diritti fondamentali*, in ID. (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, pp. 41-102. Tuttavia, per salvaguardare l'unitarietà dell'analisi svolta nel presente lavoro e tenuto conto che nel 2020 si celebrano i 70 anni della CEDU, si prenderà in considerazione unicamente la Convenzione.

³ L'art. 15, comma 1 della CEDU statuisce che: “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 richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale [...]”.

⁴ Per un primo commento degli effetti prodotti sulla protezione dei diritti fondamentali da parte dell'emergenza COVID-19 e dell'utilizzo delle clausole di deroga, si vedano: E. SOMMARIO, *Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe*, in *SidiBlog.it*, 27 marzo 2020, disponibile su <http://www.sidiblog.org/2020/03/27/misure-di-contrasto-allepidemia-e-diritti-umani-fra-limitazioni-ordinarie-e-deroghe/>.

Tale questione si è posta concretamente nell'ambito dell'UE durante l'emergenza sanitaria da COVID-19. Infatti, un numero significativo di provvedimenti adottati da alcuni Stati membri dell'UE sono tali da incidere su diritti previsti nella CEDU e strettamente collegati a doppio filo con lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG) dell'UE⁵. In particolare, l'Italia è stata uno dei primi paesi ad aver adottato incisive misure restrittive su tutto il territorio nazionale che si sono succedute a partire dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 marzo 2020⁶. Sulla scorta del modello italiano, un numero crescente di Stati membri dell'UE ha successivamente adottato misure simili di contrasto alla pandemia, dichiarando, ognuno con le proprie particolarità, la chiusura nazionale di attività produttive, commerciali, ludiche e didattiche sul proprio territorio⁷. L'emergenza sanitaria sembra aver fatto emergere alcune criticità soprattutto inerenti ai provvedimenti limitativi, sospensivi o derogatori adottati da alcuni Stati membri dell'UE alla libertà di circolazione, all'immigrazione, alla tutela della sicurezza personale ma anche digitale dei dati personali, tutti diritti più strettamente collegabili e con ricadute rilevanti sullo SLSG.

Nell'ambito del presente contributo ci si propone di capire se le azioni intraprese dagli Stati membri dell'UE siano riuscite, durante l'emergenza COVID-19, a garantire un adeguato bilanciamento tra gli interessi nazionali e il rispetto dei diritti fondamentali della CEDU più direttamente collegabili allo SLSG. A tal fine, verranno descritti vari provvedimenti restrittivi riconducibili a limitazioni a carattere "ordinario" rispetto a diritti garantiti dalla CEDU, nonché le misure riconducibili alle limitazioni a carattere "straordinario" ai sensi dell'art. 15 della CEDU. Ci si chiederà, poi, se tali interventi normativi possano essere considerati compatibili con il diritto dell'UE - in particolare,

⁵ Sulla Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, v., tra gli altri, U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea: principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2007; A. DI STASI, *Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, in ID. (a cura di), *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il capo VI della carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014, pp. 3-43; S. NEGRI, *La realizzazione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia tra Carta dei diritti fondamentali e CEDU: dalla convergenza alla integrazione tra sistemi?*, in A. DI STASI (a cura di), *Spazio europeo e diritti di giustizia*, cit., pp. 111-136; M. FLETCHER, E. HERLIN-KARNELL, C. MATERA (eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, London, New York, 2016; D. LECZYKIEWICZ, *Human Rights and the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Oxford Legal Research Paper Series*, 2016, n. 1, pp. 1-53; B. NASCIBENE, *Il primato, l'Unione allargata e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2016, n. 1, pp. 5-21.

⁶ V. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*, in G.U. n. 62 del 9 marzo 2020, p. 7.

⁷ A mero titolo esemplificativo, si vedano le misure adottate dalla Francia (*Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19*, disponibile su <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041728476&categorieLien=id>), Spagna (*Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*, disponibile su <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/18/pdfs/BOE-A-2020-3824.pdf>), Grecia (Decreto del 22 marzo 2020, disponibile su <https://www.e-nomothesia.gr/kat-ygeia/astheneies/koine-upourgike-apophase-agp-oik-20036-2020.html>).

con gli obiettivi dello SLSG - e con le disposizioni della CEDU. Si terrà conto, infine, del fatto che lo stato di emergenza sembra aver comportato anche l'adozione di misure che sospendono (di fatto) l'applicazione di regole, anche a carattere internazionale, ma che ricadono più specificatamente nello spettro giuridico dello SLSG così come previsto ai sensi della parte terza del Titolo V del TFUE. In tutti questi casi, sembra utile avvalersi anche dell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CtEDU) in relazione al margine di apprezzamento⁸ che i singoli Stati possono esercitare nel recepire e attuare gli obblighi e le restrizioni previste dalla stessa Convenzione, con effetti significativi sull'evoluzione del rapporto tra ordinamento giuridico nazionale, dell'UE e sovranazionale⁹.

2. I provvedimenti limitativi della libertà di circolazione

È importante premettere che alcuni Stati membri dell'UE hanno assunto provvedimenti restrittivi in ambito di circolazione alle frontiere interne all'area Schengen. Ad es., ai sensi degli artt. 25 e 28 del codice frontiere Schengen¹⁰, gli Stati membri possono, in determinate circostanze e in condizioni rigorose, reintrodurre

⁸ Per un'analisi della teoria del margine di apprezzamento, si rinvia a R. SAPIENZA, *Sul margine d'apprezzamento statale nel sistema della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1991, n. 3, pp. 571-614; Y. SHANY, *Toward a General Margin of Appreciation Doctrine in International Law?*, in *European Journal of International Law*, 2005, n. 16, p. 907; A. LEGG, *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law: Deference and Proportionality*, Oxford, 2012; M. LUGATO, *Riflessioni sulla base giuridica del margine di apprezzamento statale nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'Integrazione europea*, 2012, vol. 7, nn. 2-3 pp. 359-374; O.M. ARNARDÓTTIR, *Rethinking the Two Margins of Appreciation*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, n. 12, pp. 27-53; J. GERARDS, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, cit., pp. 160-197.

⁹ Sul dialogo tra ordinamento nazionale e sovranazionale, v. S.M. CARBONE, *I diritti della persona tra CEDU, diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, n. 1, pp. 1-27; J. GERARDS (ed.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the Judgments of the ECtHR in National Case Law: a Comparative Analysis*, Cambridge, 2014; A. DI STASI, (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, cit.; O.M. ARNARDÓTTIR, A.C. BUYSE (eds.), *Shifting Centres of Gravity in Human Rights Protection: Rethinking Relations Between the ECHR, EU, and National Legal Orders*, Abingdon, New York, 2016; J. MEYER-LADEWIG, M. NETTESHEIM, S. VON RAUMER (hrsg.), *Europäische Menschenrechtskonvention: Handkommentar*, 4 Auf., Baden-Baden, 2016.

¹⁰ Regolamento 2016/399/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, *che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*, in GUUE L 77 del 23 marzo 2016, pp. 1-52. V. anche Raccomandazione (UE) 2017/1804 della Commissione, del 3 ottobre 2017, *relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen*, in GUUE L 259 del 7 ottobre 2017, p. 25. In argomento, con riferimento agli aspetti legati alla reintroduzione di controlli alle frontiere interne per COVID, v., tra gli altri, G. CAGGIANO, *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *I POST di AISDUE*, II, 30 aprile 2020, n. 7, pp. 72-101; ID., *Recenti sviluppi del regime delle frontiere esterne nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, pp. 383-416; S. MONTALDO, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *European Papers*, 2020, pp. 1-9.

temporaneamente i controlli alle frontiere interne¹¹. Si può riflettere quindi se la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne all'area Schengen possa essere davvero considerata una restrizione "ordinaria". Il problema si pone in relazione ai motivi che consentono la reintroduzione di controlli alle frontiere Schengen, tenuto che le ragioni di sanità pubblica non sono previste a tal fine dal codice frontiere. Bisogna però precisare che la Commissione nei suoi orientamenti¹² ha dato un'interpretazione ampia affermando che se i problemi di sanità pubblica sono particolarmente gravi questi possono incidere anche sull'ordine pubblico e, quindi, rientrare nei motivi previsti dal Codice frontiere. In ogni caso, tale reintroduzione deve essere limitata nel tempo e notificata alla Commissione europea¹³. Il Parlamento europeo ha constatato che la stragrande maggioranza dei paesi che fanno parte dell'area Schengen ha reintrodotta limitazioni alle proprie frontiere interne¹⁴. Le restrizioni, tuttavia, assumono forme diverse. Infatti, alcuni Stati membri dell'UE hanno ridotto il numero dei passaggi di frontiera attraverso l'effettuazione di verifiche di frontiera, da un lato, e con l'imposizione di veri e propri divieti di ingresso, dall'altro lato. Ad esempio, il 18 marzo 2020, 27 passaggi di frontiera sono stati chiusi tra la Croazia e la Slovenia. Molti Stati membri dell'UE hanno chiuso gli aeroporti ed altri, invece, hanno chiuso i propri confini come nel caso della Lettonia. Infatti, a partire dal 17 marzo 2020, alle persone e ai veicoli (diversi dal trasporto merci) è stato generalmente vietato di spostarsi attraverso i punti di attraversamento di frontiera aeroportuale, portuale, ferroviario e stradale lettoni per l'attraversamento frontiere esterne e interne dell'UE. In Austria, invece, fino alla fine di maggio, tutti gli individui (cittadini dell'UE, titolari di residenza all'interno di uno Stato membro dell'UE o cittadini di paesi terzi che viaggiano in aereo dall'esterno dell'area Schengen) che avessero voluto fare ingresso nel paese avrebbero dovuto avere una dichiarazione medica accreditata che mostrasse un risultato negativo

¹¹ European Commission (2020), *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*, disponibile su https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

¹² Comunicazione della Commissione europea, *COVID-19. Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali*, 2020/C 86 I/01, in GUUE C 86 I del 16 marzo 2020, pp. 1–4, Art. 21, disponibile su [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020XC0316\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020XC0316(03)).

