

***Il Covid nell'ex Jugoslavia:
una rassegna delle misure normative e istituzionali adottate****

di Edin Skrebo – Dottore in Giurisprudenza nell'Università di Siena

ABSTRACT: This paper attempts to provide a synthetic overview of how the health emergency, caused by the COVID, has been managed in four countries of the former Yugoslavia. For each country is examined the extent of the infection and the measures taken by the various governments to prevent the spread of infections. Moreover, an attempt is made to reconstruct the response that the constitutions provided in face of emergency. Finally, some attention is paid to the role played by the parliaments and to the judgments of the constitutional courts about anti-COVID measures.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Slovenia tra virus Covid-19 e crisi di Governo. – 3. La Croazia di fronte al Covid-19. – 4. “My way”: ovvero come l'emergenza sanitaria è stata gestita in Bosnia-Erzegovina tra livello federale ed Entità territoriali. – 5. Il COVID in Serbia: il ricorso alla clausola di emergenza. – 6. Spunti di comparazione tra i Paesi della ex-Jugoslavia.

1. Introduzione

Come la maggior parte dei paesi del mondo, anche quelli dell'ex-Jugoslavia hanno dovuto affrontare nel 2020 l'emergenza sanitaria derivante dal virus Covid-19. Nelle pagine che seguono

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

vengono illustrate le principali misure per contrastare la diffusione del contagio e i procedimenti seguiti per adottarle in quattro Stati dell'area: Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Serbia.

Si è cercato di porre l'accento sulle basi giuridiche di tali provvedimenti, quali le clausole emergenziali (quando previste) e sul rapporto tra queste ed i diritti e le libertà garantiti nelle rispettive Costituzioni. Non senza rivolgere anche una particolare attenzione al ruolo svolto (o non svolto) dagli organi legislativi durante l'emergenza sanitaria e alle sentenze delle corti costituzionali sulla legittimità delle misure adottate.

Ne emerge un quadro piuttosto omogeneo, simile a quello che si può ritrovare anche nella maggior parte degli altri paesi colpiti dal virus, quali: chiusura delle attività commerciali, delle scuole, limitazioni alla circolazione ed altre restrizioni alle libertà. Tuttavia, benché quest'area dell'Europa – ad eccezione della Serbia – sia stata colpita dal virus in modo più lieve, almeno fino al momento in cui scriviamo¹, osservare la reazione al COVID dei paesi della ex-Jugoslavia è di particolare interesse: l'emergenza sanitaria, infatti, è stata un importante banco di prova per comprendere come abbiano reagito ordinamenti relativamente recenti di fronte ad una situazione di potenziale *stress* per il sistema democratico e quanto il modello della democrazia costituzionale abbia realmente attecchito in questi paesi. Vengono esaminati in queste pagine soltanto quattro ordinamenti (Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Serbia), benché per avere un quadro complessivo sarebbe opportuno analizzare anche Montenegro, Kosovo e Macedonia del Nord.

2. La Slovenia tra virus Covid-19 e crisi di Governo

In Slovenia la lotta contro la diffusione del contagio da virus Covid-19 è venuta a coincidere, almeno nella sua fase iniziale, con una crisi di governo, apertasi a fine gennaio 2020 in seguito alle dimissioni del Presidente del Consiglio dei ministri, Šarec. Per questo, dopo la registrazione del primo caso di positività al Coronavirus sul territorio sloveno, il 4 marzo 2020², le prime misure di contenimento sono state adottate dal Governo uscente, come previsto dall'articolo 115 della

¹ Questo articolo è stato chiuso il 15 luglio 2020, tuttavia con le eccezioni che segnaleremo nelle note, l'ultimo accesso ai siti web è avvenuto il 9 giugno 2020.

² Cfr. <https://www.gov.si/teme/koronavirus-sars-cov-2/>.

Costituzione slovena³, secondo il quale “tutti i ministri sono tenuti a compiere gli atti di ordinaria amministrazione fino all’elezione del nuovo Presidente del Consiglio dei ministri ovvero fino alla nomina dei nuovi ministri”⁴.

In questa fase iniziale, tra il 7 e il 9 marzo, il Governo uscente ha introdotto il divieto di assembramenti con più di cinquecento persone in luoghi chiusi, poi limitato a cento, e cinquecento in luoghi pubblici⁵. Il giorno 10 marzo, il Governo ha provveduto a vietare l’atterraggio dei voli provenienti da quelli che allora venivano ritenuti i principali focolai del virus: alcune regioni particolarmente colpite dal Covid-19 dell’Italia⁶, la regione cinese dell’Hubei, Iran e Corea del Sud. Oltre a questo, sono state imposte importanti limitazioni alla circolazione delle persone presso i valichi di frontiera con l’Italia⁷, nella fattispecie sono stati chiusi tutti gli accessi locali tra le due Repubbliche⁸ e sono stati posti sotto controllo i sei principali valichi nei pressi delle maggiori arterie di circolazione stradale⁹.

Il 12 marzo, il Governo dimissionario ha dichiarato lo “*stato di epidemia*”¹⁰ (un giorno prima dell’insediamento del nuovo esecutivo) sulla base dell’articolo 7, comma 3¹¹, della Legge sulle malattie infettive¹², cui è seguita immediatamente l’adozione delle prime importanti misure limitative delle libertà costituzionali¹³. Nello specifico il Governo sloveno ha proceduto con un totale *lockdown* delle scuole di ogni ordine e grado, degli esercizi pubblici, compreso il servizio

³ Cfr. F. GRAD, I. KAUČIČ, S. ZAGORC, *Ustavno pravo*, Ljubljana, 2016, 472; A. PERENIC, *Repubblica Slovenia: La nuova Costituzione slovena*, in Quaderni costituzionali, n.2/1994, 307-320; P. NIKOLIČ, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell’ex-Jugoslavia*, Torino, 2002, 61 ss.

⁴ Art. 115, Costituzione della Slovenia.

⁵ Cfr. <https://www.gov.si/novice/2020-03-07-minister-podpisal-odredbo-o-prepovedi-zbiranja-na-prireditvah-v-javnih-prostorih-s-pojasnilom-o-visini-kazni/>.

⁶ Nello specifico: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Marche.

⁷ Cfr. <https://www.gov.si/novice/2020-03-10-v-veljavi-ukrepi-za-zajezitev-sirjenja-koronavirusa/>.

⁸ Cfr. <https://www.gov.si/novice/2020-03-11-slovenija-ne-zapira-meje-z-italijo-uvaja-se-zdravstveni-nadzor-potnikov/>.

⁹ I valichi rimasti aperti per il solo passaggio di merci provenienti dall’Italia sono stati: Reteče, Robič, Vrtojba, Fernetiči, Škofije e Krvavi Potok.

¹⁰ Cfr. <https://www.gov.si/novice/2020-03-12-slovenija-razglasila-epidemijo-novega-koronavirusa/>.

¹¹ Il quale dispone che “Quando l’area infetta o in pericolo è l’intero territorio della Repubblica di Slovenia, l’epidemia viene dichiarata dal Governo della Repubblica di Slovenia”.

¹² Legge 33/06 del 30 marzo 2006.

¹³ Sul punto cfr. F. GRAD, I. KAUČIČ, S. ZAGORC, *Ustavno pravo*, op. cit., 238 ss.

pubblico di trasporto e tutti i servizi ritenuti non essenziali¹⁴, cui è stato aggiunto anche il divieto totale di assembramenti, tanto privati quanto pubblici¹⁵.

Il giorno 13 marzo, è stato costituito il nuovo esecutivo¹⁶, guidato dal Presidente del Consiglio Janša, che, come primo atto, ha adottato un provvedimento con cui è stato formato un “Comitato di gestione della crisi sanitaria nella Repubblica di Slovenia”, da lui stesso presieduto e composto dal Ministro della salute e da altri ministri, dal presidente della Protezione civile slovena e dal direttore dell’Istituto nazionale di sanità pubblica della Repubblica di Slovenia, quale organo scientifico incaricato di studiare l’andamento dei contagi e di elaborare le soluzioni sanitarie più adatte alle esigenze che si andavano a definire con il diffondersi della malattia¹⁷. Tale Comitato ha avuto come compito primario la gestione della crisi sanitaria derivante dal Coronavirus, ma anche quello di armonizzare il passaggio dal precedente al neocostituito esecutivo.

Con il decreto n. 38/20 del 29 marzo, il neocostituito Governo ha adottato un’ulteriore stretta sulla libertà di circolazione: nella fattispecie è stata proibita la libera circolazione al di fuori del proprio comune di residenza; eccetto precise deroghe elencate all’articolo 3 del suddetto decreto, tra cui la più importante, almeno dal punto di vista del normale svolgimento della attività parlamentari e pubbliche, appare essere quella per le “attività svolte dai pubblici ufficiali per garantire l’esecuzione dei compiti dello Stato, delle comunità locali autonome e dei servizi pubblici”¹⁸.

La fine dello stato di epidemia è stata annunciata dal Governo il 15 maggio¹⁹, a circa due mesi di distanza dalla sua proclamazione, rendendo così la Slovenia il primo paese dell’UE ad aver dichiarato la fine della pandemia sul proprio territorio²⁰.

Il fondamento giuridico delle misure adottate dal Governo è la Legge sulle malattie infettive²¹, precisamente gli articoli 10, 37 e 39, sulla scorta dei quali viene sancito che “quando le misure stabilite dalla presente legge non possono impedire a determinate malattie infettive di entrare nella

¹⁴ Cfr. <https://www.gov.si/novice/2020-03-12-v-sloveniji-bo-razglasena-epidemija-vrtci-in-sole-se-zacasno-zaprejo/>.

¹⁵ Nell’ordinamento sloveno la libertà di riunione comprende anche quella di associazione, come stabilito dall’articolo 42 della Costituzione.

¹⁶ Cfr. <https://www.gov.si/novice/2020-03-13-1-redna-seja-vlade-republike-slovenije/>.

¹⁷ Cfr. <https://www.gov.si/novice/2020-03-14-spremenjeno-diagnosticiranje-za-realnejse-nacrtovanje-ukrepov-za-obvladovanje-epidemije/>.

¹⁸ Art. 2, decreto n. 38/20 del 29 marzo 2020.

¹⁹ Cfr. <https://www.gov.si/novice/2020-04-15-22-dopisna-seja-vlade-republike-slovenije/>.

²⁰ Cfr. https://www.corriere.it/esteri/20_maggio_15/coronavirus-slovenia-dichiara-finita-l-emergenza-primi-stato-ue-a1370bc0-96b5-11ea-a66c-1f6181297d24.shtml.

²¹ Št. 33/06 del 30 marzo 2006.

Repubblica di Slovenia e di diffondersi, il Governo della Repubblica di Slovenia può anche disporre” misure straordinarie, con cui: “stabilire particolari condizioni di viaggio verso e da paesi in cui esiste la possibilità di contrarre una pericolosa malattia contagiosa; proibire o limitare la circolazione della popolazione; proibire gli assembramenti di persone fino a quando il rischio di diffusione della malattia resta alto o limitare la circolazione di particolari merci o prodotti”²². Tale legge, infatti, attribuisce al Governo la possibilità di agire con una certa libertà e tempestività, consentendo anche di limitare i diritti costituzionalmente garantiti al fine di evitare la diffusione dei contagi.

L’esecutivo ha dunque preferito reperire il fondamento giuridico dei propri decreti in una legge ordinaria, piuttosto che in una clausola emergenziale, pur prevista in Costituzione. Infatti, la Carta costituzionale slovena, all’articolo 92, disciplina lo stato di emergenza e lo stato di guerra²³. Nello specifico, l’articolo 92 al primo comma stabilisce che la proclamazione dello stato di emergenza o di guerra viene deciso dalla Camera di Stato²⁴, su proposta del Governo, qualora un pericolo grave e generale minacci l’esistenza dello Stato. Inoltre, spetta sempre alla Camera di Stato pronunciarsi sulle misure adottate in tali circostanze e sulla loro cessazione. Al terzo comma è previsto, qualora la Camera di Stato non possa riunirsi, che sia il Presidente della Repubblica a decidere sulla proclamazione della situazione emergenziale o di guerra, nonché sull’adozione e la cessazione dei provvedimenti emergenziali, pur rimanendo fermo l’obbligo per il Governo di sottoporre tali atti alla Camera di Stato, non appena questa sia in grado di riunirsi²⁵.

La scelta di non far ricorso alla clausola emergenziale prevista in Costituzione, nonostante ve ne fossero probabilmente i presupposti²⁶, può essere spiegata sostanzialmente in base a due ordini di ragioni. Una prima è di tipo politico, riconducibile alla crisi di Governo, che ha comportato una gestione congiunta dell’emergenza sanitaria da parte dell’esecutivo uscente e di quello appena formato. Da questa situazione è derivata una certa cautela circa l’uso di poteri straordinari, quali quelli derivanti dalla proclamazione dello stato di emergenza. L’altra ragione, invece, si può

²² Št. 33/06 del 30 marzo 2006, art. 39.