¹³ European Commission (2020), *Only 11 Schengen Members Have Notified EU for Reintroduction of Internal Border Checks*, press statement, 21 marzo 2020, disponibile su <https://www.schengenvisainfo.com/news/only-11-schengen-members-have-notified-eu-for-reintroduction-of-border-checks/>.

¹⁴ Parlamento europeo, Risoluzione del 30 maggio 2018, *relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen*, disponibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0228_IT.html; in proposito si rinvia anche alla risoluzione della commissione LIBE, *Situation in the Schengen area following the Covid-19 outbreak*, del 15 maggio 2020 e approvata il 4 giugno 2020, disponibile su [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2640\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2640(RSP))).

del test COVID-19 da non più di quattro giorni¹⁵. Diversa anche la situazione per quanto riguarda l'uscita dall'Austria: la maggior parte dei paesi confinanti applica ancora delle restrizioni, così ad es. la Germania, la Repubblica Ceca e l'Ungheria nei quali è possibile entrare in Germania solo per comprovate esigenze di famiglia o motivi di lavoro. L'attuale emergenza sanitaria ha fatto emergere numerosi ostacoli, ad es., in Ungheria ove, a partire dal 17 marzo 2020, solo i cittadini ungheresi e i cittadini dello Spazio Economico Europeo in possesso di una carta di soggiorno permanente sono autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato¹⁶. Eccezioni possono essere concesse dall'autorità di polizia a condizione che l'interessato venga sottoposto a una visita medica che non comporti il sospetto di infezione da COVID-19 e che la persona sia elencata nel registro dell'autorità epidemiologica¹⁷.

Vi è da dire anche che, in merito alle misure di sanità pubblica che possono essere applicate per limitare l'ingresso sul territorio di uno Stato membro in virtù però della

¹⁵ In merito alle misure restrittive in vigore fino a fine maggio in Austria: relativamente all'ingresso in Austria dall'Italia: Federal Gazette (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich) del 10 marzo 2020, *Ordinance of the Federal Minister for Social Affairs, Health, Care and Consumer Protection on measures when entering Italy*, disponibile su https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_II_87/BGBLA_2020_II_87.html.

Relativamente all'ingresso in Austria dalla Svizzera, dal Liechtenstein: Federal Gazette (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich) del 18 marzo 2020, *Ordinance of the Federal Minister for Social Affairs, Health, Nursing and Consumer Protection, which amends the ordinance on measures for entry from Italy, Switzerland and Liechtenstein*, disponibile su https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_II_104/BGBLA_2020_II_104.html.

Relativamente all'ingresso in Austria dalla Germania, Ungheria e Slovenia, *Regulation by the Federal Ministry of Social Affairs, Health, Care and Consumer Protection concerning measures on entry from Italy*, del 10 marzo 2020, così come modificato per la Svizzera e il Liechtenstein il 13 marzo 2020; per la Germania, Ungheria e Slovenia il 18 marzo 2020. Con ordinanza n. 252/2020 il Ministero Federale degli Affari Sociali, della Sanità, dell'Assistenza e della Tutela dei Consumatori ha disposto che dal 4 giugno 2020 non si applicano più le disposizioni previste per l'ingresso via terra e per via aerea alle persone che entrano in Austria dagli Stati già menzionati e hanno sul loro territorio la propria residenza o dimora abituale; ai cittadini austriaci che entrano in Austria e ai cittadini stranieri che entrano in Austria dai predetti Stati e hanno la propria residenza o dimora abituale in Austria. Le persone che rientrano in una delle categorie di cui sopra possono pertanto entrare in Austria senza un certificato medico che attesti la negatività al test del Coronavirus e senza obbligo di autoisolamento domestico di 14 giorni in Austria. Tuttavia, le stesse persone devono dimostrare, al momento dell'ingresso, di non aver soggiornato negli ultimi 14 giorni in uno stato diverso dall'Austria o dai suddetti stati limitrofi. Rimangono invece le restrizioni in vigore per le persone che intendono entrare in Austria dall'Italia. V. https://ambvienna.esteri.it/ambasciata_vienna/it/ambasciata/news/dall-ambasciata/focus-coronavirus.html.

¹⁶ Hungary, Consular Service (Konzuli Szolgálat) (2020), *Information on Hungarian entry requirements due to COVID-19 situation*, 25 March 2020, disponibile su <https://konzuliszolgalat.kormany.hu/information-on-hungarian-entry-requirements-due-to-covid-19-situation>.

¹⁷ Hungary, National Legislation (Nemzeti Jogszabálytár) (2020), 41/2020. (III. 11.) *Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről*, 11 March 2020, Article 3/A, disponibile solo in lingua ungherese su http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=218471.380733.

direttiva 2004/38/CE¹⁸, la Commissione europea in questo caso ha osservato che queste ultime non possono e non devono discriminare tra i cittadini degli Stati membri e i cittadini dell'UE residenti. Ha inoltre sottolineato che gli Stati membri non possono negare l'ingresso ai cittadini dell'UE o ai cittadini di paesi terzi residenti nel loro territorio e devono facilitare il transito di altri cittadini e residenti dell'UE al fine di tornare alle proprie case. La portata dei provvedimenti in materia di sanità pubblica, infatti, non può essere determinata unilateralmente senza il controllo delle Istituzioni dell'UE. Ad esempio, ai sensi dell'art. 27 par. 2 della direttiva 2004/38/CE, le deroghe alla libera circolazione dei cittadini va ponderata caso per caso solo per i motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza. Esse possono essere adottate solo dopo una valutazione *ad hoc* che la condotta del soggetto in questione rappresenti realmente una minaccia effettiva e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società. Agli Stati membri spetta l'onere di dimostrare in maniera concreta gli interessi essenziali coinvolti, provando la necessità della loro tutela ai fini della sicurezza rispetto alla gravità del pericolo e della minaccia e il grado di coercizione della misura da adottare.

3. Le misure restrittive in materia di *privacy* e le sue ricadute nell'ambito dello SLSG

La lotta per contenere e contrastare il COVID-19 ha avuto ricadute anche in materia di protezione dei dati personali. Già da qualche tempo i cd. *big data* e l'intelligenza artificiale sono utilizzati per migliorare la qualità dei servizi nel settore pubblico e privato. In occasione dell'epidemia da COVID-19 in atto, molti Paesi, come l'Italia¹⁹, hanno già adottato o promosso applicazioni informatiche per il tracciamento di contatti e contagi. L'emergenza sanitaria ha offerto l'opportunità di ricorrere a sistemi di tracciamento al fine di contrastare e monitorare la diffusione del virus²⁰. Vi è subito da

¹⁸ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, del 29 aprile 2004, in GUCE L 229 del 29 giugno 2004, pp. 35-48.

¹⁹ L'Applicazione "*Immuni*", disponibile gratuitamente sui siti di Apple e Google, è scaricabile dal primo giugno. Si tratta di un supporto tecnologico che si affianca alle iniziative già introdotte dal Governo italiano per limitare la diffusione del virus Covid-19 attraverso il tracciamento geografico degli spostamenti individuali in base alla normativa italiana e di quella europea sulla tutela della *privacy*. V. <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4852>.

²⁰ È possibile riscontrare una grande varietà di situazioni che oscilla dalle ipotesi più blande, quali il controllo di assembramenti grazie ai dati aggregati, sino a quelle più incisive, quali la geo-localizzazione e il tracciamento di spostamenti individuali (si tratta del cd. *contact tracing*, potenzialmente incrementabile anche con i dati GPS di Social Network come Facebook o attraverso applicazioni di geolocalizzazione come Google Maps ecc.). V. <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/covid-19-arma-tecnologica-arginare-virus-contagio-gestire-dopo-crisi-come-funziona/b5f459e2-6c6b-11ea-8403-94d97cb6fb9f-va.shtml>. Per un approfondimento in materia, v. G. DELLA MORTE, *La tempesta perfetta covid-19, deroghe alla protezione dei dati personali ed esigenze di sorveglianza di massa*, in

dire che le norme in materia di protezione dei dati personali, infatti, non sono adottate in virtù delle basi giuridiche contenute nel titolo V parte III TFUE (SLSG). Vi sono però importanti collegamenti con lo SLSG che possono meritare attenzione. È possibile, infatti, evidenziare le ricadute in ambito di sicurezza personale e di lotta alla criminalità; di mobilitazione di tutti gli strumenti della cooperazione giudiziaria e di polizia e di sviluppo di un approccio globale alla cybersicurezza e alla cybercriminalità²¹.