²³ Cfr. F. GRAD, I. KAUČIČ, S. ZAGORC, *Ustavno pravo*, op. cit., 115; I. KAUČIČ, *Ustav Republike Slovenije*, Ljubljana, 2017, 99 ss.

²⁴ Cfr. F. GRAD, *Parlamentarno pravo*, Ljubljana, 2013, 32; I. LAKOTA, *Sistem nepopolne dvodomnosti v slovenskem parlamentu*, Ljubljana, 2006, 57; M. HAČEK, S. KUKOVIČ, M. BREZOVŠEK, *Slovenian Politics and the State*, Lanham, 2017, 37 ss.

²⁵ Art. 92, comma 3, Costituzione della Repubblica di Slovenia.

²⁶ Considerando la dichiarazione della pandemia mondiale da parte dell’OMS il giorno 11 marzo 2020.

ritenere di carattere fattuale, in quanto sarebbe stato arduo per il Governo dimostrare la presenza di una situazione emergenziale con circa mille ottocento contagi²⁷ su una popolazione di due milioni e mezzo di abitanti.

Alla disciplina sulle clausole emergenziali si collega direttamente l'articolo 16 della Costituzione, il quale prevede espressamente che i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali possano essere - in via eccezionale ed esclusivamente temporanea, limitatamente al periodo di durata dello stato di emergenza - sospesi o limitati in caso di guerra o di emergenza²⁸. Comunque, viene precisato che in nessun caso possono essere limitati o sospesi, anche temporaneamente, il diritto all'inviolabilità della vita umana (art.17); il divieto di tortura (art. 18); il diritto alla tutela della personalità e della dignità umana (art. 21); il diritto alla presunzione di innocenza (art. 27); il principio di legalità nel diritto penale (art. 28); il diritto alle garanzie giurisdizionali nel procedimento penale (art.29) e la libertà di coscienza (art. 41). È evidente che, per questi aspetti, la Costituzione slovena sia stata influenzata dai principi del cosiddetto “*costituzionalismo globale*”²⁹, in particolare dalla CEDU e, in specie, dal suo articolo 15.

Per quanto riguarda il Parlamento, le riunioni delle due camere, la Camera di Stato e del Consiglio di Stato³⁰ si sono svolte regolarmente, seppur con le misure di distanziamento sociale in aula e con l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale. Fatto che ha permesso l'approvazione da parte della Camera di Stato dei vari decreti adottati dal Governo per far fronte all'emergenza derivante dal virus Covid-19 e che ha permesso il normale svolgimento della vita democratica del

²⁷ Cfr. <https://www.gov.si/teme/koronavirus/>.

²⁸ Cfr. D. SAVANOVIĆ, *Politične pravice in svoboščine po Ustavi Republike Slovenije*, Ljubljana, 2010, 15 ss.; F. GRAD, I. KAUČIČ, S. ZAGORC, *Ustavno pravo*, op. cit., 387.

²⁹ Sul quale v. in ultimo, in questa accezione, T. GROPPI, *Menopaggio*, Bologna, 2020, 23 ss.

³⁰ La Camera di Stato (*Državni zbor*) della Slovenia costituisce l'organo di rappresentanza popolare nel sistema parlamentare sloveno e rappresenta l'interesse generale della collettività; è composta da 90 membri, di cui 88 eletti per mezzo di un sistema elettorale di tipo proporzionale e due membri eletti dalle comunità italiane ed ungheresi presenti nel paese. La seconda camera, invece, il Consiglio di Stato (*Državni svet*), è composta da 40 membri, che rappresentano gli interessi dei datori di lavoro, dei lavoratori indipendenti, dei lavoratori dipendenti, del settore *non-profit* e delle autonomie locali. Per la sua particolare composizione il Consiglio di Stato gode di poteri legislativi limitati rispetto alla Camera di Stato, ma ha il potere di veto sospensivo ed il potere di indire *referendum*. L'Assemblea parlamentare della Slovenia costituisce quindi un organo “bicamerale incompleto”, come riconosciuto nel 2008 anche da una importante sentenza della Corte costituzionale slovena (U-I-295/07-8 del 22 ottobre 2008). Sul punto cfr.: I. LAKOTA, *Sistem nepopolne dvodomnosti v slovenskem parlamentu*, Ljubljana, 2006, 62 ss.; M. MRAK, M. ROJEC, C. S. JÁUREGUI, *The Legislative Branch*, in *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, World Bank Publications, 2004, 56 ss.; L. MONTANARI, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato, tomo I*, Roma, 513 ss.

paese. Di conseguenza, i primi decreti sono stati convertiti in legge a partire dalla sessione straordinaria della Camera del 19 marzo³¹.

Tra questi decreti, proprio il provvedimento n. 38/20, adottato dal Governo il 29 marzo, ha avuto modo di essere scrutinato dalla Corte costituzionale slovena nella prima sentenza sulla gestione dell'emergenza sanitaria derivante dal virus Covid-19.

La sentenza U-I-83/20-10 del 16 aprile 2020, infatti, è il frutto del ricorso diretto di un cittadino sloveno contro tale atto del Governo, promosso ai sensi dell'art. 162 della Costituzione. Il ricorso chiedeva la “valutazione sulla costituzionalità e sulla legalità dell'ordinanza sul divieto generale e temporaneo di riunione di persone in luoghi e aree pubbliche nella Repubblica di Slovenia e sul divieto di circolazione al di fuori dei comuni di residenza”³². Il ricorrente, rimasto anonimo per ragioni di *privacy*, sosteneva l'incompatibilità del decreto adottato dal Governo con le disposizioni della Costituzione e della Legge sulle malattie infettive (n. 33/06). Nello specifico riteneva che il decreto fosse in contrasto con l'articolo 2 della Costituzione, perché vago e indefinito, e, come tale, in violazione del principio dello stato di diritto, garantito da tale articolo. Egli sosteneva, inoltre, che il decreto fosse stato illegittimamente adottato dal Governo, in contrasto con l'articolo 39 della Legge sulle malattie infettive e con la clausola emergenziale prevista in Costituzione. In particolare, egli riteneva che le misure introdotte dal decreto limitassero in modo così pregnante i diritti costituzionali che, ai sensi dell'articolo 16 della Costituzione, avrebbero potuto essere adottate solo in caso di stato di emergenza o di guerra, come previsto dall'articolo 92 della Costituzione, il quale, come rilevato, non era stato invece dichiarato dal Governo. Infine, a detta del ricorrente, le misure introdotte dal decreto sarebbero state sproporzionate rispetto all'obiettivo perseguito.

I giudici della Corte costituzionale, dopo aver ritenuto in parte inammissibile il ricorso hanno rigettato diversi motivi di censura, considerando che il decreto fosse stato legittimamente adottato sulla base dell'articolo 39, primo comma, punti 2 e 3, della Legge sulle malattie infettive. Tale disposizione prevede la possibilità per il Governo, nella figura del Ministro della salute, di

³¹ Si tratta della conversione dei decreti *št.* 17/20 e *št.* 18/20. I decreti del Governo sono disciplinati dalla Legge sul Governo della Repubblica di Slovenia (n. 24/05 del 11 marzo 2005), precisamente all'articolo 21. Tale articolo prevede due tipi di decreto che, per la somiglianza con quanto previsto dall'ordinamento italiano, possono essere definiti decreti-legge e decreti legislativi. I primi vengono adottati dal Governo nel caso di situazioni straordinarie e l'approvazione da parte dell'Assemblea parlamentare avviene in un momento successivo alla loro adozione da parte del Governo. Nei secondi, invece, è il Parlamento a delegare direttamente l'esecutivo in determinate materia. Nell'ordinamento sloveno i decreti possiedono forza di legge. Sul punto cfr. F. GRAD, I. KAUCIČ, S. ZAGORC, *Ustavno pravo*, op. cit., 386.

³² Paragrafo 1, sentenza U-I-83/20-10.

introdurre, con proprio decreto, misure tali da limitare i diritti costituzionali, quali quelle di circolazione e riunione. Inoltre, secondo la Corte, tali limitazioni trovano un appiglio normativo in Costituzione, negli articoli 32 e 42, rispettivamente al secondo e al terzo comma, in cui si prevede espressamente una limitazione di tali diritti per “impedire la diffusione di malattie contagiose” (art. 32, comma 2) e al fine della “protezione contro la diffusione di malattie infettive” (art. 42, comma 3). I giudici hanno ricordato, rifacendosi al dettato dell’articolo 2 del Protocollo n. 4 della CEDU – ratificato dalla Slovenia – che è legittimo limitare la libertà di circolazione, al fine di proteggere e salvaguardare la salute della collettività.

La Corte ha invece dichiarato incostituzionale l’articolo 7 del decreto n. 38/2020, nella parte in cui, in modo indefinito e vago, ha fissato la durata delle limitazioni delle libertà costituzionali “*fino alla cessazione dei motivi*” che le hanno rese necessarie. Tale formula, infatti, può far supporre che si tratti di una misura permanente, la quale sarebbe così in aperto contrasto con i principi dello stato di diritto, sanciti dall’articolo 2 della Costituzione, in quanto contraria al principio della temporaneità della sospensione o limitazione dei diritti costituzionalmente garantiti (art. 16, comma 1). La Corte ne ha quindi dichiarato l’incostituzionalità e ne ha sospeso l’esecuzione, imponendo al Governo, in collaborazione con l’Istituto nazionale di sanità sloveno, di svolgere una serie di studi con cadenza settimanale sulla necessità e l’adeguatezza delle misure di contenimento.

In conclusione, si può rilevare come il sistema democratico e costituzionale del paese abbia dimostrato la propria solidità in una situazione che potenzialmente si poteva dimostrare tra le più destabilizzanti per lo Stato, a far data dal periodo della proclamazione dell’indipendenza dalla Jugoslavia (1991). In particolare, il sistema di *checks and balances* tra esecutivo e legislativo ha funzionato correttamente, senza riportare sensibili incrinature e garantendo il costante controllo da parte della Camera di Stato sull’esecutivo. Inoltre, risalta la prontezza della Corte costituzionale nella difesa dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione.

3. La Croazia di fronte al Covid-19

Le prime preoccupazioni circa il contagio da Covid-19 in Croazia e le prime misure di “sicurezza passiva” per la popolazione sono state adottate tramite un’ordinanza del Ministro della

salute già nel gennaio 2020³³, quando il virus sembrava circoscritto solamente alla regione cinese dello Hubei. La principale ragione di tante precauzioni, in anticipo rispetto agli altri paesi europei, era dovuta alla presenza di molti operai e tecnici cinesi nella regione di Dubrovnik-Neretva, impegnati nella costruzione del ponte di Pelješac.

Nonostante gli iniziali timori, il primo caso di Coronavirus è stato registrato in Croazia solamente il 25 febbraio e le prime misure attive per evitare la diffusione del contagio sono state adottate a partire dal 9 marzo da parte del Governo croato. Il decreto n. 26/20, infatti, ha previsto la quarantena obbligatoria di quattordici giorni per tutti i soggetti provenienti dalle aree particolarmente colpite dal contagio e ha limitato gli assembramenti in luogo pubblico a mille persone³⁴.

Il 13 marzo il Presidente del Consiglio dei ministri, Plenković, con decreto del Governo, ha disposto la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado con decorrenza dal 16 marzo³⁵. Il giorno successivo (17 marzo) il Governo, al fine di rendere le proprie decisioni il più trasparenti possibile e per informare la popolazione sulla situazione del contagio e sui provvedimenti adottati, ha deciso di dedicare una apposita pagina *web* sul sito del Consiglio dei ministri, quale canale preferenziale di comunicazione tra istituzioni e cittadini³⁶.

La vera stretta sui diritti costituzionali³⁷, però, è stata decisa solamente il 19 marzo³⁸ quando, su proposta del Ministro degli interni, è stato adottato dal Governo un decreto³⁹ col quale è stato

³³ Cfr.

https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages//2020%20Programi%20i%20projekti//Provedbeni%20program_%20imunizacij%202020..pdf.

³⁴ Cfr. <https://vlada.gov.hr/vijesti/nacionalni-stozer-strani-drzavljan-iz-zarista-virusa-u-obaveznu-karantenu-odgoditi-skupove-s-vise-od-1000-ljudi/28949>.

³⁵ Cfr. <https://vlada.gov.hr/vijesti/obustava-nastave-na-dva-tjedna-odgoda-placanja-poreza-na-dohodak-i-dobit-te-doprinosa-za-poduzetnike/28984>.

³⁶ Cfr. <https://vlada.gov.hr/vijesti/visok-stupanj-odgovornosti-bez-panike-uz-pravovremene-i-odgovorne-odluke-u-borbi-protiv-pandemije-koronavirusa/29021>.

³⁷ Il titolo III della Costituzione croata è integralmente dedicato alla trattazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (artt. 14-69).

³⁸ Cfr. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2020/03%20o%u0177jak/18%20o%u0177jka/Odluka%20-%20mjere%20ograni%20vanja%20dru%20stvenih%20okupljanja%20C%20rada%20trgovina.pdf>.

³⁹ Cfr. *Narodne novine br.* 31/2020. Il sistema costituzionale croato prevede tre tipi di decreti che possono essere adottati dall'esecutivo. Il primo tipo di decreto, che per una certa somiglianza con quanto previsto dall'ordinamento italiano può essere definito "decreto legislativo", viene adottato dal Consiglio dei ministri su delega del Parlamento (*Sabor*). La delega deve avvenire con legge, riguardare materie definite e deve essere della durata massima di un anno. Essa non può mai riguardare i diritti umani e le libertà fondamentali, il sistema elettorale, l'organizzazione statale o degli enti locali (art. 87 Cost.) Il secondo tipo di decreto può essere adottato dal Consiglio dei ministri nel caso in cui venga a delinarsi una situazione straordinaria o di emergenza e necessita della successiva approvazione del Parlamento

imposto il divieto di qualsiasi tipo di assembramento⁴⁰ (in questa nozione sono state fatte rientrare anche le celebrazioni religiose), il distanziamento sociale e l'obbligo di utilizzo dei mezzi di protezione individuale. Inoltre, è stata prevista la sospensione di tutti i servizi pubblici non essenziali e la chiusura di tutte le attività economiche, con l'eccezione di quelle strettamente connesse con il sostentamento della popolazione e la vendita dei beni di prima necessità⁴¹.

Lo stesso giorno è stato adottato un ulteriore decreto⁴² con cui sono stati temporaneamente limitati gli attraversamenti presso tutti i valichi di frontiera della Repubblica di Croazia. È stata prevista la possibilità di varcare i confini solamente per i cittadini croati che facevano rientro in patria, per gli autotrasportatori, i pubblici ufficiali nell'esercizio della loro funzione, il personale medico e i viaggiatori che fossero stati in grado di dimostrare di essere solamente in transito sul territorio del paese⁴³. Per entrambi i decreti è stata prevista una vigenza di trenta giorni, a decorrere della mezzanotte del giorno 20 marzo 2020.

A pochi giorni di distanza dall'adozione delle sopra indicate misure, la capitale Zagabria è stata colpita dal terremoto più violento che sia mai stato registrato nel paese da circa centoquarant'anni, che fortunatamente ha provocato danni materiali e umani estremamente contenuti: due vittime e una quarantina di feriti. Il terremoto ha reso difficoltosa l'applicazione delle misure di distanziamento sociale a causa della promiscuità che si è venuta a creare nei centri di prima assistenza per le persone evacuate dalle proprie dimore risultate inagibili. Nonostante gli iniziali timori degli esperti, il numero dei contagi nella capitale non ha subito alcun sensibile aumento, tanto che il 6 aprile il Presidente del Consiglio dei ministri ha annunciato, durante una conferenza stampa, che il Governo ed il gruppo di esperti virologi che lo coadiuvava⁴⁴ stavano pensando ad un allentamento delle misure restrittive.

(art. 112). Da non confondere con il terzo tipo di decreto adottato dal Presidente della Repubblica o dal Presidente del Consiglio nel caso in cui sia stata proclamato lo stato di guerra o di emergenza (art. 101). Sul punto cfr. B. SMERDEL, *Ustavno pravo europske hrvatske*, Zagreb, 2013, 112; A. BAČIĆ, *Ustavno pravo Republike Hrvatske*, Split, 2015, 98; P. NIKOLIĆ, *I sistemi costituzionali*, op. cit., 125 ss.; B. SMERDEL, *Republic of Croatia*, in L. BESSELINK *et. al.* (a cura di), *Constitutional Law of the EU Member States*, Deventer, 2014, 191-248.

⁴⁰ In Croazia, la libertà di riunione rientra nella libertà di associazione (art. 43 Cost.).

⁴¹ Cfr. *Narodne novine br. 31/2020*, art. III.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ivi*, art. II.

⁴⁴ Si tratta di un gruppo di medici esperti in materia di malattie infettive dell'Istituto croato per la salute pubblica, che ha affiancato, da un punto di vista scientifico, l'esecutivo nella scelta delle misure da adottare per contrastare la diffusione del contagio.

La prima attenuazione delle misure anti Covid-19 si è avuta alla fine del mese di aprile, quando l'esecutivo con decreto ha stabilito che i residenti delle varie regioni (*županije*) potessero spostarsi entro la regione senza l'apposito "lasciapassare"⁴⁵, fino ad allora necessario.

In Croazia la "fase-2" ha ufficialmente avuto inizio tra il 2 ed il 4 maggio⁴⁶, quando sono stati riaperti la maggior parte dei negozi, le biblioteche, i musei; sono stati ripristinati i servizi pubblici di trasporto ed è stato concesso l'espletamento delle funzioni religiose⁴⁷. Sono rimaste obbligatorie le misure di distanziamento sociale e l'utilizzo dei mezzi di protezione.

Dal 29 maggio, con decreto del Governo⁴⁸, è stata disposta la fine delle limitazioni per l'attraversamento dei valichi di frontiera, benché successivamente, con il nuovo aumentare dei contagi, il Ministro della salute non abbia escluso la possibilità di introdurre nuove misure igienico-sanitarie ancora più stringenti⁴⁹.

Quello che emerge dalla gestione della crisi sanitaria derivante dalla pandemia da Covid-19 in Croazia è che il Governo non ha fatto ricorso alla clausola emergenziale⁵⁰ prevista dall'articolo 17 della Costituzione. In effetti, la formulazione della clausola è molto precisa, in quanto lo stato di emergenza può essere proclamato soltanto in "*caso di imminente minaccia all'indipendenza, all'unità e alla sopravvivenza dello Stato o nel caso di importanti catastrofi naturali*" (art. 17, comma 1). Inoltre, il medesimo articolo richiede una maggioranza qualificata dei due terzi nel *Sabor* per la ratifica della dichiarazione dello stato di emergenza, maggioranza della quale il Governo non disponeva. Per quanto riguarda la competenza a dichiarare lo stato di catastrofe naturale la Costituzione rimane silente.

La Legge sulla mitigazione e l'eliminazione delle conseguenze dei disastri naturali del 23 febbraio 2019, all'art. 7, comma 1, stabilisce che una tale dichiarazione spetta al Governo, trovando conferma anche nella Legge sul sistema della Protezione civile del 2015 (art. 54). Dati questi

⁴⁵ Durante la fase più acuta dell'emergenza sanitaria in Croazia, per gli spostamenti tra le *županje* è stata prevista l'introduzione di un "lasciapassare". In realtà si è trattato di moduli precompilati che ogni cittadino aveva l'obbligo di compilare per poter spostarsi tra le varie regioni (tutto in modalità telematica); indicando le proprie generalità, il motivo dello spostamento e il luogo di partenza e destinazione.

⁴⁶ Decreto 38/20.

⁴⁷ Cfr. <https://vlada.gov.hr/vijesti/mjere-za-suzbijanje-sirenja-epidemije-koronavirusa-su-bile-pravodobne-dobro-ciljane-i-postigle-su-dobar-rezultat/29392>.

⁴⁸ Decreto 42/20.

⁴⁹ Cfr.

<https://zdravlje.gov.hr/dokumenti/10?trazi=1&tip2=&datumod=01.01.2020.&datumdo=29.02.2020.&pojам=&page=11> (ultimo accesso il 15 luglio 2020).

⁵⁰ B. SMERDEL, *Ustavno pravo europske hrvatske*, op. cit., 101 ss.

presupposti, l'esecutivo ha dichiarato il “pericolo di un'epidemia da malattia contagiosa”⁵¹, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della Legge sulla difesa della popolazione dalle malattie infettive. In definitiva, il Governo ha deciso di affrontare l'emergenza sanitaria sulla base di due leggi ordinarie: appunto la citata Legge sulla difesa della popolazione dalle malattie infettive e la Legge sul sistema della Protezione civile⁵².

L'emergenza è stata gestita fin dall'inizio dall'esecutivo tramite il Ministro della salute, e dopo la proclamazione dell'epidemia su tutto il territorio nazionale, anche dal Presidente del Consiglio dei ministri che, sulla base della Legge sul sistema della Protezione civile⁵³, ha assunto la guida della Direzione generale della Protezione civile della Repubblica di Croazia⁵⁴. La Direzione generale della Protezione civile della Repubblica di Croazia è, infatti, un organo emergenziale attraverso cui il Consiglio dei ministri è autorizzato ad adottare tutte le misure necessarie per far fronte ad una situazione riconducibile al campo di operatività della suddetta legge⁵⁵.

A questo si aggiunga che l'articolo 47 della Legge sulla protezione della popolazione dalle malattie infettive autorizza l'esecutivo ad adottare tutti i provvedimenti necessari per limitare al massimo la diffusione di contagi, attraverso idonee “*misure di sicurezza*”. Tra le possibili misure vale la pena ricordare: l'imposizione della quarantena, le limitazioni alla libertà di circolazione delle persone, la chiusura delle frontiere nazionali e il divieto di recarsi in paesi colpiti dal contagio⁵⁶.

I decreti dell'esecutivo, soprattutto nella fase di maggior emergenza, si sono caratterizzati per aver inciso in modo significativo sui diritti costituzionali⁵⁷. In particolare, una tale limitazione trova una propria giustificazione all'articolo 16 della Costituzione croata⁵⁸ in cui è prevista la possibilità

⁵¹ RUSRH, 130/17, 114/18 e 47/20, art. 2, comma 4 del 17 aprile 2020.

⁵² NN 31/2020 (673) del 18 marzo 2020.

⁵³ Precisamente sulla base degli articoli 8 e 9 della NN 31/2020.

⁵⁴ Organo convocato solo “in caso di circostanze speciali che implicano un evento o una determinata situazione che non possono essere previsti e che non possono essere evitati, e che mettono in pericolo la vita e la salute dei cittadini” (art. 22.a NN 31/2020). Esso è presieduto e diretto (art. 9, NN 31/2020) dal Ministro della salute, che vi rappresenta il Governo; ne fanno parte rappresentanti dell'ente centrale dell'amministrazione statale responsabile per gli affari della Protezione civile, dei comandi delle forze armate e della polizia, delle regioni e degli enti locali (art.8, NN 31/2020).

⁵⁵ Art. 10, NN 31/2020.

⁵⁶ Art. 47, comma 2, paragrafi 1,2,3,4,5,6,7,8 della legge NN 31/2020.

⁵⁷ Basti qui ricordare che, secondo uno studio della Oxford University sulle misure adottate dai vari paesi per combattere il Covid-19, la Croazia è risultata (alla data del 24 marzo) il paese con le misure restrittive più stringenti al mondo in proporzione ai casi di positività al virus registrati (meno di mille): <https://www.bsg.ox.ac.uk/node/5421>.

⁵⁸ Cfr. A. BAČIĆ, *Ustavno pravo Republike Hrvatske*, op. cit., 238 ss.; A. BAČIĆ, *Ustavno pravo i političke institucije*, op. cit., 211; B. SMERDEL, *Ustavno pravo*, op. cit., 113.

di limitare i diritti attraverso una legge o, per estensione, come in questo caso, con un decreto del Governo avente forza di legge al fine di “proteggere [...] la salute” pubblica (art. 16, comma 1), purché “l’entità della restrizione sia adeguata alla natura del pericolo e non comporti diseguaglianze dei cittadini per quanto riguarda: razza, colore, sesso, lingua, religione, origine nazionale o sociale” (art. 17, comma 2) e purché il decreto venga ratificato dall’Assemblea parlamentare⁵⁹. In ogni caso, all’articolo 17, comma 3, della Carta è prevista l’incomprimibilità del “diritto alla vita, del divieto di tortura, del divieto di trattamento o di punizioni crudeli e degradanti, della determinazione legale di atti e punizioni e della libertà di pensiero, coscienza e religione”.

Viceversa, un dato che appare molto interessante è l’assenza di una previsione costituzionale che imponga un limite temporale espresso alla compressione dei diritti costituzionali, creando non poco imbarazzo di fronte al principio dello stato di diritto⁶⁰.