Alcuni organismi internazionali, come l'Assemblea Globale sulla Privacy²², l'*European Data Protection Board*²³, e il Consiglio d'Europa²⁴ e i gestori nazionali per la protezione dei dati hanno pubblicato dichiarazioni volte ad assicurare e rassicurare che la raccolta e l'elaborazione dei dati personali durante la pandemia in corso sono sicure e affidabili. I dati raccolti dall'Agenzia dell'UE per la protezione diritti fondamentali mostrano che quasi tutte le autorità di protezione dei dati dell'UE (APD) hanno pubblicato linee guida relative alla pandemia²⁵. Queste dichiarazioni ribadiscono che i diritti alla salute e alla protezione dei dati personali debbono procedere di pari passo. Essi sottolineano inoltre che qualsiasi misura che viola i diritti alla vita privata e alla protezione dei dati dovrebbe essere fondata sul principio di legalità, di necessità e proporzionalità. Molte di queste dichiarazioni hanno coinciso con l'adozione di misure straordinarie o atti di emergenza, ad es., in Repubblica Ceca, Italia e Polonia. In Italia, in particolare, la competente APD (il Garante per la protezione dei dati personali) ha emesso un parere sulla decisione del governo²⁶ che dichiara uno stato di emergenza di sei mesi e che include una disposizione sulla raccolta e il trattamento dei dati personali da parte delle autorità di protezione civile. Il Garante ha sottolineato che la decisione è in linea con i diritti e le garanzie previsti dalla normativa vigente e ha sottolineato che,

SidiBlog.it, 30 marzo 2020, disponibile su <http://www.sidiblog.org/2020/03/30/la-tempesta-perfetta-covid-19-deroghe-alla-protezione-dei-dati-personali-ed-esigenze-di-sorveglianza-di-massa/>.

²¹ V., ad es., gli orientamenti strategici del Consiglio europeo in materia di giustizia e affari interni <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/strategic-guidelines-jha/#:~:text=Gli%20orientamenti%20riguardano%20aspetti%20quali,e%20la%20digitalizzazione%20della%20giustizia.>

²² Global Privacy Assembly (2020), *Statement by the GPA Executive Committee on the Coronavirus (COVID-19) pandemic*, 17 marzo 2020, disponibile su <https://globalprivacyassembly.org/gpaexec-covid19>.

²³ European Data Protection Board (2020), *Statement on the processing of personal data in the context of the COVID-19 outbreak*, 19 marzo 2020, disponibile su https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/news/edpb_statement_2020_processingpersonaldataandcovid-19_en.pdf.

²⁴ Council of Europe (2020), *Joint statement on the right to data protection in the context of the COVID-19 pandemic*, 30 marzo 2020, disponibile su <https://www.coe.int/en/web/data-protection/statement-by-alessandra-pierucci-and-jean-philippe-walter>.

²⁵ V. Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, *Coronavirus Pandemic in the Eu - Fundamental Rights Implications*, Tabella 1 allegata al documento, disponibile su <https://fra.europa.eu/en/themes/covid-19>.

²⁶ Garante per la protezione dei dati personali, *Parere sulla bozza di ordinanza recante disposizioni urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, 2 febbraio 2020, disponibile su <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9265883>. Per un commento, v. anche G. DELLA MORTE, *La tempesta perfetta covid-19, deroghe alla protezione dei dati personali ed esigenze di sorveglianza di massa*, cit.

al termine dell'emergenza, tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nella protezione civile devono garantire che i dati raccolti siano trattati secondo le normali procedure.

Le misure introdotte per la protezione dei dati personali hanno prodotto effetti non trascurabili in materia di SLSG. A mero titolo esemplificativo, i provvedimenti in questione hanno avuto ricadute sui lavoratori²⁷. In particolare, il potenziale contagio del COVID-19 nei luoghi di lavoro ha spinto alcuni datori di lavoro a valutare se raccogliere e trattare i dati personali del personale, compresi i dati sanitari. Ciò potrebbe includere dati sulle esperienze sintomatiche, nonché informazioni sui recenti viaggi o contatti dei dipendenti con pazienti confermati. Ciò a sua volta solleva interrogativi sulla legittimità delle azioni assunte da parte dei datori di lavoro nel divulgare i dati sanitari di alcuni dipendenti ad altri membri del personale. Tuttavia, l'Agenzia dell'UE per la protezione dei diritti fondamentali suggerisce che gli orientamenti forniti dalle autorità di controllo non sono armonizzati tra gli Stati membri dell'UE, ovvero risulta una scarsa e ridotta cooperazione tra loro. Per alcune ADP ad es., di Belgio, Estonia, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Ungheria²⁸, i datori di lavoro non possono raccogliere ed elaborare dati personali relativi a sintomi o infezioni tra i dipendenti a meno che i lavoratori non abbiano fornito volontariamente i propri dati personali e abbiano accettato il loro trattamento. In altri casi come, ad es., Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Lituania, Polonia, Slovacchia o Spagna²⁹, hanno indicato che i datori di lavoro possono richiedere informazioni personali relative a sintomi e/o infezioni, se tale raccolta è dimostrata essere necessaria.

4. Gli effetti della pandemia sulla sicurezza personale

La pandemia ha innescato un aumento di atti razzisti e xenofobi, da un lato, e di comportamenti direttamente discriminatori nell'accesso a merci e servizi sanitari e di istruzione, dall'altro lato, verso persone di origine asiatica, in particolare cinese, sia dalle comunità locali sia da parte delle autorità politiche e istituzionali³⁰. A mero titolo esemplificativo, come descritto dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali³¹, i *mass media* in Danimarca, Finlandia ed Estonia³² hanno riportato episodi di persone di

²⁷ V. S. ROBIN-OLIVIER, *Free Movement of Workers in the Light of the COVID-19 Sanitary Crisis: From Restrictive Selection to Selective Mobility*, in *European Papers*, 2020, pp. 1-7.

²⁸ V. Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, *Coronavirus Pandemic in the Eu - Fundamental Rights Implications*, Tabella 1, cit.

²⁹ V. Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, *Coronavirus Pandemic in the Eu - Fundamental Rights Implications*, Tabella 1, cit.

³⁰ V., in generale, quanto riportato da Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, *Coronavirus Pandemic in the Eu - Fundamental Rights Implications*, cit., p. 33 ss.

³¹ V. Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, *Coronavirus Pandemic in the Eu - Fundamental Rights Implications*, cit., p. 33 ss.

³² V. Denmark, Jyllands-Posten (2020), *Først forstod jeg det ikke, men så gik det op for mig, at de råbte corona efter Os*, 20 March 2020, disponibile su <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE12002164/foerst-forstod-jeg-det-ikke-men-saa-gik-det-op-for-mig-at-de-raabte-corona-efter-os/>; Finland, Finnish Broadcasting Company, *Aasialaistaustaiset kokeneet Suomessa syrjintää koronavirusepidemian*

origine asiatica che hanno subito lesioni e/o discriminazioni in relazione a COVID-19. In Polonia un gruppo di studenti dell'Università di Danzica ha attaccato verbalmente studenti cinesi per presunta diffusione di COVID-19³³. I casi più gravi di incidenti razzisti hanno riguardato atti di violenza fisica. L'8 febbraio, un cameriere filippino in Sardegna è stato aggredito sull'autobus perché scambiato per "un cinese che porta il Coronavirus"³⁴; in Francia, una ragazza di origine vietnamita è stata insultata e percossa al ritorno da scuola per motivi legati al COVID-19; in Germania, la polizia ha riferito che due donne hanno rivolto insulti razziali nei confronti di una donna cinese e di averla accusata di essere portatrice del virus. Le persone di origine asiatica hanno subito discriminazioni razziali nell'accesso a beni e servizi durante il periodo di riferimento, incluso l'accesso ai servizi sanitari e all'istruzione. Ad esempio, a febbraio, in Italia il Conservatorio di Santa Cecilia di Roma ha sospeso le lezioni per studenti di origine cinese, coreana e giapponese fino al superamento con esito positivo di un esame medico nell'ambito di misure preventive di quarantena³⁵ oppure in Estonia, una clinica dentistica ha sospeso la fornitura delle relative cure ai pazienti di origine cinese³⁶.

5. Le limitazioni "straordinarie" nell'ambito dello SLSG

Accanto alla possibilità di imporre limitazioni "ordinarie", le Convenzioni e Trattati Internazionali a tutela dei diritti umani riconoscono agli Stati parte la possibilità di introdurre restrizioni "straordinarie" ai diritti ivi riconosciuti.

Tali provvedimenti si differenziano dalle limitazioni di carattere "ordinario" per il fatto di essere, da un lato, legate a doppio filo ad uno stato di emergenza o comunque uno stato di natura eccezionale e appunto straordinaria e, dall'altro lato, per essere connotate da un carattere di temporaneità. Lo stato di eccezione costituisce una figura molto discussa nel dibattito giuridico. Il discrimine tra queste due tipologie di restrizioni viene normalmente individuato, da una parte della dottrina³⁷, alla luce di una duplice

puhjettua: haukkumista viruksiksi, välttelyä ja epäasiallista katseita, 6 February 2020, disponibile su <https://yle.fi/uutiset/3-11190157>; Estonia, Käämer, L. (2020), *Tallinnas elav Malaisia neiu langes trammis koroonaahirmu tõttu rassistlike rünnakute alla*, Maaleht, 28 February 2020, disponibile su <https://maaleht.delfi.ee/uudised/tallinnas-elav-malaisia-neiu-langes-trammis-koroonaahirmu-tottu-rassistlike-runnakute-alla?id=89077351>.

³³ V. Poland, Fakt (2020), *Atak na studentów z Chin! Wszystko przez koronawirusa*, 4 February 2020, disponibile su <https://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/trojmiasto/studenci-z-chin-zaatakowani-na-awf-w-gdansku-poszlo-o-wirusa/69pk716>.

³⁴ V. Italy, *Cronicles of Ordinary Racism, Razzismo. Se il virus dilaga, non risparmia nessuno*, 13 March 2020, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/razzismo-se-il-virus-dilaga-non-risparmia-nessuno/>.

³⁵ V. Italy, *Cronicles of Ordinary Racism, Razzismo. Se il virus dilaga, non risparmia nessuno*, 13 March 2020, disponibile su <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/coronavirus-la-psicosi-apre-le-porte-al-razzismo/>.

³⁶ V. Estonia, Eesti Päevaleht (2020), *Liisa Pakosta: Hiinlasi me ei teeninda ja ukrainlane meie kooli ei tule*, 11 February 2020, disponibile su <https://epl.delfi.ee/arvamus/liisa-pakosta-hiinlasi-me-ei-teeninda-ja-ukrainlane-meie-kooli-ei-tule?id=88894261>.

³⁷ Più in generale, sullo stato di emergenza nel diritto internazionale e dell'UE, si vedano, ad es., J. ORAÁ, *Human rights in states of emergency in international law*, Oxford, 1992; P. KLEIN, *Protection*

valutazione avente ad oggetto a) la dimensione dell'emergenza e b) la portata intrusiva del potere statale sul diritto considerato. Di fatto e a livello giuridico tali restrizioni si caratterizzano per essere vere e proprie deroghe all'efficacia e alla portata dei diritti riconosciuti a livello Convenzionale.

Nel contesto della CEDU, in particolare, la clausola derogatoria è prevista ai sensi dell'art. 15 della CEDU³⁸. È importante evidenziare che un primo requisito sostanziale di legittimità è la previsione espressa che la deroga sia una conseguenza legittima e frutto di una situazione di pericolo pubblico che "minacci la vita della nazione". In ogni caso, gli Stati che intendano esercitare tale facoltà hanno l'obbligo di conformarsi ai relativi obblighi sostanziali e procedurali, come confermato dalla CtEDU³⁹. Si può ritenere che l'attuale emergenza da COVID-19 possa assumere le caratteristiche di pericolo pubblico eccezionale "che minacci la vita della nazione" ai sensi dell'art. 15 della CEDU e, in questo modo, possa autorizzare gli Stati parte a ricorrere alla clausola di deroga in oggetto ai sensi dell'art. 15 della CEDU. Infatti, a riprova del fatto che un'epidemia possa (astrattamente) costituire una minaccia per la vita di una Nazione, è possibile considerare che già in passato, ad es., la Georgia ha attivato il meccanismo in esame con riferimento all'epidemia aviaria del 2006⁴⁰, 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 CtEDU, 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

de droits de l'homme et circonstances exceptionnelles, in *Recueil des cours*, 1994, pp. 91-142; D. PREMONT (cur.), *Droits intangibles et états d'exception – non derogable rights under states of emergency in international law*, Bruxelles, 1996; G. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, pp. 752-772; V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010; A.J. PALMA, *Gli stati di eccezione nel diritto internazionale: dalle garanzie giudiziarie minime all'equo processo*, Napoli, 2018.

³⁸ V. S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012; E. LAMARQUE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: istruzioni per l'uso*, in *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano: problematiche attuali e prospettive per il futuro: atti del Convegno - Modena, 25 ottobre 2013*, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, pp. 183-205; U. VILLANI, *Dalla dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2015; G. GAJA, *Lo statuto della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo nel diritto dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, n. 3, pp. 677-689.

³⁹ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 20 giugno 2018, ricorso n. 16538/17, *Şahin Alpay c. Turchia*, par. 119 ss.; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 10 settembre 2018, ricorso n. 13237/17, *Hasan Altan c. Turchia*, par. 88 ss. per un commento, v. A.J. PALMA, *Le sentenze Şahin Alpay c. Turchia e Mehmet Hasan Altan c. Turchia: un punto di svolta – forse più apparente che reale – nell'odissea dei ricorsi avverso le misure emergenziali turche presso la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, n. 2, pp. 223-241.

⁴⁰ Ad es. v. la comunicazione di avvalersi della deroga ai sensi dell'art. 15 della CEDU notificata dalla Georgia al Segretario Generale del Consiglio d'Europa del 13 marzo 2006 al fine di contrastare l'epidemia da Aviaria, disponibile su: <https://rm.coe.int/0900001680650951>.

⁴¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 12 febbraio 2019, ricorso n. 3455/05, *A. e altri c. Regno Unito*, par. 179.

popolazione sia a rischio senza dubbio può considerarsi come minaccia per la vita della Nazione. Nel contesto dell'attuale emergenza sanitaria, al momento dell'adozione delle misure, era stato già confermato che le complicazioni causate dal COVID-19 potessero costituire una minaccia per la vita della Nazione⁴². Un secondo requisito sostanziale di legittimità ai sensi dell'art. 15 della CEDU risulta il fatto che la minaccia deve essere attuale o imminente⁴³ e debba riferirsi all'intera popolazione nazionale ed alla comunità nel suo complesso⁴⁴, non potendo la deroga invocarsi in via meramente preventiva. Infine, altro requisito richiesto ai fini della legittimità della deroga è che lo Stato non abbia creato o contribuito a creare la situazione di emergenza. È cioè necessario che la situazione emergenziale non sia imputabile allo Stato.

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) temporanee⁴⁵; (c) conformi agli altri obblighi internazionali gravanti sullo Stato; infine, (d) non devono incidere sui cd. diritti inderogabili.

Dichiarazioni unilaterali di deroga, conseguenti all'esigenza di contenere la diffusione del COVID-19, sono state compiute attraverso l'art. 15 della CEDU da parte di alcuni Stati membri dell'UE. In particolare, Armenia, Estonia, Georgia, Lettonia, Moldova e Romania, hanno presentato comunicazione di deroga alla CEDU in reazione all'emergenza in atto⁴⁶. I diritti dello SLSG più direttamente oggetto dei provvedimenti limitativi nazionali hanno incluso il diritto alla libertà personale, alla libertà di circolazione e alla sicurezza. I provvedimenti hanno durata limitata da quattro a otto settimane, ma nulla vieta che possano essere rinnovate e ampliate.

⁴² In particolare, la polmonite virale interstiziale grave cagionata dal virus Covid-19 è potenzialmente mortale, soprattutto (ma non solo) per gli individui di età superiore ai 65 anni come per tutti coloro affetti da patologie che causano immunodepressione o altre patologie gravi. Peraltro, è stato attestato dalla comunità scientifica che il virus si trasmette con una facilità tale da rendere impossibile limitare i contagi se non riducendo al minimo i contatti interpersonali, né esiste al momento un vaccino o farmaco la cui efficacia sul virus sia stata accertata scientificamente.

⁴³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 31 maggio 1968, ricorsi nn. 3321, 3322, 3323, 3324/67, *Greek case*, par. 112. Nella presente sentenza è stato 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, in poi la CtEDU ha ritenuto che il pericolo dovesse essere attuale o imminente.

⁴⁴ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 1° luglio 1961, ricorso n. 332/57, *Lawless c. Irlanda*, par. 59.

⁴⁵ In ogni caso, anche l'eventuale proroga dello stato di emergenza non esclude la sussistenza del requisito della temporaneità, a condizione che permangano i presupposti che ne giustificano l'adozione. Peraltro, la CtEDU ha ritenuto in passato ammissibili anche deroghe durate diversi anni. V. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 12 febbraio 2019, *A. e altri c. Regno Unito*, ricorso n. 3455/05, par. 179.

⁴⁶ Per tutte le comunicazioni di deroga ai sensi dell'art. 15 della CEDU, v. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>.

6. Sulla conformità alla CEDU delle limitazioni “*ordinarie*” e “*straordinarie*” adottate

Per poter valutare se ed in che misura i provvedimenti descritti nei paragrafi precedenti possano essere ritenuti conformi alle disposizioni della CEDU, è opportuno preliminarmente precisare la natura e la portata dei concetti di limitazione “*ordinaria*” e “*straordinaria*” così come interpretati dalla CtEDU.

La possibilità che i diritti riconosciuti ai singoli individui siano suscettibili di limitazioni di differente portata può evincersi già dalla Dichiarazione universale ai sensi dell’art. 29, par. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo. Il testo in questione è stato preso a modello da altre Convenzioni internazionali volte alla salvaguardia dei diritti umani come nel caso della CEDU. In prima approssimazione, è possibile affermare che le eventuali restrizioni, per essere ammesse, devono rispettare alcuni criteri di fondo: 1) devono essere previste per legge; 2) devono essere funzionali al perseguimento di un fine legittimo; 3) devono essere necessarie a raggiungere il fine in questione, nel cui contesto, pertanto, 4) devono essere alle finalità perseguite. Le limitazioni che assumono tali caratteristiche possono essere definite “*ordinarie*”. Un primo esempio di limitazione “*ordinaria*” è rinvenibile nell’ambito dell’art. 5 CEDU che sancisce il diritto alla libertà e alla sicurezza personali. La disposizione in questione prevede che nessuno possa essere oggetto di una limitazione personale salvo elencare una serie di eccezioni fra le quali figura, ad es., la detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa (art. 5, par. 1, lett. e)⁴⁷. In tale contesto, la CtEDU ha più volte affermato che la legittimità di un provvedimento limitativo di un diritto si fonda sia sulla finalità di assicurare un’adeguata protezione degli interessi collettivi, come ad es., l’ordine, la sicurezza e la salute pubblica, sia sul fatto che tali restrizioni possano garantire un vantaggio all’individuo i cui diritti sono oggetto di limitazione. Ad esempio nel caso della libertà personale di individui positivi ad un determinato patogeno, la libertà in questione non è soltanto tesa a garantire la salute pubblica, ma anche a permettere che la persona sottoposta a tale limitazione sia oggetto di cure mediche adeguate⁴⁸. In particolare, nel considerare una siffatta limitazione, la CtEDU enumera i fattori in base ai quali si può valutare la necessità di una data misura. Proprio nel caso di rischi alla salute pubblica e al fine di salvaguardare anche l’utilità e l’efficacia di misure di contenimento di patogeni, i criteri presi in considerazione possono includere, ad esempio, a) la pericolosità della malattia (misurata

⁴⁷ La CtEDU ha avuto modo di fornire un’interpretazione autentica della norma in oggetto. Nel caso *Enhorn c. Svezia*, la Corte ha dovuto valutare se l’ospedalizzazione coatta di un malato di HIV, che si era reso protagonista di comportamenti a rischio suscettibili di estendere il contagio ad altri individui, fosse una misura che manteneva il giusto bilanciamento fra il diritto alla libertà personale del ricorrente e la protezione della salute pubblica. La Corte ha evidenziato che le misure adottate nei confronti del ricorrente fossero effettivamente previste nell’ordinamento nazionale svedese, sottolineando l’importanza cruciale del principio di legalità proprio alla base di un diritto fondamentale quale quello della libertà personale dell’individuo, v. Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 25 gennaio 2005, ricorso n. 56529/00, *Enhorn c. Svezia*, par. 36.