Durante tutta la gestione dell’emergenza sanitaria da parte dell’esecutivo, il *Sabor*, l’Assemblea parlamentare della Croazia, divenuta monocratica in seguito alla riforma costituzionale del 2001⁶¹, si è riunita regolarmente per espletare le sue funzioni, anche se l’accesso alla Camera da parte dei deputati è stato scaglionato per le votazioni e con l’obbligo per i deputati di utilizzare i mezzi individuali di protezione; inoltre è stato modificato il regolamento dell’Assemblea per permettere alle varie commissioni di lavorare a distanza su supporti elettronici⁶². Anche quando la sede stessa del Parlamento è stata dichiarata momentaneamente inagibile, quale conseguenza della forte scossa tellurica del 22 marzo, questo si è comunque riunito nella sala conferenze di un albergo della capitale, momentaneamente adibito ad emiciclo.

Per quanto riguarda i decreti adottati dal Governo, essi sono stati tutti approvati e convertiti in legge da parte dell’Assemblea, non senza, però, qualche malcontento da parte dell’opposizione, la quale in più occasioni non ha mancato di evidenziare l’eccessivo rigore delle misure adottate dal Governo rispetto alla reale situazione epidemiologica croata⁶³.

⁵⁹ Cfr. M. ARLOVIĆ, *Pravo nacionalnihi manjina u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, 2012, 247 ss.

⁶⁰ Nonostante ciò, va precisato che il primo importante decreto del 19 marzo, limitativo di molte libertà costituzionali, ha stabilito un termine di 30 giorni per l’efficacia dei provvedimenti in esso contenuti e la necessità di un’analisi da parte dell’Istituto di sanità pubblica ai fini della proroga o della modifica delle misure adottate. Cfr. A. BAČIĆ, *Ustavno pravo Republike Hrvatske*, op. cit., 109; B. SMERDEL, *Ustavno pravo europske hrvatske*, op. cit., 211 ss.

⁶¹ In seguito alla quale è stato abbandonato il sistema bicamerale. In precedenza, il Parlamento era composto dalla Camera dei rappresentanti e dalla Camera delle regioni. Cfr. B. SMERDEL, *Ustavno pravo*, op. cit., 273.

⁶² Cfr. <https://vijesti.hrt.hr/609880/sabor-glasuje-o-raspravljanim-zakonima-i-izmjenama-poslovnika>.

⁶³ Cfr. <https://www.vecernji.hr>.

Non ci sono state soltanto le critiche dell'opposizione. Infatti, sono state presentati, da sedici cittadini, altrettanti ricorsi alla Corte costituzionale perché questa si esprima sulla costituzionalità di tali misure. La Corte ha ritenuto ammissibili ben dodici ricorsi, sette relativi alla libertà di circolazione, due riguardanti la limitazione del diritto di riunione e tre vertenti sulle libertà economiche. Ad oggi la Corte non si è ancora pronunciata sul merito dei ricorsi⁶⁴.

4. “My way”: ovvero come l'emergenza sanitaria è stata gestita in Bosnia-Erzegovina tra livello federale ed Entità territoriali

La Bosnia-Erzegovina (d'ora in poi, per comodità, BiH) si è vista ufficialmente coinvolta dalla pandemia da Covid-19 il giorno 5 marzo, quando il Ministro della salute della Repubblica serba (d'ora in poi, per comodità, RS), una delle due Entità territoriali che compongono lo Stato⁶⁵, ha annunciato il primo caso di positività al virus su suolo bosniaco.

Di lì a pochi giorni il Consiglio dei ministri della BiH⁶⁶ ha adottato il decreto *br.* 12/20 del 15 marzo, entrato in vigore il giorno stesso, con cui è stato vietato l'ingresso nel paese di cittadini stranieri provenienti dalla provincia cinese dello Hubei e da Corea del Sud, Giappone, Italia, Iran, Francia, Romani, Germania, Austria, Spagna, Svizzera e Belgio. Inoltre, con questo provvedimento è stata disposta la chiusura dei valichi di frontiera locali ed è stato limitato il numero di quelli internazionali, al fine di permettere un controllo più accurato da parte della polizia di frontiera del traffico in uscita ed in entrata nel paese.

⁶⁴ Cfr. <https://www.usud.hr/hr/sve-po-datumu-donosnja> (ultimo accesso il 15 luglio 2020).

⁶⁵ La BiH in seguito alla stipula dell'accordo di pace di Dayton nel 1995 (*General Framework Agreement for a Peace in Bosnia and Herzegovina*), con cui si è posto fine al sanguinoso conflitto che ha interessato il paese all'inizio degli anni Novanta in seguito alla proclamazione dell'indipendenza dalla Jugoslavia, è stata strutturata come uno Stato federale composta da due Entità: la *Federacija Bosne i Hercegovie* (d'ora in poi, per comodità, FBiH) e la *Republika srpska* (RS).

⁶⁶ Esso costituisce, insieme alla Presidenza della BiH, l'organo esecutivo dell'ordinamento costituzionale del paese ed è formato da nove ministri, i quali devono essere ricoperti per due terzi da membri eletti all'interno del territorio della FBiH e per il restante terzo da membri eletti nella RS (art. V, comma 4, b della Costituzione bosniaca). Questa espressa previsione in Costituzione, circa la modalità di formazione del Consiglio dei ministri, è tipica dell'ordinamento bosniaco come emerso dagli accordi di pace, in cui l'elemento territoriale del federalismo è sempre influenzato da quello etnico e dall'adozione del modello consociativo.

Il 17 marzo, il Consiglio dei ministri, su richiesta della Presidenza⁶⁷, ha dichiarato lo “stato di calamità naturale o di altro tipo” sul territorio della BiH a “causa dell’elevato rischio da epidemia da malattia contagiosa”, ai sensi della Legge quadro sulla protezione ed il salvataggio di persone e beni materiali da calamità naturale o altro tipo in BiH⁶⁸. In base a questa legge la situazione di calamità è stata gestita da un apposito organo, previsto *ad hoc* dall’articolo 17, denominato “Organo di coordinamento della BiH per la protezione ed il salvataggio di persone e beni materiali da calamità naturali”, formato dal Consiglio dei ministri della BiH, dal Governo delle due Entità componenti il paese e dal Governo del Distretto di Brčko⁶⁹ e presieduto dal Ministro della sicurezza della Bosnia⁷⁰. Tale organo possiede il precipuo compito di preparare le risposte necessarie alla situazione di calamità, coordinare l’operato della protezione civile a livello delle Entità, coordinare le forniture di assistenza a livello statale e, soprattutto, armonizzare le misure adottate tra livello federale e di Entità.

Il 16 marzo la Presidenza della BiH, durante una seduta straordinaria, ha disposto, per il giorno successivo, l’invio di un battaglione delle Forze Armate della BiH⁷¹ presso i valichi di frontiera internazionali, rimasti aperti al transito, per allestirvi dei centri di quarantena⁷².

Alla fine del mese di marzo (24 e 30 marzo) il Consiglio dei ministri ha adottato un’ulteriore restrizione sulla circolazione internazionale, chiudendo le frontiere terrestri e cancellando tutti i voli da e per la Bosnia, con la sola eccezione del transito di merci e personale medico e diplomatico⁷³. La riapertura totale dei valichi di frontiera e dei principali aeroporti è avvenuta il 1° giugno⁷⁴.

⁶⁷ La Presidenza della BiH è un organo collegiale, composto da tre presidenti, appartenenti ad ognuno dei tre principali gruppi etnici presenti nel paese, che si alternano con una rotazione di otto mesi fino alla fine del loro mandato di quattro anni. Due di questi sono eletti nel territorio della FBiH e uno in quello della RS. Una tale soluzione è stata elaborata per conseguire il massimo bilanciamento nel riparto dei poteri tra i vari gruppi etnici, sempre sulla base del modello consociativo.

⁶⁸ Legge PSBIH, *br.* 198/08 del 15 maggio 2008.

⁶⁹ Il Distretto di Brčko è un’unità amministrativa autonoma della Bosnia con una superficie di quasi 500 km² e una popolazione di novantamila abitanti, situato nel Nord-Est del paese. Il Distretto esiste sotto la sovranità della BiH e ricade tra le competenze delle istituzioni centrali dello Stato (art. VI/4 Cost.). Per questo non costituisce una terza entità, pur essendo dotato di propri poteri legislativi, esecutivi, giudiziari e possiede un proprio Statuto, oltre che un proprio corpo di polizia. La sua creazione è il risultato di un arbitrato internazionale tra le due Entità, che durante gli accordi di pace non riuscirono a stabilire a quale delle due questa municipalità dovesse appartenere.

⁷⁰ Legge PSBIH, *br.* 198/08, art. 16.

⁷¹ Alla Presidenza, sulla base degli articoli III, 5, a) e IV, 4, a) della Costituzione, spetta il comando delle Forze armate, così come formate e disciplinate dalla Legge sulla difesa della Bosnia-Erzegovina (PSBiH *br.* 88/05 del 5 ottobre 2005).

⁷² Con atto della 56° seduta straordinaria della Presidenza della BiH.

⁷³ *Sl. Glasnik BiH*, *br.* 20/2020, 21/2020 e 27/2020.

⁷⁴ Cfr. <http://rs.n1info.com/Region/a604252/BiH-otvara-grance-sa-svim-susedima.html>.

Per quanto riguarda la gestione dell'emergenza sanitaria questa si è contraddistinta per essere avvenuta in via principale a livello delle Entità (parleremo al riguardo di livello "locale") e con modalità più o meno simili, ma con tempistiche leggermente sfalsate. Infatti, essendo la BiH uno Stato federale (particolarmente complesso), la gestione dello stato di calamità è stata demandata alle Entità, che possiedono la competenza residuale in base all'articolo III/3.a della Costituzione bosniaca⁷⁵.

Il Governo della RS è stato il primo, il 10 marzo, a proclamare la chiusura delle scuole⁷⁶ e vietare l'ingresso ai soggetti provenienti dalle aree allora particolarmente colpite dal virus⁷⁷; cosa che il Governo della FBiH ha fatto il giorno successivo. Sono seguiti, poi, atti con cui gli esecutivi locali hanno ordinato la chiusura degli esercizi pubblici e la sospensione del trasporto pubblico, fino ad arrivare, il 21 marzo, in entrambe le Entità, all'instaurazione del coprifuoco dalle 20:00 alle 05:00 del mattino⁷⁸; a questo è stata aggiunta anche la limitazione totale nella FBiH alla circolazione delle persone di età inferiore ai 18 anni e superiore ai 65 anni⁷⁹; analoga limitazione è stata adottata anche nella RS, ma solo per gli *over 65*⁸⁰.

La cessazione dello stato di emergenza è stata approvata dall'Assemblea nazionale della RS, su proposta del Governo, il 21 maggio⁸¹. A ciò è seguita, a distanza di una settimana, anche la cessazione del coprifuoco⁸². L'Assemblea parlamentare della FBiH, invece, ha adottato una legge con cui ha proclamato la fine del coprifuoco a partire dal 24 aprile, a cui è seguita, il 29 maggio, anche la cessazione dello stato di calamità naturale sull'intero territorio della FBiH⁸³. Nonostante una iniziale riduzione del numero dei contagi nel paese questi sono venuti ad aumentare a partire

⁷⁵ Cfr. N. ADEMOVIĆ, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2012, 107 ss., R. KUZMANOVIĆ, *Ustavno pravo*, Banja Luka, 2011, 399; K. TRNKA, *Ustavno pravo*, Sarajevo, 2006, 211; J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, 2010, 62 ss.; S. M. CALAMO (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, 2008, 101.

⁷⁶ Cfr. <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/Zakljucak%20o%20odvijanju%20nastave%20na%20daljinu%20u%20vrijeme%20proljetnog%20raspusta.pdf>.

⁷⁷ Cfr. <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/Zakljucak%20o%20ogran%20i%20zabr%20kret%20lica%20na%20ter%20RS.pdf>.

⁷⁸ Cfr. http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/aktuelno_v2.php?akt_id=8444.

⁷⁹ Cfr. <http://vogosca.ba/zabrana-kretanja-za-maloljetnike-i-starije-od-65-godina/>.

⁸⁰ Cfr. <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/Zakljucak%20o%20dozvoli%20kretanja%20licima%20sa%20navr%2065%20i%20vise%20god.pdf>.

⁸¹ Cfr. <https://www.slobodnaevropa.org/a/30626129.html>.

⁸² Cfr. <http://ba.n1info.com/Vijesti/a435495/Sutra-ukidanje-policijskog-casa-u-RS-u.html>.