⁴⁸ V. Corte europea dei diritti dell’uomo *Enhorn c. Svezia*, cit., par. 43.

in termini di facilità di diffusione e gravità dei sintomi), b) l'applicabilità di altre misure meno invasive che possano garantire il diffondersi della malattia e salvaguardare dunque l'interesse pubblico⁴⁹. La valutazione sulla proporzionalità e sulla necessità che deve caratterizzare un provvedimento limitativo a carattere "ordinario" è stata oggetto di dibattito in dottrina⁵⁰ e di particolare attenzione da parte della giurisprudenza della CtEDU. Quest'ultima ha cercato più volte di individuare possibili criteri interpretativi nella propria opera di esegesi dei diritti previsti dalla Convenzione. Appare rilevante la possibilità di individuare un limite contenutistico ai provvedimenti inibitori riguardanti i diritti fondamentali, ovvero un "nucleo" intangibile degli stessi. È opportuno evidenziare che i concetti di "nucleo" o "sostanza" dei diritti fondamentali non sono stati espressamente sanciti nel testo della CEDU. Essi emergono più chiaramente dalla giurisprudenza della CtEDU⁵¹. I concetti in questione sono stati usati – anche se non propriamente definiti – dalla CtEDU per fissare un "limite sui limiti", ovvero una parte intoccabile di diritti fondamentali tutelati da ogni possibile restrizione. Essi sono divenuti veicolo per ampliare la sfera di protezione della Convenzione al fine di garantirne la sua efficacia e possono costituire anche uno "strumento di bilanciamento" utilizzato dalla Corte al fine di determinare l'intensità degli obblighi degli Stati parte sulla base di una valutazione tra una serie di valori fondamentali in gioco⁵². Pertanto, ogni clausola di limitazione deve essere interpretata in maniera restrittiva e in modo che la misura introdotta non intacchi "l'essenza" del diritto considerato. In relazione ad altri diritti stabiliti dalla CEDU ai sensi degli artt. 8 (rispetto della vita privata e familiare), 9 (libertà di pensiero), 10 (libertà di espressione) e 11 (libertà di riunione) invece, si richiede che le limitazioni siano necessarie, ad es., "in una società democratica" o per la "sicurezza nazionale". Le autorità nazionali competenti dovranno dimostrare che le singole misure non vadano a ledere i principi alla base del funzionamento democratico dello Stato. Nel caso *Margareta e Roger Andersson c. Svezia*⁵³, la CtEDU ha avuto

⁴⁹ V. Corte europea dei diritti dell'uomo *Enhorn c. Sweden*, cit., par. 44.

⁵⁰ Sul principio di proporzionalità, v., ad es., Y. ARAI-TAKAHASHI, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerp, 2002, p. 198; J. RIVERS, *Proportionality and Variable Intensity of Review*, in *The Cambridge Law Journal*, 2006, n. 65, pp. 174-207; S. TSAKYRAKIS, *Proportionality: An Assault on Human Rights?* in *International Journal of Constitutional Law*, 2009, n. 7, pp. 468-493.

⁵¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 23 luglio 1968, ricorsi nn. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, "Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium" c. Belgium, par. 5. A commento, v. L. R. HELFER, *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2008, n. 19, pp. 125-159 e spec. p. 130; S. VAN DROOGHENBROECK, C. RIZCALLAH, *The ECHR and the Essence of Fundamental Rights: Searching for Sugar in Hot Milk?* in *German Law Journal*, 2019, n. 20, pp. 904-923.

⁵² V. E. BREMS, J. GERARDS (eds.), *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, Cambridge, 2013; E. BREMS, Y. HAECK (eds.), *Human Rights and Civil Rights in the 21st Century*, Dordrecht, the Netherlands, 2014; E. BREMS, J. GERARDS (eds.), *Procedural Review in European Fundamental Rights Cases*, Cambridge, 2017; S. SMET, *Conflicts between Human Rights and the ECtHR. Towards a Structured Balancing Test*, in E. BREMS, S. SMET (eds.), *When Human Rights Clash at The European Court of Human Rights*, 2017, n. 47, pp. 38-57.

⁵³ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 3 ottobre 1990, ricorso n. 12963/87, *Margareta e Roger Andersson c. Svezia*, parr. 89-102.

modo di affermare che la misura contestata abbia una base chiara e determinata nel diritto interno, ma richiede anche una formulazione molto precisa per consentire ai singoli individui di avvalersi, se del caso, di pareri specialistici e di prevedere le conseguenze che possono scaturire da una determinata azione. È vero anche che nell'ambito delle limitazioni "ordinarie" la CtEDU ha attribuito agli Stati un certo margine d'apprezzamento⁵⁴ nel decidere che tipo di limitazioni introdurre a protezione di interessi generali. Ciò viene giustificato in base al fatto che le autorità nazionali competenti sarebbero in una posizione più adeguata a esprimere un giudizio di proporzionalità e necessità per l'individuazione di determinate misure restrittive. Nel caso *Handyside*⁵⁵ è possibile mostrare un'applicazione diversa del margine di apprezzamento statale. Infatti, i casi che rientrano in questa categoria in genere comportano l'invocazione di una limitazione di un diritto della Convenzione da parte di uno Stato membro⁵⁶. Per rendere quest'ultima legittima, la restrizione richiede sia una constatazione di fatto (volta cioè a verificare se quest'ultima rientri in una delle eccezioni ammissibili ad un diritto della Convenzione⁵⁷), sia un bilanciamento delle norme concorrenti nel rispetto del principio di proporzionalità, ovvero sulla base di un'analisi costi-benefici che comporta la giustapposizione di valori contrapposti⁵⁸. Pertanto, in questi particolari casi, il margine di apprezzamento è chiamato in causa non solo per una valutazione del fatto ma anche per giustificare la prevalenza di un diritto rispetto ad un altro. Infatti, la stessa CtEDU ha dichiarato che il meccanismo di protezione istituito dalla Convenzione è sussidiario⁵⁹ rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti umani⁶⁰. La Convenzione lascia, infatti, a ciascuno Stato contraente, in prima battuta, il compito di garantire i diritti e le libertà che essa sancisce⁶¹.

⁵⁴ V. E. BATES, *Activism and Self-Restraint: The Margin of Appreciation's Strasbourg Career ... Its "Coming of Age"?* in *Human Rights Law Journal*, 2018, n. 36, p. 261-276 e spec. p. 270.

⁵⁵ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 dicembre 1976, ricorso n. 5493/72, *Handyside c. Regno Unito*, par. 12.

⁵⁶ Ad es., nel caso *Handyside*, il Regno Unito aveva invocato una delle eccezioni elencate all'art. 10 della CEDU, ovvero limitare il diritto di espressione per proteggere la morale pubblica.

⁵⁷ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Handyside c. Regno Unito*, cit., par. 52.

⁵⁸ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 24 febbraio 1983, ricorso n. 7525/76, *Dudgeon c. Regno Unito*, par. 54, nel quale si afferma che "Il compito della Corte è determinare sulla base dei suddetti principi se le ragioni che pretendono di giustificare 'l'interferenza' in questione sono pertinenti e sufficienti ai sensi dell'art. 8 par. 2"; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 7 febbraio 2012, ricorsi nn. 40660/08 e 60641/08, *Von Hannover c. Germania*, parr. 106-107; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 5 giugno 2015 (ratificata il 25 giugno 2015) ricorso n. 46043/14, *Lambert et al. c. Francia*, par. 148.

⁵⁹ Sul principio di sussidiarietà v. L. HUIJBERS, *The European Court of Human Rights' Procedural Approach in the Age of Subsidiarity*, in *Cambridge International Law Journal*, 2017, n. 6, pp. 177-201; R. SPANO, *The Future of the European Court of Human Rights-Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law*, in *Human Rights Law Review*, 2018, n. 18, pp. 473-494; T. KLEINLEIN, *The Procedural Approach Of The European Court Of Human Rights: Between Subsidiarity And Dynamic Evolution*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2019, n. 68, pp. 91-110.

⁶⁰ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, "Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium", cit., par. 10.

⁶¹ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Handyside c. Regno Unito*, cit., par. 48. V. anche D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E. BATES, C. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, IV ed., Oxford, 2018, pp. 512-513.

Alla luce di quanto osservato, in primo luogo, le misure limitative adottate da alcuni Stati membri dell'UE⁶² non possono essere definite tutte limitazioni “*ordinarie*” o essere ritenute contrarie alla CEDU – ad esempio in relazione alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne all'area Schengen. Non è un diritto garantito dalla CEDU circolare senza controlli tra Stati membri dell'UE. Eventualmente, si può discutere della possibilità di introdurre limitazioni al diritto di circolare all'interno di uno stesso Stato (ad es., nelle cd. zone rosse all'interno delle singole regioni dell'Italia). I provvedimenti adottati in materia sia di libera circolazione e di controlli alle frontiere intere dimostrano però di essere caratterizzate da alcuni elementi in comune che le rendono di non immediata chiarezza. Le misure restrittive hanno assunto, infatti, forme e caratteristiche capaci di provocare duplicazioni o asimmetrie nelle richieste delle autorità di frontiera all'atto dell'attraversamento. Si sono spesso determinati percorsi complessi e ad ostacoli soprattutto per le persone costrette a spostarsi per motivi di lavoro o per fare ritorno nello Stato di cittadinanza o residenza. È importante evidenziare che la complessa articolazione delle misure restrittive adottate ha sollevato inizialmente sospetti e dubbi che tali provvedimenti non fossero finalizzati solo al contenimento dell'epidemia ma soprattutto a impedire l'accesso a cure mediche e ospedaliere da parte dei malati provenienti dagli Stati di frontiera almeno sino a che si sono chiarite le procedure per la mobilità dei pazienti al fine di evitare la diffusione del contagio e per una maggiore e proficua gestione operativa e finanziaria dei sistemi sanitari nazionali. I provvedimenti in questione sembrano sollevare perplessità dal punto di vista del rispetto degli obiettivi previsti nella parte terza del Titolo V del TFUE. In secondo luogo, in base a quanto osservato sulla natura e sull'interpretazione data dalla CtEDU delle disposizioni della Convenzione sulla legittimità delle limitazioni “*ordinarie*”, ci si può chiedere, da una parte, se alcuni dei provvedimenti adottati – ad. es. in materia di sicurezza personale – possano essere ricondotti effettivamente alle limitazioni “*ordinarie*” delle rispettive disposizioni della CEDU in quanto non sempre sono del tutto chiari e precisi oppure non risultano giustificati nella loro portata applicativa. Dall'altra parte, se, ad es., per le misure in materia di libera circolazione e controlli alle frontiere interne dell'UE sia stato opportuno non introdurre limitazioni “*ordinarie*” nel rispetto dei limiti imposti dalla CEDU.

Per quanto concerne invece le restrizioni “*straordinarie*”, i provvedimenti adottati dagli Stati membri dell'UE che hanno comunicato la propria volontà di attivare la clausola di deroga ai sensi dell'art. 15 della CEDU possiedono una portata più o meno estesa. A volte essi sono stati adottati indipendentemente dall'esistenza di una vera situazione emergenziale in concreto attestata sul territorio dello Stato. In questo contesto, ha destato maggiore perplessità la legge adottata dal Parlamento ungherese lo scorso 30 marzo 2020 per la protezione contro il COVID-19, che ha conferito anche poteri straordinari al Governo. Il provvedimento in questione è stato adottato sulla base dell'art. 53 della Legge fondamentale del 2011 inerente a conferire al Governo di

⁶² V. infra parr. 2, 3 e 4.

assumere tutte le “misure di emergenza necessarie per prevenire ed eliminare l’epidemia causata dall’infezione Covid-19”. Il provvedimento così adottato ha sollevato dubbi di legittimità proprio alla luce dell’art. 15 della CEDU. Due sono infatti gli aspetti critici ai fini del presente studio: da un lato, il merito e, dall’altro lato, la conformità ai principi di necessità e proporzionalità. In particolare, sotto il primo aspetto, si rileva che l’art. 1 del provvedimento in questione specifica che le misure emergenziali mirano a salvaguardare la sicurezza e la salute dei soli “cittadini ungheresi”, con ciò ponendosi in netto contrasto con l’art. 1 della CEDU a norma del quale i diritti enunciati vanno assicurati dagli Stati a tutti gli individui che si trovino nella loro giurisdizione, indipendentemente dalla loro origine nazionale, nonché con il diritto alla vita e il diritto alla salute. È importante rammentare che l’art 15 della CEDU stabilisce espressamente che la deroga ai diritti stabiliti dalla Convenzione debba avvenire nel rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale per gli Stati. Per quanto riguarda, invece, il secondo aspetto, si può discutere se la legge ungherese che introduce lo stato di emergenza sia conforme ai requisiti di necessità e proporzionalità. Quanto alla necessità, ci si può chiedere per quale ragione l’ambito di applicazione di tali misure si estenda anche alla “sicurezza giuridica e della stabilità dell’economia nazionale”. Infatti, l’esigenza di intervenire sulla stabilità dell’economia nazionale non sembra implicare obbligatoriamente la necessità di esercitare poteri eccezionali da parte del Governo soprattutto considerando la possibilità di farvi fronte con strumenti alternativi e maggiormente adeguati, come ad es. nella prassi italiana, e tenendo conto anche della possibile lunga durata di un periodo di instabilità economica. Per quanto concerne il criterio della proporzionalità, le misure in questione sembrano conferire indeterminati poteri per contrastare la crisi epidemiologica, ultronei rispetto alle esigenze concretamente individuabili sia a livello economico che sociale. L’ambiguità della legge organica diviene ancora più palese comparandola alla prassi italiana, in cui i Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.), se pur discussi in quanto implicanti una limitazione delle libertà individuali e succedutisi nel tempo sulla base del d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020, recano tutti limiti temporali precisi, ancorché costantemente prorogati. Al contrario, la legge ungherese è stata approvata senza limiti di tempo predeterminati⁶³.

⁶³ All’inizio di giugno il Presidente del Governo ungherese Viktor Orbán ha dichiarato espressamente l’assenza di ragioni che possono giustificare il bisogno di un regime giuridico speciale per affrontare l’epidemia di Covid-19. Una proposta di legge in tal senso è stata già depositata dal Governo all’Assemblea Nazionale alla fine di maggio ed entrerà in vigore nel corso del mese di giugno. V. <https://www.agenzianova.com/a/5ee5fb53440c26.59115494/2978182/2020-06-12/ungheria-premier-orban-poteri-speciali-non-piu-necessari-vanno-aboliti>. Vi è da dire anche che l’opposizione al governo Orbán ed alcune Organizzazioni non Governative hanno evidenziato che la rinuncia ai pieni poteri da parte del presidente del governo ungherese rappresenterebbe un’“illusione ottica”. La legge in questione, già votata martedì 16 giugno 2020 dal Parlamento, presenta infatti un passaggio che prevede la possibilità di ampliare sensibilmente le prerogative del governo in caso di “stato di emergenza medica”, senza passare dall’autorizzazione dell’aula. Medesimo procedimento avvenuto a marzo per il riconoscimento dei pieni poteri, nel rispetto del dettato costituzionale. Secondo alcuni, il presidente Orbán avrebbe creato a suo favore la possibilità di ripristinare i pieni poteri con legge ordinaria. Sul punto, v. G. HALMAI, G. MÉSZÁROS, K. L. SCHEPPELE, *From Emergency to Disaster. How Hungary’s Second Pandemic*

Pertanto, è possibile affermare che l'esperienza emergenziale in corso ha fatto emergere non solo l'assenza di un intervento armonizzato ma anche il rischio di violazioni del diritto dell'Unione e della CEDU da parte dei provvedimenti adottati dal legislatore di alcuni Stati membri dell'UE.

7. L'adozione di misure che comportano una sospensione (di fatto) di diritti garantiti nell'ambito dello SLSG: spunti problematici in relazione alla politica comune di asilo

L'emergenza sanitaria in corso ha causato anche l'adozione da parte di alcuni Stati membri dell'UE di provvedimenti mirati formalmente a contenere il pericolo di contagio dal patogeno COVID-19 ma che, tuttavia, sembrano sostanzialmente raggiungere uno scopo più prettamente politico legato al contenimento dei flussi migratori. Tutto ciò aggirando anche alcuni obblighi imposti allo Stato da parte del diritto internazionale e dell'UE e producendo anche effetti pregiudizievoli a livello individuale soprattutto su cittadini di Stati terzi.

I provvedimenti in questione prevedono un periodo – incerto – di sospensione di fatto di alcune norme funzionali alla creazione di un vero Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia.

A mero titolo esemplificativo, il 7 aprile 2020⁶⁴ in Italia è stato adottato un decreto interministeriale⁶⁵ con il quale si sancisce che, per l'intero periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale derivante dal COVID-19, i porti italiani non possono assicurare i “necessari requisiti per la classificazione e definizione di Place of Safety” (luogo sicuro) ai sensi della Convenzione sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (*Search and Rescue*, SAR)⁶⁶, limitatamente tuttavia ai casi di soccorso effettuati da parte di navi battenti bandiera straniera in operazioni di salvataggio o recupero al di fuori dell'area SAR italiana. Il decreto: a) dà atto di una complessiva situazione di “criticità” del sistema sanitario obiettivamente determinato dall'emergenza COVID-19, idonea a mettere in dubbio la capacità del sistema di far fronte anche a richieste di *Place*

Emergency Will Further Destroy the Rule of Law, in *Verfassungsblog.de*, 30 maggio 2020, disponibile su <https://verfassungsblog.de/from-emergency-to-disaster/>.

⁶⁴ In argomento, v. F. MUNARI, *Il decreto interministeriale per gestire l'emergenza covid-19 nell'ambito degli obblighi dell'Italia ai sensi della convenzione sar: l'insostenibile “intermittenza” del luogo sicuro per i migranti diretti verso l'Italia*, in *SidiBlog.it*, 16 aprile 2020, disponibile su <http://www.sidiblog.org/2020/04/16/il-decreto-interministeriale-per-gestire-lemergenza-covid-19-nellambito-degli-obblighi-dellitalia-ai-sensi-della-convenzione-sar-linsostenibile-intermitte/.it>.