⁸³ Cfr. http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/aktuelno_v2.php?akt_id=8609.

dalla fine del mese di giugno⁸⁴, tanto da arrivare oltre i seimila positivi a metà luglio⁸⁵. Questo incremento ha spinto alcuni Cantoni particolarmente colpiti, come quello di Sarajevo, ad introdurre ulteriori e più stringenti misure igienico-sanitarie ed a reintrodurre la chiusura di alcune attività commerciali in determinate fasce orarie⁸⁶. In particolare, il 4 luglio il Ministero della salute del Cantone di Sarajevo ha limitato gli assembramenti in luoghi aperti a cento persone e cinquanta in spazi chiusi; sono state aumentate le sanzioni pecuniarie per i trasgressori delle vigenti norme anti-Covid e l'aumento della distanza di sicurezza a due metri, rimanendo fermo l'obbligo di utilizzazione dei mezzi di protezione individuale⁸⁷.

Ciò che rende particolare il caso bosniaco è il fatto che le due Entità hanno utilizzato strumenti giuridici più o meno simili per combattere la diffusione del contagio (principalmente i decreti dell'esecutivo⁸⁸), ma sulla base di presupposti giuridici diversi.

Infatti, la FBiH, come aveva già fatto il Consiglio dei ministri della BiH⁸⁹, ha proclamato lo stato di calamità naturale⁹⁰, sulla base dell'articolo 24, comma 11, della Legge sulla difesa ed il salvataggio delle persone e dei beni materiali dalle calamità naturali o di altra natura⁹¹ e sulla base dell'articolo 54 della Legge sulla difesa della popolazione dalle malattie infettive⁹². Viceversa, l'Assemblea nazionale della RS ha proclamato lo stato di emergenza sulla base dell'articolo 70, comma 3, della Costituzione di questa Entità. Tale articolo, infatti, prevede espressamente che “in caso di minaccia alla sicurezza ed alla salute delle persone” a causa - tra le altre - di un'epidemia,

⁸⁴ Un aggravamento della situazione sanitaria nel paese è testimoniato anche dal fatto che il 9 luglio 2020 il Ministro della salute italiano ha firmato un'ordinanza con cui è stato disposto il divieto di ingresso e transito per tutte quelle persone che abbiano soggiornato o transitato in tredici paesi, tra cui anche la BiH. <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioComunicatiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5600> (ultimo accesso 15 luglio 2020).

⁸⁵ Cfr. <http://mcp.gov.ba/publication/read/sluzbene-informacije-o-koronavirusu-covid-19> (ultimo accesso il 15 luglio 2020).

⁸⁶ Cfr. <https://vlada.ks.gov.ba/aktuelnosti/novosti-vezane-za-koronu-virus/krizni-stab-ministarstva-zdravstva-kantona> (ultimo accesso il 15 luglio 2020).

⁸⁷ Cfr. https://vlada.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/naredba_ks_od_04.07.2020._godine.pdf (ultimo accesso il 15 luglio 2020).

⁸⁸ Cfr. N. ADEMOVIĆ, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, op.cit., 65 ss.

⁸⁹ Da intendersi quale livello federale, per non ingenerare confusioni con la FBiH.

⁹⁰ Con decreto del Governo della FBiH 21/20, 408/20 del 16 marzo 2020.

⁹¹ *Sl. nov. FBiH*, br. 39/03, 22/06 e 43/10.

⁹² *Sl. nov. FBiH*, br. 29/05, legge che prevede espressamente anche la limitazione delle libertà costituzionali al fine di limitare il contagio.

può essere dichiarato lo stato di emergenza da parte dell'Assemblea nazionale⁹³ sulla base di una formale richiesta da parte del Governo dell'Entità⁹⁴.

Nonostante le diversità dei modelli giuridici utilizzati e la diversità delle previsioni costituzionali delle due Entità, ciò che le ha accomunate è il forte impatto che le misure adottate per combattere il contagio da Covid-19 hanno avuto sui diritti costituzionali.

Analizzando la risposta dalla RS si vede che la prima libertà costituzionale ad essere stata intaccata è stata quella di circolazione, in seguito all'introduzione del coprifuoco ed al divieto assoluto di circolazione per le persone con età superiore ai 65 anni. Una tale limitazione potrebbe trovare una giustificazione all'articolo 21 della Costituzione di questa Entità che prevede espressamente la possibilità di limitare la libertà di circolazione nel caso in cui ciò "sia necessario per la difesa della sicurezza e della salute delle persone", anche se si parla di limitazione e non di sospensione del diritto, come sembra essere avvenuto per le persone con un'età superiore ai 65 anni. In ogni caso, l'articolo 49, comma 3, della Costituzione della RS, che chiude il titolo II dedicato ai diritti e alle libertà fondamentali⁹⁵, afferma che ogni tipo di limitazione dei diritti costituzionali debba avvenire nel rispetto della Costituzione della BiH e della CEDU, e quindi anche nel rispetto del suo articolo 15 che impone determinate clausole di salvaguardia per quanto attiene alla limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali, anche in periodi di emergenza.

La Costituzione della FBiH dedica l'intero titolo II ai diritti umani e alle libertà fondamentali⁹⁶, ma non si esprime in modo diretto sulla possibilità di una loro limitazione. Questa, invece, si potrebbe reperire all'articolo 2, comma 1, di questo titolo, nella parte in cui si afferma che la FBiH "assicura il più alto livello di garanzia dei diritti umani e delle libertà fondamentali riconosciuti a livello internazionale e all'interno della Costituzione della Bosnia", nonché nei suoi allegati, lasciando intendere quindi che ciò sia possibile sulla base dei trattati internazionali sui diritti umani. Infatti, implicitamente, questo significa che le limitazioni delle libertà costituzionali sono possibili e debbono avvenire in accordo con quanto previsto dalla CEDU, compreso il suo articolo 15.

⁹³ Una delle due camere dell'Assemblea parlamentare della RS, insieme alla Camera dei popoli.

⁹⁴ Cfr. N. ADEMOVIĆ, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, op. cit., 385 ss; R. KUZMANOVIĆ, *Ustavno pravo*, op. cit., 278 ss.

⁹⁵ Cfr. S. SAVIĆ, *Republika srpska poslje Dejtona*, Banja Luka, 1991, 271; S. SAVIĆ, *Die Staatsorganisation von Bosnien-Herzegowina*, in W. VITZTHUM, I. WINKELMANN (a cura di), *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas. Demokratische und föderale Elemente der Staatswerdung in Südosteuropa* Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, n.69, Berlin, 2003.

⁹⁶ Cfr. N. ADEMOVIĆ, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, op. cit., 124; K. TRNKA, *Ustavno pravo*, op. cit., 408.

L'esecutivo della FBiH ha utilizzato il mezzo dei decreti per far fronte all'emergenza sanitaria, come previsto dall'articolo 9, B, 1, IV della Costituzione della FBiH, secondo il quale il Governo della FBiH ha il potere di emanare decreti con forza di legge in caso di pericolo per l'Entità, non potendo, però, in ogni caso derogare ai diritti e alle libertà stabiliti dalla Costituzione della FBiH⁹⁷. L'altra base giuridica su cui il Governo della FBiH ha adottato i propri decreti è l'articolo 24 della Legge sulla difesa ed il salvataggio delle persone e dei beni materiali dalle calamità naturali o di altra natura⁹⁸. La RS, invece, ha fatto ricorso alla decretazione emergenziale del Presidente della Repubblica, prevista dall'articolo 81 della Costituzione di tale Entità in caso di proclamazione di stato di guerra o di emergenza⁹⁹. Con questi decreti, aventi forza di legge, il Presidente della Repubblica può anche limitare i diritti costituzionali garantiti nel titolo secondo della Costituzione (così l'art. 91, comma 3, della Costituzione della RS).

Per quanto riguarda il livello statale (BiH), poi, è necessario ricordare che già dal preambolo della Costituzione si enuncia la rilevante posizione che i diritti e le libertà assumono all'interno dell'ordinamento bosniaco¹⁰⁰; tanto da arrivare, nell'articolo II della Carta, ad affermare che la CEDU si applica in modo diretto all'interno dell'ordinamento e che essa assume un valore gerarchico parificato a quello della Costituzione¹⁰¹. L'allegato I della Costituzione elenca i trattati e le convenzioni internazionali che si applicano in modo diretto all'ordinamento bosniaco, assicurando uno *standard* di garanzia dei diritti e delle libertà piuttosto elevato.

Ma, nonostante la grande attenzione che i costituenti hanno voluto dedicare al tema dei diritti e delle libertà fondamentali, la Costituzione della BiH non prevede nulla in modo esplicito circa la loro limitazione e non fa alcuna menzione dei poteri di emergenza¹⁰². Riguardo al primo aspetto, la spiegazione deriva proprio da quell'affermazione dell'articolo II della Costituzione, per cui la CEDU si applica direttamente all'interno dell'ordinamento bosniaco. Ciò significa (proprio come accade alla FBiH) che qualora si dovesse procedere a una limitazione delle libertà costituzionali in caso di stato di emergenza, questo sarà possibile solamente secondo le modalità previste dalla

⁹⁷ Cfr. J. MARKO, *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, in N. ADEMOVIĆ, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, op. cit., 329 ss.

⁹⁸ In base a tale articolo il Governo della FBiH in caso di catastrofi naturali o altre calamità può adottare decreti con forza di legge per fronteggiare tali situazioni, pur nel rispetto del dettato della Costituzione della FBiH.

⁹⁹ Cfr. R. KUZMANOVIĆ, *Ustavno pravo*, op. cit., 274.

¹⁰⁰ Paragrafi 1,2, e 5 del preambolo della Costituzione.

¹⁰¹ Come si legge nella Costituzione: "*These shall have priority over all other law*", art. II, 2 Costituzione della BiH.

¹⁰² Cfr. N. ADEMOVIĆ, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, op. cit., 457; K. TRNKIĆ, *Ustavno pravo*, op. cit., 339 ss.

CEDU. E ciò dovrà avvenire, in base all'art. 15, comma 1, della CEDU, “nella stretta misura in cui la situazione lo richieda” e comunque senza mai derogare al diritto alla vita, al diritto alla libertà e alla dignità umana.

Le clausole di emergenza nell'ordinamento bosniaco¹⁰³ sono regolate in due leggi ordinarie: la Legge sulla difesa della BiH¹⁰⁴ e la Legge quadro sulla protezione ed il salvataggio delle persone e dei beni materiali da calamità naturale o di altro tipo in BiH¹⁰⁵. Nella prima legge è previsto, all'articolo 12, che lo stato di guerra venga dichiarato dall'Assemblea parlamentare della BiH su richiesta della Presidenza solamente nel caso in cui il paese, o una parte di esso, venga attaccato dall'esterno. Invece, lo stato di emergenza, i cui presupposti sono le catastrofi naturali o le epidemie, viene regolato dalla Legge quadro sulla protezione ed il salvataggio delle persone e dei beni materiali da calamità naturale o di altro tipo in BiH. Lo stato di emergenza viene dichiarato dal Consiglio dei ministri sulla base di una richiesta formale della Presidenza e che poi dovrà essere ratificata dal Parlamento.

Fin dalla proclamazione dello stato di calamità naturale da parte del Consiglio dei ministri, il 17 marzo, i parlamenti, tanto a livello statale che di Entità, hanno provveduto con tempistiche più o meno simili alla modifica dei rispettivi statuti e regolamenti interni per permettere le riunioni e le votazioni delle Camere e delle commissioni in modalità telematica, limitando così la possibilità dei contagi, ma permettendo allo stesso tempo anche il normale svolgimento dei lavori. L'Assemblea parlamentare della BiH¹⁰⁶ ha adottato l'atto con cui ha modificato il Regolamento interno dell'Assemblea per permettere le riunioni e le votazioni in modalità telematica: ciò è avvenuto il 28

¹⁰³ Cfr. L. MITROVIĆ, N. GRBIĆ PAVLOVIĆ, G. PAVLOVIĆ, *Derogiranje ljudski prava u vandrednom stanju. Slučaj Bosne i Hercegovine*, in *Pravni Vjesnik*, n. 3-4, 201-211; E. IŠERIĆ, *Pojavom koronavirusa na površinu su isplivale i anomalije pravnog sistema BiH*, in *Patria*, 3 aprile 2020, nap.ba/news/63685.

¹⁰⁴ *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 88/05 del 5 ottobre 2005.

¹⁰⁵ PSBiH broj: 198/08 del 15 maggio 2008.

¹⁰⁶ Essa costituisce il principale organo legislativo del paese ed è composta da due camere: la Camera dei rappresentanti (*Predstavnički Dom*), formata da 42 membri eletti direttamente dal corpo elettorale, di cui due terzi eletti nelle circoscrizioni della Federazione di BiH ed un terzo in quelle della Repubblica serba e la Camera dei popoli (*Dom Naroda*), composta da 15 membri eletti dagli organi legislativi delle Entità: i cinque membri serbo-bosniaci vengono eletti dall'Assemblea nazionale della RS e dieci, di cui cinque bosgnacchi e cinque croato-bosniaci dalla Camera dei popoli della Federazione di BiH. Questi rappresentanti dei tre popoli costitutivi del paese hanno il compito di salvaguardare il loro interesse nazionale e vitale all'interno delle istituzioni della Bosnia. L'importanza della Camera dei popoli risiede nel fatto di essere l'unico organo dello Stato, insieme alla Presidenza, a possedere un diritto di veto sospensivo delle leggi che vengano ritenute non in linea con gli interessi dei tre popoli costitutivi, facendo di quest'organo una specie di ago della bilancia del sistema costituzionale del paese.

aprile, quando si è tenuta anche la prima seduta ordinaria dell'Assemblea parlamentare dall'inizio dell'emergenza sanitaria¹⁰⁷.

Le limitazioni alle libertà costituzionali non hanno mancato di destare diverse critiche, tanto da parte dell'opposizione politica all'interno delle varie Assemblee parlamentari¹⁰⁸, quanto della società civile¹⁰⁹.

Il 22 aprile 2020 la Corte costituzionale della BiH¹¹⁰ si è espressa su due ricorsi relativi a due dei principali decreti del Governo della FBiH adottati durante l'emergenza sanitaria, con i quali è stata proibita la libera circolazione alle persone di età superiore ai 65 anni e quelli di età inferiore ai 18¹¹¹. Nello specifico i due ricorrenti (una signora di oltre 65 anni ed il genitore di un bambino minorenni) hanno sostenuto che i due decreti del Governo della FBiH fossero in palese contrasto con l'articolo II, comma 3, lettere d) ed m) della Costituzione, i quali sanciscono la libertà personale e la libertà di circolazione. Inoltre, i ricorrenti hanno addotto che il decreto fosse in contrasto con l'articolo 5 della CEDU, il quale garantisce la libertà di circolazione; che le misure adottate non avessero rispettato il principio di proporzionalità, come previsto dall'articolo 2 del Protocollo 4 della CEDU e dall'articolo 15 della CEDU; e che i decreti avessero attuato una discriminazione ingiustificata a causa dell'età degli appellanti, in contrasto con l'articolo II, comma 4, della Costituzione.

La Corte costituzionale con la sentenza AP 1217/20, ha sottolineato che la limitazione dei diritti costituzionali, al fine di circoscrivere la diffusione del contagio da Covid-19, può essere una gravosa necessità da sopportare per i cittadini e rappresentare un'importante sfida per il sistema costituzionale bosniaco e per la tenuta dei principi e dei valori democratici su cui è stato fondato lo Stato (paragrafo 55). Allo stesso tempo ha affermato che la sospensione totale della libertà di

¹⁰⁷ Cfr. <https://www.parlament.ba/Publication/Read/16017?title=predstavnicki-dom-na-6.-hitnoj-sjednici-usvojio-dopunu-poslovnika&pageId=238>.

¹⁰⁸ Cfr. https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska-poslanicke-inicijative-bez-podrske-bez-obzira-da-li-su-predlozi-populisticki-ili/4kkly1y?utm_source=blic_naslovna_sidebar&utm_medium=sidebar_najnovije_info.

¹⁰⁹ Cfr. <https://www.slobodnaevropa.org/a/džihić-posljedice-pandemije-na-zapadnom-balkanu-biće-ogromne-i-šokantne/30613613.html>.

¹¹⁰ La Corte costituzionale della BiH, disciplinata all'articolo VI della Costituzione, si caratterizza per essere composta da nove giudici, di cui tre stranieri. Tale presenza è stata imposta con gli accordi di Dayton per equilibrare e mitigare le istanze etniche presenti anche all'interno dell'organo di vertice del potere giurisdizionale. Infatti, sono stati previsti due giudici per ogni popolo costitutivo della Bosnia, sempre sulla scia del consociativismo.

¹¹¹ Si tratta dei decreti CZ, *br.* 12.40-6-148-34-1/20 del 27 marzo 2020 ed il decreto CZ *br.* 12.40-6-148-34-1-1/20 del 17 aprile 2020. La numerazione utilizzata non è quella ordinaria dei decreti del Governo della FBiH, ma quella degli atti della Direzione della protezione civile della FBiH.

circolazione per le persone di età superiore ai 65 anni e per quelle di età inferiore ai 18 costituisce una violazione all'articolo II, comma 3, lettera m) della Costituzione bosniaca, oltre che una palese violazione del divieto di non discriminazione, garantito all'articolo II/4 della stessa (paragrafo 66). Inoltre, i giudici hanno evidenziato che la misura in questione si poneva in contrasto con il principio della proporzionalità garantito dall'articolo 2 del Protocollo 4 della CEDU, in quanto priva di riscontro scientifico che rendesse legittime e comprensibili le basi sulle quali si è mosso il Governo della FBiH e considerando che, comunque, questo aveva l'obbligo di valutare in prima istanza misure meno stringenti per ottenere lo stesso risultato (paragrafo 63). Anche perché, ha aggiunto la Corte, il Governo dell'Entità non sembra aver minimamente preso in considerazione il fatto che un numero consistente di funzionari statali, primi tra tutti alcuni giudici della Corte medesima, hanno più di 65 anni e per il loro ufficio hanno l'obbligo di spostarsi quotidianamente (paragrafo 58). Inoltre, a causa della mancanza di una precisa indicazione temporale sulla durata dell'applicazione delle misure adottate, la Corte ha dichiarato la previsione che stabiliva la durata "*fin tanto che la situazione di calamità naturale persisterà*" contraria al principio della certezza del diritto (paragrafo 60).

In conclusione, la Corte ha imposto al Governo della FBiH ed alla Protezione civile della FBiH di valutare quotidianamente, su basi scientifiche, la necessità della permanenza di tutte le altre misure adottate e di informarne la popolazione con la stessa cadenza temporale (paragrafo 65). Essa ha invece respinto la richiesta dei ricorrenti di disapplicare tali misure, in quanto i rischi derivanti da tale decisione avrebbero potuto essere maggiori dei benefici (paragrafo 67). La Corte ha concesso al Governo della Federazione un periodo di cinque giorni, a partire dalla data della decisione, per modificare i due decreti in questione sulla base della sentenza e per valutare sulla base dei più recenti studi scientifici la tipologia delle nuove misure o la revisione di quelle precedentemente adottate (paragrafo 73).

Il Governo della FBiH ha provveduto all'adeguamento alla sentenza il giorno 24 aprile, con la fine del coprifuoco e la cessazione della proibizione alla circolazione per le persone ultrasessantacinquenni ed i minorenni¹¹².

Quello che emerge dal caso della Bosnia-Erzegovina – e sembra trovare conferma anche negli altri paesi esaminati – è il fatto che le misure adottate dai vari esecutivi, e a vari livelli, sono più o

¹¹² Cfr. <https://www.rtvbn.com/3982582/u-federaciji-bih-danas-ukidanje-policijskog-casa>.

meno sulla stessa lunghezza d'onda di quanto deciso dalla maggior parte degli Stati colpiti in modo significativo dal Covid-19. Ciò, però, che ha realmente reso particolare il caso bosniaco è sicuramente la *sospensione*, e non la *limitazione*, della libertà di circolazione per le persone di una determinata fascia di età¹¹³, come argomentato dalla stessa Corte costituzionale: una disposizione in aperto contrasto con la Costituzione del paese e con la CEDU, a cui l'ordinamento bosniaco si adegua.

L'altra peculiarità risiede nel fatto che le due Entità costitutive si siano mosse su basi giuridiche diverse: la RS ha fatto ricorso alle clausole emergenziali previste dalla propria Costituzione; mentre la FBiH ha preferito proclamare lo stato di calamità naturale. Inoltre, e ciò viene sottolineato anche dalla Corte, sul territorio non sono state adottate le medesime misure per combattere il Covid-19, facendo emergere nuovamente una delle problematiche che affliggono il paese dalla firma degli accordi di Dayton, cioè le differenze di azione tra il livello federale e quello delle Entità e tra queste due a livello locale.

5. Il COVID in Serbia: il ricorso alla clausola di emergenza

Il primo caso di positività al virus Covid-19 sul territorio della Serbia è stato annunciato dal Ministro della salute il 6 marzo 2020. Oggi, la Serbia si contraddistingue per essere il paese dell'ex-Jugoslavia con il maggior numero di contagiati: con quasi diciannove mila casi positivi e con più di quattrocento vittime¹¹⁴. Oltre a questo, si è contraddistinta per essere stata l'unico Stato della regione ad aver fronteggiato la crisi sanitaria ricorrendo alla dichiarazione dello stato di emergenza.

La primissima fase dell'emergenza sanitaria è stata gestita dal Governo sulla base della Legge sulla difesa della popolazione dalle malattie infettive¹¹⁵ e si è risolta sostanzialmente in alcuni provvedimenti dell'esecutivo con cui è stato consigliato alla popolazione di limitare al massimo gli

¹¹³ Appare più corretto parlare di sospensione di tale libertà, a causa dell'incisività con cui i decreti dei governi della FBiH e della RS hanno agito sulla libertà di circolazione delle persone con età superiore ai 65 anni. In un secondo momento, l'esecutivo delle FBiH ha tentato di mitigare tale sospensione, introducendo per il mese di aprile delle fasce orarie in cui questi soggetti avrebbero avuto la possibilità di recarsi presso le banche per il ritiro della pensione.

¹¹⁴ Cfr. <https://www.srbija.gov.rs/sekcija/453027/covid-19.php> (ultimo accesso il 15 luglio 2020).

¹¹⁵ *Sl. glasnik RS, br. 15/2016, 68/2020.*

spostamenti, evitare di recarsi nelle aree maggiormente colpite dal contagio, di evitare gli assembramenti in pubblico ed in privato e di utilizzare i mezzi di protezione individuale.

L'intensità delle misure è venuta crescendo con l'aumentare dei casi di positività al Covid-19, fino ad arrivare, nella giornata del 15 marzo, alla proclamazione dello stato di emergenza da parte del Presidente della Repubblica¹¹⁶. In seguito a ciò il controllo dei valichi di frontiera e degli ospedali è stato assunto dall'esercito. Sono seguite poi importanti misure limitative delle libertà e dei diritti costituzionali, espressamente garantite al capo II della Costituzione¹¹⁷. Infatti, il giorno 17 marzo sono state chiuse tutte le scuole¹¹⁸; il giorno successivo è stato introdotto il coprifuoco dalle 20:00 alle 05:00 del mattino¹¹⁹ e per le persone di età superiore ai 65 anni residenti nelle aree urbane (70 per i residenti nelle aree rurali) è stato imposto un completo divieto di circolazione, eccetto che la domenica dalle 4 alle 7 del mattino¹²⁰. Le frontiere del paese sono state chiuse il giorno 19 marzo¹²¹, tanto in entrata quanto in uscita, eccetto che per il transito delle merci.

Due giorni dopo l'esecutivo ha deciso una nuova stretta sulla circolazione all'interno del territorio nazionale e ha sospeso il servizio di trasporto pubblico. A questo si è aggiunta la chiusura di tutte le attività commerciali¹²², ad eccezione di quelle essenziali. La proclamazione dello stato di emergenza da parte dell'esecutivo è stata criticata tanto da parte dell'opposizione in Parlamento¹²³ quanto da parte dell'opinione pubblica, come dimostra lo svolgimento, il 7 maggio, in violazione del divieto di assembramento, di una piccola manifestazione nel centro di Belgrado contro le misure adottate dal Governo, ritenute eccessivamente limitative dei diritti costituzionali¹²⁴.

Il 6 maggio l'Assemblea nazionale ha votato, su proposta del Governo, la cessazione dello stato di emergenza e la fine del coprifuoco¹²⁵, con conseguente cessazione dell'impiego dell'esercito per

¹¹⁶ *Sl. glasnik RS, br. 29/20.*

¹¹⁷ Cfr. R. MARKOVIĆ, *Ustavno pravo*, Beograd, 2016, 313 ss; M. CARMEL, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia, 2002, 107 ss.; P. NIKOLIĆ, *I sistemi costituzionali*, op. cit., 21 ss.; L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK, *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Quaderni Dip. Scienze giuridiche, Trento, 2010, 75; A. DI GREGORIO (a cura di), *I sistemi costituzionali dei Paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, 111 ss.

¹¹⁸ Cfr. <http://rs.n1info.com/Vesti/a577882/Konza-zatvaranje-skola-do-kraja-skolske-godine.html>.

¹¹⁹ Cfr. <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/fp/covid19>.

¹²⁰ Decreto n. 01-1094/20-58 del 18 marzo 2020.

¹²¹ Decreto n. 53-2694/2020 del 19 marzo 2020.

¹²² Decreto n. 110-2515/20 del 21 marzo 2020.

¹²³ Cfr. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupština.942.html>.