⁶⁵ Per il testo del decreto interministeriale del 7 aprile 2020, v. <https://www.shipmag.it/wp-content/uploads/2020/04/shipMag.pdf>.

⁶⁶ La Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo siglata ad Amburgo il 27 aprile 1979 ed entrata in vigore il 22 giugno 1985. Per un commento sulla prassi del *Search and Rescue*, v. S. MARINAI, *The Interception and Rescue at Sea of Asylum Seekers in the Light of the New EU Legal Framework*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2016, n. 55, pp. 901-939; V. MORENO-LAX, *The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The ‘Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without Protection’ Paradigm*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, n. 1, pp. 119-140.

of Safety (POS) ai sensi della Convenzione SAR; b) dà altresì atto del fatto che, tra le persone eventualmente soccorse “non può escludersi la presenza di contagio COVID-19”, ciò richiedendo quindi trattamenti specifici sul territorio; c) avverte che è comunque necessario garantire l’applicazione delle misure adottate per il contenimento del virus, la cui efficacia (implicitamente) potrebbe essere messa in pericolo dallo sbarco di migranti sulle nostre coste; d) precisa, in tal senso, che devono essere adottate misure nei confronti delle navi straniere che hanno soccorso naufraghi fuori della zona SAR italiana, dando atto che le relative attività SAR possono essere svolte dai rispettivi Stati di bandiera.

Il decreto, pertanto, comporta che i porti italiani non possano essere considerati un POS “in virtù di quanto previsto dalla Convenzione di Amburgo”, quando il soccorso sia avvenuto dalle navi delle Organizzazioni Non Governative battenti bandiera straniera al di fuori della zona SAR italiana da parte di navi non italiane.

Inoltre, con un successivo decreto del capo dipartimento della Protezione Civile⁶⁷, adottato lo scorso 12 aprile 2020, in prosecuzione della disciplina in commento, si individua presso il Ministero dell’interno un “Soggetto attuatore” per assicurare l’applicazione delle misure di isolamento e di contrasto dell’epidemia nelle fattispecie coperte dal decreto interministeriale del 7 aprile 2020. Si prevede che, mentre per i migranti per il quali non può essere fornito un “luogo sicuro” possono essere utilizzate navi per la sorveglianza sanitaria (senza precisare però quali possano essere le misure adottate nei confronti delle persone a bordo di tali navi una volta terminata l’operazione di sorveglianza), gli altri vengono invece comunque accolti sul territorio italiano, anche al fine di garantire da terra le misure di contenimento del contagio.

Anche altri Stati membri dell’UE hanno assunto provvedimenti limitativi e persino posto in essere veri e propri “rifiuti alla frontiera”⁶⁸. A mero titolo esemplificativo, la Grecia, l’Olanda e l’Ungheria attuano sulla base dell’emergenza COVID-19 la sospensione dell’accettazione delle domande di asilo dei flussi provenienti dalla Siria e convogliati dai militari turchi, mettendo così in dubbio il rispetto del principio di *non-refoulement*⁶⁹. Altri Stati, come la Spagna, hanno rinviato a data da destinarsi i colloqui

⁶⁷ Sul decreto del Capo di Dipartimento della Protezione Civile, v. <http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/-/content-view/view/1250434>.

⁶⁸ European Council on Refugees and Exiles, *Covid-19 measures related to asylum and migration across Europe*, Information Sheet of 23 April 2020, disponibile su <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-INFO-23-April.pdf>.

⁶⁹ V. Sulle varie misure di sospensione v. <https://www.eunews.it/2020/06/04/affronta-emergenza-stati-europei-coronavirus/127294>. Sul principio di *non-refoulement*, v., fra gli altri, G.S. GOODWIN-GILL, *The Refugee in International Law*, Oxford, 2007; C. DROEGE, *Transfers of Detainees: Legal Framework, Non-Refoulement and Contemporary*, in *International Review of the Red Cross*, 2008, n. 1, pp. 669-701; M. DEN HEIJER, *Whose Rights and Which Rights? The continuing story of non-refoulement under the European convention on human rights*, in *European Journal of Migration And Law*, 2008, n. 10, pp. 277-314; A. KLUG, T. HOWE, *The Concept of State Jurisdiction and The Applicability of The Non-Refoulement Principle To Extraterritorial Interception Measures*, in B. RYAN, V. MITSILEGAS (eds.), *Extraterritorial immigration control. Legal Challenges*, Leiden, 2010, pp. 69-101; M. DI FILIPPO, *L’ammissione di cittadini stranieri*, in A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, cit., pp. 81-126.

o le udienze di appello; ciò comporta che i migranti non possano, di fatto, confidare su una idonea procedura di esame della propria domanda di asilo e rimangano in questo modo senza alcuna tutela, senza un posto dove stabilirsi e senza alcuna assistenza sanitaria⁷⁰. In questo caso, è importante ricordare anche che al fine di consentire l'esercizio del diritto di richiedere asilo, gli Stati membri dell'UE devono cercare di evitare di sottoporre i richiedenti a condizioni ultronee e non necessarie, così come ribadito anche dalle linee-guida della Commissione europea del 16 aprile 2020⁷¹.

Lungi da una analisi nel merito delle misure in questione e delle criticità – se pur non meno rilevanti – che si pongono in materia di rispetto di obblighi internazionali da parte dello Stato⁷², è importante qui evidenziare una potenziale deviazione da un pieno rispetto del diritto dell'UE. In particolare, ci si può chiedere, in che modo i suddetti decreti siano in armonia con l'obiettivo dell'UE di creare una politica comune asilo e di protezione sussidiaria, volta a offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale ai sensi dell'art. 78 TFUE e a garantire il rispetto del principio di *non-refoulement* conformemente alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo *status* dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti⁷³. Ma soprattutto dubbi sui profili di legittimità possono essere posti non tanto con l'art. 78 TFUE, quanto con la normativa di diritto derivato, ovvero con le direttive che sono state adottate sulla base di tale norma. Si pensi, ad es., al “rifiuto alla frontiera” di un potenziale richiedente asilo che rappresenta di per sé una violazione di quanto stabilito ai sensi dell'art. 6 della direttiva 2013/32/UE⁷⁴ (c.d. direttiva procedure), relativa alla definizione di meccanismi comuni per la concessione e la revoca della protezione internazionale in quanto deve essere consentito a quest'ultimo di poter accedere e completare la procedura per il riconoscimento della richiesta di protezione internazionale oppure ai sensi degli artt. 5 (informazione), 6 (documentazione) e 7 (residenza e circolazione) della direttiva 2013/33/UE⁷⁵ (c.d. direttiva accoglienza), che stabilisce norme comuni per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Tenuto conto di quanto osservato, nel contesto emergenziale attuale ritenere che il controllo sia compiuto da parte dei singoli Stati membri dell'UE è legittimo. Bisogna

⁷⁰ Sulle misure in questione, v. <https://www.eunews.it/2020/06/04/affronta-emergenza-stati-europei-coronavirus/127294>.

⁷¹ Comunicazione della Commissione, *Covid-19. Linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento*, 2020/C 126/02, disponibile su [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN).

⁷² V. F. MUNARI, *Il decreto interministeriale per gestire l'emergenza covid-19 nell'ambito degli obblighi dell'Italia ai sensi della convenzione sar*, cit.

⁷³ V. M. DI FILIPPO, *Irregular Migration and Safeguard of Life at Sea: International Rules and Recent Developments in The Mediterranean Sea*, in A. DEL VECCHIO (ed.), *International Law of the Sea: Current Trends and Controversial Issues*, The Hague, 2014, p. 24.

⁷⁴ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla definizione di meccanismi comuni per la concessione e la revoca della protezione internazionale*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013, pp. 60-95.

⁷⁵ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013, pp. 96-116.

vedere, tuttavia, in quale modo tale controllo viene compiuto sui cittadini di Stati terzi richiedenti asilo e protezione internazionale, soprattutto con l'unico fine di per evitare un afflusso improvviso di persone alle frontiere esterne dell'UE. I provvedimenti nazionali mettono in dubbio l'importanza della costruzione di un effettivo SLSG nel rispetto del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3, TUE⁷⁶.

8. Considerazioni conclusive

Ai fini del contenimento e contrasto alla pandemia da COVID-19 la protezione dei diritti fondamentali previsti dalla CEDU e più strettamente collegabili allo SLSG è stata interessata da una serie di provvedimenti di differente portata ma anche di dubbia legittimità rispetto sia al diritto dell'UE sia alla CEDU.

I provvedimenti in questione sono suscettibili di incidere in modo significativo sulla libertà personale e di circolazione. Essi hanno riguardato non solo gli spostamenti tra le frontiere interne e tra cittadini dell'UE ma hanno prodotto anche effetti distorsivi in materia di immigrazione. Tali misure sono state a volte solo formalmente legate al contrasto ed al contenimento del patogeno. In molti casi ci si può chiedere se, a ben vedere, le stesse non abbiano avuto piuttosto come obiettivo quello di contenere i flussi migratori ed ostacolare la costruzione di una politica comune di asilo e protezione internazionale. Ha destato particolare preoccupazione il fatto che alcuni Stati membri dell'UE abbiano attribuito, nel corso dell'emergenza sanitaria, pieni poteri, pressoché illimitati, all'organo di Governo, esautorando completamente il potere legislativo ed incidendo in questo modo sul rispetto dei valori fondamentali dell'UE così come stabiliti ai sensi dell'art. 2 TUE. Ciò ha inciso in particolare sulla libertà, sulla democrazia, sulla protezione dei diritti fondamentali e sullo stato di diritto.