¹²⁴ Cfr. <https://www.slobodnaevropa.org/a/30599555.html>.

¹²⁵ Cfr. <http://rs.n1info.com/Vesti/a596743/Ukinuto-vanredno-stanje-u-Srbiji.html>.

il mantenimento dell'ordine pubblico e per il controllo dei valichi di frontiera. A dispetto delle iniziali aspettative il numero dei contagi, però, è andato sempre più aumentando¹²⁶, tanto che il Governo ha annunciato la reintroduzione del coprifuoco dal venerdì al lunedì, a partire dal 7 luglio¹²⁷. Annuncio che ha provocato importanti proteste di piazza, a cui sono seguiti anche scontri tra manifestanti e polizia¹²⁸.

Il caso della Serbia, come sopra richiamato, si caratterizza per un uso significativo dei poteri attribuiti all'esecutivo, primo tra tutti la proclamazione dello stato di emergenza¹²⁹, cui è seguita un'importante compressione dei diritti costituzionalmente garantiti¹³⁰.

Nonostante l'ordinamento serbo preveda un'apposita Legge sulla difesa della popolazione dalle malattie infettive¹³¹, che garantisce all'esecutivo la possibilità di adottare le più efficaci misure di contenimento, tra le quali rientrano la limitazione della libertà di circolazione, la quarantena obbligatoria, la chiusura delle frontiere e molte altre iniziative, il Governo ha ritenuto che questa legge non fosse adatta per dare una risposta immediata e concreta alla situazione epidemiologica del paese. Pertanto, le basi giuridiche delle misure adottate dall'esecutivo non vanno ricercate in questa legge ordinaria, ma direttamente in Costituzione e più precisamente all'articolo 200, in cui viene definito lo stato di emergenza¹³².

Infatti, l'attuale Costituzione serba, adottata con un *referendum* del 2006¹³³, prevede due clausole emergenziali: lo stato di emergenza e lo stato di guerra. Per quanto riguarda lo stato di emergenza - che qui rileva - la Costituzione prevede quale presupposto della sua adozione un pericolo generale che minacci la sopravvivenza dello Stato o dei suoi cittadini (art. 200/1 Cost.) e stabilisce due modalità di proclamazione dello stesso: una da parte dell'Assemblea nazionale e

¹²⁶ Cfr. <https://covid19.rs>.

¹²⁷ Cfr. <https://www.srbija.gov.rs/vest/477069/nove-mere-i-policijski-cas-u-beogradu-od-petka-do-ponedeljka.php>.

¹²⁸ Cfr. <https://www.slobodnaevropa.org/a/30719754.html>.

¹²⁹ Una tale misura è stata adottata nella storia della Serbia *post* jugoslava solamente quando fu assassinato il Presidente Đinđić nel 2003; cfr. R. MARKOVIĆ, *Ustav Srbije. Kritička Analiza*, Beograd, 2007, 181 ss.

¹³⁰ Cfr. Beogradski centar za ljudska prava, *Restrictions of the Freedom of Movement of Serbia's Citizens during the COVID-19 Pandemic amongst the Most Drastic in Europe*, in *BCHR*, www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/restrictions-of-the-freedom-of-movement-of-serbias-citizens-during-the-covid-19-pandemic-amongst-the-most-dramatic-in-europe/.

¹³¹ *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016, 68/2020.

¹³² Cfr. R. MARKOVIĆ, *Ustavno pravo*, op. cit., 446; R. MARKOVIĆ, *Ustav Srbije. Kritička Analiza*, op. cit., 116; R. MARKOVIĆ, *Sa ustavne osmatračnice*, Beograd, 2017, 276 ss.

¹³³ Cfr. R. MARKOVIĆ, *Ustav Srbije. Kritička Analiza*, op. cit., 231 ss.

l'altra ad opera dell'esecutivo¹³⁴. Nel primo caso è l'Assemblea nazionale a proclamare lo stato d'emergenza per un periodo massimo di novanta giorni, che può essere prorogato per un termine di eguale durata. Lo stato di emergenza deve essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea. Durante il periodo emergenziale, l'Assemblea nazionale non può essere sciolta in nessun caso (art. 109/4 Cost.) e, qualora fosse stata precedentemente sciolta e si trovasse quindi a dover compiere solo gli atti di ordinaria amministrazione in vista delle elezioni, l'Assemblea deve essere immediatamente ricomposta e fornita dei suoi pieni poteri fin tanto che sia in atto la situazione emergenziale (art. 109/7 Cost.).

Nel caso in cui l'Assemblea non sia in grado di riunirsi, sarà il Presidente della Repubblica, in accordo con il Presidente del Consiglio ed il Presidente dell'Assemblea nazionale, a dichiarare lo stato di emergenza (art. 200/5 Cost.), che dovrà essere comunque ratificato dall'organo legislativo entro 48 ore dalla sua proclamazione o non appena l'Assemblea potrà riunirsi. In ogni caso il Governo possiede il potere di adottare misure in deroga o limitative dei diritti garantiti in Costituzione attraverso un proprio decreto che deve, però, essere controfirmato dal Presidente della Repubblica (art. 200/6 Cost.). Tali misure possono essere adottate per un periodo temporale equivalente a quello dello stato di emergenza e comunque mai oltre i 180 giorni; inoltre, resta fermo l'obbligo per l'Assemblea di ratificare questi provvedimenti entro 48 ore, oppure non appena l'Assemblea riesca a riunirsi (art. 200/9 Cost.).

Nel caso specifico qui esaminato, è stato l'esecutivo, nella persona del Presidente della Repubblica, a proclamare lo stato di emergenza ed è stato il Governo a gestire la situazione emergenziale per mezzo di provvedimenti volti a contrastare la diffusione del virus. Queste misure dell'esecutivo hanno avuto come conseguenza un'importante limitazione, se non una vera e propria sospensione, di alcuni diritti costituzionali, primi tra tutti le libertà di circolazione, di riunione e le libertà economiche, oltre ad altri diritti meno massicciamente colpiti.

A tal proposito, la Costituzione della Serbia, nel titolo II dedicato ai diritti ed alle libertà¹³⁵, prevede una clausola generale per cui le limitazioni alle libertà ed ai diritti umani sono ammesse, purché vengano adottate con un atto normativo avente forza di legge (riserva di legge), sempre nei limiti e nei modi previsti dalla Costituzione e nella "misura necessaria per soddisfare lo scopo della

¹³⁴ Cfr. R. MARKOVIĆ, *Ustavno pravo*, op. cit., 432; V. PETROV, D. SIMOVIĆ, *Ustavno pravo*, Beograd, 2020, 38; D. M. STOJANOVIĆ, *Ustavno pravo*, Beograd, 2007, 211 ss.

¹³⁵ Cfr. R. MARKOVIĆ, *Ustavno pravo*, op. cit., 367 ss.

restrizione” (art. 20, comma 1). Questo significa che gli organi dello Stato possono limitare i diritti garantiti in Costituzione, ma nel rispetto del principio della legalità e sempre nella stretta misura in cui ciò sia richiesto dalla situazione concreta.

La stessa Costituzione, all’articolo 202, regola anche le limitazioni dei diritti nel caso di proclamazione dello stato di emergenza o dello stato di guerra¹³⁶. Si prevede che l’esecutivo possa limitare attraverso i propri decreti aventi forza di legge i diritti costituzionali in situazioni emergenziali, ma “solo nella misura necessaria” (art. 202, comma 1), e considerando che le “misure derogatorie non devono condurre a discriminazioni basate sulla razza, il sesso, la lingua, la religione, la nazionalità o l’origine sociale” (art. 202, comma 2). A differenza della clausola generale sulla limitazione dei diritti costituzionali dell’articolo 20, è qui previsto anche un termine di durata delle clausole derogatorie che coincide con quello dello stato di emergenza o di guerra (art. 202, comma 3). L’articolo 202, al quarto comma, si conclude, sulla scorta di quanto previsto anche dall’articolo 15 della CEDU, stabilendo che in nessun caso e per nessuna ragione le deroghe possano riguardare i seguenti diritti: dignità e sviluppo della personalità (art. 23); diritto alla vita (art. 24); inviolabilità dell’integrità fisica e mentale (art. 25); divieto di schiavitù (art. 26); garanzia di un processo equo (art. 32); libertà di pensiero e di coscienza (art. 43); diritto di espressione all’affiliazione nazionale (art. 47); divieto di incitamento all’odio razziale, nazionale o religioso (art. 49); diritti del bambino (art. 64) e divieto all’assimilazione forzata (art. 78).

Il grande assente nella gestione dell’emergenza sanitaria, e dello stato di emergenza che ne è conseguito, è stata sicuramente l’Assemblea nazionale delle Serbia, organo detentore del potere legislativo nell’ordinamento dello Stato e organo monocratico composto da 250 membri, eletti a suffragio universale (art. 100) con metodo proporzionale¹³⁷. Dalla proclamazione dello stato di emergenza, avvenuta in data 15 marzo, l’Assemblea si è riunita per la prima volta solamente il 29

¹³⁶ Cfr. V. PETROV, D. SIMOVIĆ, *Ustavno pravo*, op. cit., 108; D. M. STOJANOVIĆ, *Ustavno pravo*, op. cit., 201.

¹³⁷ La *Narodna Skupština Republike Srbije* ha un presidente (art. 104) e cinque vicepresidenti ed è suddivisa in venti commissioni permanenti e due sottocommissioni. I suoi principali compiti sono quelli di approvare o abrogare le leggi; ratificare i trattati internazionali; le modifiche alla Costituzione sono adottate da questo organo con una maggioranza dei due terzi. Inoltre, concede e revoca la fiducia al Governo; ha il compito di eleggere i membri elettivi della Corte costituzionale ed elegge il governatore della Banca nazionale della Serbia. I suoi membri sono eletti a suffragio universale da tutti i cittadini serbi che abbiano compiuto la maggiore età. È eletta con un sistema proporzionale, con una soglia di sbarramento al 5 %.

aprile per votarne la ratifica, come previsto dall'articolo 200 della Costituzione¹³⁸. La seconda seduta della Camera si è tenuta il 6 maggio per la votazione sulla cessazione dello stato di emergenza¹³⁹, sulla base della proposta avanzata dal Governo. Come si è riferito, infatti, l'articolo 200 della Costituzione prevede che il Parlamento ratifichi la proclamazione dello stato di emergenza entro 48 ore o, nel caso in cui ciò non sia possibile, nel primo termine utile per la riunione dell'Assemblea, che, guardando come si sono mossi gli altri paesi della regione, poteva essere possibile con un mutamento del regolamento interno dell'Assemblea affinché si permettesse la riunione e la votazione dell'organo legislativo a distanza, per via telematica.

Questo pare evidenziare che l'esecutivo, durante il periodo di vigenza dello stato di emergenza, abbia operato senza alcun bilanciamento e senza alcun controllo da parte dell'Assemblea parlamentare, mettendo a dura prova la solidità dei principi democratici su cui l'ordinamento statale si dovrebbe reggere.

Come accaduto nella maggioranza dei paesi sino ad ora esaminati, anche la Corte costituzionale della Repubblica di Serbia, con la sentenza IUo-42/2020 del 21 maggio 2020¹⁴⁰, si è espressa sulla legittimità della proclamazione dello stato di emergenza e sulle misure adottate dall'esecutivo per combattere la diffusione del contagio.

Nello specifico, i ricorrenti (una quarantina) hanno sostenuto la mancanza delle condizioni necessarie per la proclamazione dello stato di emergenza, come previsto dall'art. 200, comma 1, della Costituzione, in quanto “lo stato di emergenza non può essere proclamato se la sicurezza dello Stato e dei suoi cittadini è in pericolo, ma solo se la loro sopravvivenza è in pericolo”¹⁴¹. Inoltre, è stato evidenziato dai ricorrenti che la proclamazione dello stato di emergenza è avvenuta senza una “previa valutazione dei rischi e delle minacce alla sicurezza dello Stato e dei cittadini da parte del Ministro della difesa”¹⁴², la quale doveva essere presentata al Presidente della Repubblica sulla base degli articoli 87 e 88 della Legge sulla difesa¹⁴³. In conclusione, i ricorrenti hanno addotto che l'emergenza sanitaria avrebbe potuto essere gestita sulla base della Legge sulla difesa della

¹³⁸Cfr.

http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Narodne_skupštine_Republike_Srbije_za_vreme_vanrednog_stanja.38957.941.html.

¹³⁹ Come previsto dalla Costituzione all'articolo 105/2, paragrafo 2.

¹⁴⁰ Cfr. <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/IYo-42-2020.pdf>.