L'analisi fa emergere un rapporto dialettico ma altalenante tra l'esercizio pieno dei diritti fondamentali e i limiti imposti. I diritti e le libertà fondamentali inerenti più direttamente allo SLSG, così come previsti dalla CEDU, seppure incardinati su capisaldi invalicabili, hanno bisogno che il rapporto con i rispettivi limiti e le emergenti istanze sia equilibrato costantemente. Limitazioni "ordinarie" e "straordinarie" che, seppur previste e calibrate dal punto di vista normativo e ancorate a presupposti ben definiti, dimostrano quanto spesso anche in materia di diritti fondamentali sia necessario un costante ed attento bilanciamento tra la pienezza e l'effettività del diritto e il rispetto

⁷⁶ Tutto ciò è messo in luce anche da organismi internazionali, come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UN High Commissioner for Refugees – UNHCR) In particolare, secondo l'UNHCR, le persone bisognose di protezione internazionale devono essere esentate dalle restrizioni alle frontiere, anche se possono essere utilizzate misure alternative, come l'isolamento e la quarantena. V. UNHCR, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 March 2020, disponibile su <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>; UNHCR, *Legal Considerations with regard to the EU Commission's Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, 18 March 2020, disponibile su <https://www.refworld.org/docid/5e7882484.html>.

delle contestuali esigenze di tutela di cui gli ordinamenti democratici si fanno portatori. Per quanto riguarda più specificatamente le limitazioni “*straordinarie*” adottate in base alla clausola di deroga di cui all’art. 15 della CEDU, non sempre le misure in questione adottate dagli Stati membri dell’UE che hanno scelto di comunicare la volontà di attivare la clausola di deroga sembrano essersi dimostrate rispettose del dettato normativo convenzionale. L’assenza di una omogeneità di intervento tra gli Stati membri dell’UE può essere giustificata in base al fatto che alcuni di essi come, ad es. l’Italia, abbiano ritenuto, probabilmente, che una deroga non sarebbe stata necessaria ritenendo che le misure adottate potessero rientrare nel margine di manovra concesso allo Stato dalle stesse⁷⁷. Sembra però anche verosimile che, almeno con riferimento ad alcuni dei diritti convenzionalmente garantiti – in particolare, la libertà di movimento – la portata degli interventi avrebbe potuto comportare almeno un’attenta valutazione sull’opportunità e sull’eventuale ammissibilità di una deroga ai sensi dell’art. 15 della CEDU. Il discrimine nella scelta di attivare o meno la clausola di deroga ed optare per una limitazione a carattere “*straordinario*” potrebbe poggiare su differenti ragioni. Un primo motivo potrebbe essere fondato sul fatto che la scelta può risultare giustificata probabilmente in base ad un’analisi da parte degli stessi Stati membri dell’UE della prassi riguardante l’attivazione dell’art. 15 della CEDU delle misure adottate in passato durante gli stati di emergenza. Una seconda ipotesi potrebbe essere individuata sulla constatazione che un differente *modus operandi* – la scelta di intervenire attraverso limitazioni “*ordinarie*” – avrebbe integrato una o più violazioni della Convenzione. Ciò può trovare fondamento anche alla luce del fatto che la CtEDU, come rilevato nel presente studio, ha tradizionalmente, se pur in maniera non del tutto univoca, conferito un ampio margine di apprezzamento agli Stati che hanno fatto ricorso alla clausola in questione per rispondere efficacemente agli stati di emergenza, sia nella valutazione della gravità della situazione, sia nella scelta delle misure necessarie per farvi fronte. Inoltre, una terza ipotesi alla base dell’attivazione dell’art. 15 della CEDU può essere individuata nel fatto che, in una situazione del tutto straordinaria, alcuni Stati membri dell’UE abbiano deciso di derogare in via precauzionale non potendo in effetti valutare a pieno se i provvedimenti introdotti sarebbero stati o meno compatibili a livello sovranazionale. A sostegno di questa tesi può giovare la formulazione di alcune delle notifiche di deroga, secondo le quali le misure adottate “*may involve a derogation from certain obligations*”, suggerendo quindi che lo Stato non può avere o abbia avuto certezze assolute riguardanti la natura della situazione di emergenza e le azioni da intraprendere per la sua mitigazione. Al contrario, considerando che l’attuale situazione di emergenza avrebbe di certo soddisfatto i presupposti previsti per ricorrere alla clausola di deroga ai sensi dell’art. 15 della CEDU, ci si può chiedere perché tale

⁷⁷ V. K. DZEHTSIAROU, *Covid-19 and the European Convention on Human Rights*, in *Strasbourg Observer*, 27 marzo 2020, disponibile <https://strasbourgoobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/#more-4563>; 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, disponibile su <https://www.ejiltalk.org/do-the-containment-measures-taken-by-italy-in-relation-to-covid-19-comply-with-human-rights-law/>.

clausola non sia stata attivata da alcuni Stati membri dell'UE, come l'Italia, e se la sua mancata attivazione possa intaccare la legittimità di alcune delle misure adottate durante questo periodo di emergenza. Tuttavia, è al momento ancora difficile valutare se tutte le misure limitative introdotte per far fronte all'emergenza siano incompatibili con gli *standard* convenzionali applicabili in situazione di normalità. In assenza di chiare evidenze che determinati provvedimenti sarebbero censurati dalla CtEDU, rimane un'alea di incertezza.

Considerata l'importanza dell'interazione tra la CEDU – così come supportata dalla giurisprudenza della CtEDU – e la costruzione di uno SLSG dell'UE ai fini del processo di integrazione europea per un'effettiva protezione dei diritti fondamentali, è possibile evidenziare che un'azione comune da parte degli Stati membri dell'UE richiede necessariamente una risposta che vada oltre le norme adottate nel rispetto dei singoli ordinamenti giuridici nazionali. È nuovamente in materia di asilo e immigrazione, ad es., che la necessità di adottare norme comuni a livello centrale, ovvero a livello dell'UE⁷⁸, diviene più evidente proprio in risposta e durante uno stato di emergenza, ove la necessità di una solidarietà interstatale diviene fondamentale⁷⁹. Ad esempio, la sospensione delle operazioni di rimpatrio dei richiedenti asilo giustificate dall'attuale emergenza sanitaria e i “rifiuti alla frontiera” stanno lasciando in una situazione irregolare un numero significativo di migranti, forzando alcuni di essi a permanere in strutture chiuse di detenzione o trattenimento in attesa di allontanamento⁸⁰. A questo riguardo, la Commissione europea ha ricordato che, secondo la direttiva rimpatri 2008/115/CE, i cittadini di Stati terzi devono aver accesso alle prestazioni sanitarie di urgenza e al trattamento essenziale delle malattie⁸¹.

In conclusione, i provvedimenti e gli interventi normativi adottati dagli Stati membri dell'UE per contenere e contrastare il COVID-19 per la protezione dei diritti fondamentali inerenti più specificatamente allo SLSG sembrano almeno in parte comportare alcuni rischi di violazione dell'ordinamento dell'Unione, da un lato, e della

⁷⁸ V. J. BRENDENBACH, M.P. MADURO, F. TASSINARI, *The EU Response to the Covid-19 Pandemic Achieving Relevance, Mobilising Solidarity and Preparing for the Future*, in *School of Transnational Governance Policy Brief*, 2020, n. 1, European University Institute, disponibile su <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/66789>; G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in AISDUE - Dibattito “Coronavirus e Diritto dell'Unione”, 2020, n. 3, disponibile su <https://www.aisdue.eu/giuseppe-tesauro-senza-europa-nessun-paese-andra-lontano/>.

⁷⁹ V. R.M. FOUAD, *The Legal Duty to Cooperate amid COVID-19: A Missed Opportunity?*, in *EJIL Talks*, 22 aprile 2020, disponibile su https://www.ejiltalk.org/the-legal-duty-to-cooperate-amid-covid-19-a-missed-opportunity/?fbclid=IwAR0WVKaCgIxz5E3oTfcI5vyuW3ZjGpYfb3evd0N-EMgWAgZXvYBIqFvnN_Y.

⁸⁰ Secondo la Commissione europea, le restrizioni introdotte dagli Stati membri e dagli Stati terzi di origine al fine di prevenire e contenere il contagio non comportano – automaticamente o forzatamente – l'esclusione di ogni prospettiva di allontanamento; diversi dovrebbero essere invece gli elementi da considerare per una tale evenienza. Nel caso in cui il rimpatrio dei richiedenti asilo non sia più realizzabile, la detenzione o il trattenimento cessa di essere giustificabile con conseguente immediato rilascio.

⁸¹ V. Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, del 16 dicembre 2008, in GUCE L 348 del 24 dicembre 2008, pp. 98-107.

CEDU, dall'altro lato, soprattutto durante contesti altamente emergenziali come quello attuale.

ABSTRACT: Obiettivo del presente studio è quello di capire se le azioni intraprese dagli Stati membri dell'Unione Europea (UE) siano riuscite o meno durante l'emergenza COVID-19 a garantire un adeguato bilanciamento tra i propri interessi nazionali e il rispetto dei diritti fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) più direttamente connessi allo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG) dell'UE.

KEYWORDS: SLSG – CEDU – Covid-19 – art. 15 CEDU – bilanciamento.

LOOKING FOR A BALANCE BETWEEN THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE AND NATIONAL INTERESTS: THE COVID-19 RESPONSE ON TRIAL

ABSTRACT: The aim of this study is to understand whether or not the actions taken by the Member States of the European Union (EU) during the COVID-19 emergency were successful in ensuring an adequate balance between their national interests and respect of the fundamental rights set out in the European Convention on Human Rights (ECHR) most directly related to the EU Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ).

KEYWORDS: ASFJ – ECHR – Covid-19 – art. 15 ECHR – balance.