¹⁴¹ Sentenza della Corte costituzionale della Repubblica di Serbia IUo-42/2020 del 21 maggio 2020.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Sl. glasnik RS br. 116/2007*.

popolazione dalle malattie infettive¹⁴⁴, “in grado di offrire gli strumenti necessari per affrontare tale tipo di minaccia”¹⁴⁵, e che le misure adottate dall’esecutivo sarebbero state inadeguate in quanto sproporzionate rispetto alla reale situazione epidemiologica nel paese ed in contrasto con i diritti costituzionali garantiti.

La Corte costituzionale, dopo aver riunito i ricorsi, li ha rigettati *in toto*, sentenziando che la proclamazione dello stato di emergenza del 15 marzo 2020 è stata adottata nel rispetto dei necessari presupposti previsti in Costituzione, in quanto al momento della sua proclamazione era “presente un pericolo pubblico, percepito dall’intera popolazione, in grado di ripercuotersi negativamente sulla vita organizzata della comunità dei cittadini e che tale pericolo possedeva il carattere della straordinarietà ed imprevedibilità”.

La Corte ha anche precisato che, data la natura imprevedibile e difficilmente classificabile degli eventi straordinari, “occorre sempre lasciare agli organi autorizzati a proclamare lo stato di emergenza un certo margine di libera valutazione sulla presenza degli elementi necessari per farlo”.

Per quanto riguarda la documentazione sulla valutazione dei rischi, che il Ministro della difesa avrebbe dovuto presentare al Presidente della Repubblica prima della proclamazione dello stato di emergenza, la Corte ha affermato che in questo caso un tale atto non è stato necessario in quanto la proclamazione della pandemia da Covid-19 da parte dell’OMS ha reso superflua la redazione di tale documento. Ed è proprio a causa delle dimensioni del contagio, ha sostenuto la Corte, che non lo si è potuto contrastare con gli ordinari mezzi forniti dalla Legge sulla difesa della popolazione dalle malattie infettive, ma è stata necessaria la proclamazione dello stato di emergenza. La Corte ha concluso ribadendo che la limitazione delle libertà e dei diritti costituzionali è stata adottata nel “pieno” rispetto di quanto previsto dalla Costituzione all’articolo 202 e che “la peculiarità dello stato di emergenza risiede proprio nella necessità di allontanarsi dal normale regime dei diritti umani, al fine di superare le circostanze straordinarie nel modo più efficace e celere possibile” e che “la limitazione temporanea dei diritti umani e delle libertà fondamentali è giustificata dalla necessità di preservare la sopravvivenza dello Stato e la salute dei cittadini in caso di pericolo, poiché ciò è impossibile attraverso i mezzi ordinari forniti dal sistema giuridico”.

¹⁴⁴ *Sl. glasnik RS, br. 15/2016, 68/2020.*

¹⁴⁵ Sentenza della Corte costituzionale della Repubblica di Serbia IUo-42/2020 del 21 maggio 2020, come per tutte le citazioni seguenti nel testo.

6. Spunti di comparazione tra i Paesi della ex-Jugoslavia

Un raffronto tra i paesi dell'ex-Jugoslavia non può che prendere le mosse dai dati statistici, anche perché molte delle misure adottate trovano una propria spiegazione o una conferma nel numero dei contagi registrati. La Serbia è stata il paese maggiormente colpito¹⁴⁶ tra quelli sopra esaminati, con un numero di casi confermati pari a 18.983¹⁴⁷ su di una popolazione di poco più di sette milioni di abitanti¹⁴⁸ e con 418 decessi, con una percentuale di mortalità pari al 2,12%¹⁴⁹. Il secondo paese ad aver registrato il più alto numero di contagi è stata la BiH con un totale di 6.981 casi positivi al virus¹⁵⁰ su di una popolazione di circa tre milioni e mezzo di abitanti¹⁵¹, e con 226 decessi totali¹⁵². A seguire la Croazia con 3.827 casi confermati e 220 decessi¹⁵³ causati da Covid-19¹⁵⁴; mentre la Slovenia ha registrato 1.859 contagiati e 111 morti¹⁵⁵.

Le misure adottate da questi paesi per contrastare la diffusione del contagio da Covid-19 sono state contraddistinte quanto ai contenuti da una certa omogeneità (anche nell'ordine di adozione): iniziale limitazione del traffico aereo o terrestre in entrata o in uscita, seguito, poi, dalla chiusura delle frontiere; limitazioni alla libertà di circolazione all'interno del territorio statale e alla libertà di riunione (tra cui rientrano anche gli assembramenti); chiusura delle attività commerciali e limitazione o sospensione di alcuni servizi pubblici, come quelli di trasporto. In alcuni paesi, come la BiH e la Serbia, la limitazione della libertà di circolazione è stata piuttosto importante, con l'introduzione del coprifuoco ed il divieto totale di circolazione per le persone sopra i 65 anni o anche i minorenni (come nella FBiH). Ciò che è emerso dagli ultimi dati del mese di luglio è un leggero aumento dei contagi in Croazia, mentre un significativo incremento si è registrato in Serbia ed in BiH, tanto che in entrambi i paesi è stato necessario reintrodurre alcune particolari misure ritenute precedentemente non più necessarie. In particolare, si è contraddistinto l'esecutivo serbo

¹⁴⁶ Tutti i dati riportati in questo paragrafo sono aggiornati al 15 luglio 2020.

¹⁴⁷ Su 269.185 tamponi eseguiti.

¹⁴⁸ Cfr. <https://covid19.rs>.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ Su 69654 tamponi eseguiti.

¹⁵¹ Cfr. <http://www.statistika.ba>.

¹⁵² Cfr. <http://mcp.gov.ba/publication/read/sluzbene-informacije-o-koronavirusu-covid-19>.

¹⁵³ Su di una popolazione di quasi quattro milioni e mezzo di abitanti (cfr. <https://www.dzs.hr>).

¹⁵⁴ Cfr. <https://www.koronavirus.hr>.

¹⁵⁵ Cfr. <https://www.gov.si teme/koronavirus-sars-cov-2/>.

che ha reintrodotta il coprifuoco nel fine settimana, al fine di limitare gli spostamenti e quindi anche il rischio di propagazione dei contagi. In Bosnia, invece, le principali iniziative contro l'aumento dei contagi si sono registrate a livello locale, come a Sarajevo e nel suo Cantone.

L'emergenza sanitaria ha però messo in luce un ulteriore aspetto del quadro normativo dei quattro paesi, cioè la previsione in tali ordinamenti delle clausole emergenziali. Dall'esame svolto è emerso che quasi tutti gli ordinamenti statali possiedono in Costituzione una clausola di eccezione. Infatti, la Costituzione slovena disciplina lo stato di emergenza all'articolo 92; quella croata all'articolo 17; la Costituzione della Serbia all'articolo 200 e la Costituzione della Repubblica serba all'articolo 70. Ad una tale previsione in Costituzione fanno eccezione la BiH e la FBiH, che disciplinano rispettivamente lo stato di guerra e lo stato di eccezione con leggi ordinarie¹⁵⁶ e, per quanto riguarda la limitazione dei diritti costituzionali, rimandano alla disciplina della CEDU.

Nonostante la previsione di tali clausole emergenziali e nonostante che la pandemia da Covid-19 potesse dimostrarsi potenzialmente una circostanza idonea per attivarle, la maggioranza dei paesi esaminati non è ricorsa alle clausole eccezionali previste in Costituzione. Infatti, la Slovenia, la Croazia (così come la BiH e la FBiH) hanno preferito fronteggiare l'emergenza ricorrendo alle leggi ordinarie volte a difendere la popolazione dalle malattie infettive. La Slovenia ha fatto ricorso alla Legge sulle malattie infettive¹⁵⁷. Il Governo croato ha reperito il fondamento giuridico delle misure adottate in due leggi: la Legge sul sistema della Protezione civile¹⁵⁸ e la Legge sulla difesa della popolazione dalle malattie infettive¹⁵⁹. L'esecutivo della BiH ha adottato i suoi provvedimenti contro il Covid-19 sulla base della Legge quadro sulla protezione ed il salvataggio di persone e beni materiali da calamità naturale o altro tipo in BiH¹⁶⁰. Il Governo della FBiH, infine, ha fondato le proprie misure sulla base della Legge sulla difesa ed il salvataggio delle persone e dei beni materiali dalle calamità naturali o di altra natura della FBiH¹⁶¹.

¹⁵⁶ Si tratta della Legge sulla difesa ed il salvataggio delle persone e dei beni materiali dalle calamità naturali o di altra natura della Federazione di BiH (*Sl. nov. FBiH, br. 39/03, 22/06 e 43/10*) e Legge sulla difesa della popolazione dalle malattie infettive della Federazione di BiH (*Sl. nov. FBiH, br. 29/05*); e della Legge sulla difesa della Bosnia-Erzegovina (*Sl.gl. BiH, br. 88/05*) e della Legge quadro sulla protezione ed il salvataggio di persone e beni materiali da calamità naturale o altro tipo in BiH (PSBIH, *br. 198/08*).

¹⁵⁷ *Št. 33/06* del 30 marzo 2006.

¹⁵⁸ NN 31/2020.

¹⁵⁹ NN 47/2020.

¹⁶⁰ PSBIH, *br. 198/08*.

¹⁶¹ *Sl. nov. FBiH, br. 39/03, 22/06 e 43/10*.

Gli esecutivi della Serbia e della RS, invece, hanno fatto ricorso alle clausole emergenziali previste nelle rispettive Costituzioni. Ciò ha avuto un importante risvolto non solo per quanto riguarda il ruolo che l'esecutivo ha assunto in queste circostanze, ma anche quanto agli atti con cui tali misure di contenimento sono state adottate. Infatti, nella RS è stato fatto ricorso alla decretazione di emergenza del Presidente della Repubblica, prevista all'articolo 81 della Costituzione di tale Entità che compone la Bosnia. Mentre in Serbia si è fatto fronte all'emergenza sanitaria con i decreti di emergenza del Governo, regolati all'articolo 200, comma 6, Cost., in caso di stato di emergenza. Negli altri paesi, non essendo stato dichiarato lo stato di emergenza, i governi hanno utilizzato normali decreti, regolamentati dai rispettivi ordinamenti nazionali.

Un ruolo importante ai fini della valutazione della legittimità delle misure adottate dai governi per contrastare la diffusione del contagio da Covid-19, è stato svolto dalle corti costituzionali degli Stati esaminati. Così, tanto la Corte costituzionale della Slovenia, quanto quella della BiH che quella della Serbia, pur nell'ambito di ordinamenti costituzionali diversi tra loro e sulla base di diversi presupposti costituzionali, hanno evidenziato che l'adozione di misure particolarmente limitative delle libertà costituzionali è stata un'esigenza necessaria per limitare i contagi. Allo stesso tempo, però, hanno sottolineato che la temporaneità e la proporzionalità delle misure adottate sono elementi imprescindibili, anche di fronte a situazioni emergenziali ed imprevedute. Al punto che la Corte costituzionale slovena ha imposto all'esecutivo un esame con cadenza settimanale sulla necessità della proroga delle misure limitative dei diritti costituzionali, proprio per sottolineare la temporaneità delle stesse¹⁶². Nella stessa direzione, di un puntuale sindacato sulle misure adottate si è mossa anche la Corte costituzionale bosniaca, che ha sancito l'illegittimità di una misura che andava non solo a limitare il diritto di circolazione, garantito in Costituzione, ma addirittura a sospenderlo¹⁶³. Un diverso atteggiamento sembra aver assunto la Corte costituzionale della Serbia che, chiamata ad esprimersi sulla legittimità della proclamazione dello stato di emergenza, ha sancito che, pur esistendo una precisa previsione in Costituzione sui presupposti necessari per dichiarare lo stato di eccezione (art. 200, comma 1), è sempre necessario lasciare un margine di libertà per la valutazione sulla presenza di tali presupposti, in quanto la natura delle situazioni

¹⁶² Sentenza U-I-83/20-10 della Corte costituzionale della Slovenia, del 16 aprile 2020.

¹⁶³ Sentenza AP 1217/20 della Corte costituzionale della BiH, del 22 aprile 2020.

eccezionali è caratterizzata dalla imprevedibilità e dalla difficoltà di una loro esatta e precisa classificazione¹⁶⁴.

In conclusione, sembra di poter rilevare che, sia pure con alcune sfumature, i quattro paesi analizzati hanno mostrato che lo Stato di diritto instaurato negli ultimi trent'anni è stato capace di fronteggiare l'emergenza sanitaria del Covid-19. Un dato questo che, mentre per le democrazie stabilizzate appare quasi un'ovvietà, non lo è invece per le nuove democrazie, di fronte a una situazione che potenzialmente, per la sua eccezionalità, poteva dimostrarsi destabilizzante e finanche distruttiva.

¹⁶⁴ Sentenza della Corte costituzionale della Repubblica di Serbia IUo-42/2020, del 21 maggio 2020.