

SIDIBlog^{quaderni di}

il blog della Società italiana di Diritto internazionale
e di Diritto dell'Unione europea

Volume 7 • 2020

ISSN 2465-0927

COVID-19 e tutela dei diritti umani •
COVID-19 e risposte di Stati e organizzazioni internazionali •
COVID-19 e diritto dell'Unione europea •
Diritti dei migranti • Obblighi collettivi e responsabilità internazionale •
Sfide al processo di integrazione europea •
Stato di diritto nell'Unione europea

editoriale scientifica

DIRETTORE RESPONSABILE

PASQUALE DE SENA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)

CONSIGLIO SCIENTIFICO

GIOVANNA ADINOLFI (UNIVERSITÀ DI MILANO)
MAURIZIO ARCARI (UNIVERSITÀ DI MILANO - BICOCCA)
MARIANO AZNAR GÓMEZ (UNIVERSITAT JAUME I, CASTELLÓN)
FRANCESCO BESTAGNO (UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE)
MARINA CASTELLANETA (UNIVERSITÀ DI BARI)
EMANUEL CASTELLARIN (UNIVERSITÀ DI STRASBURGO)
GIUSEPPE CATALDI (UNIVERSITÀ DI NAPOLI "L'ORIENTALE")
ANGELA DI STASI (UNIVERSITÀ DI SALERNO)
SERENA FORLATI (UNIVERSITÀ DI FERRARA)
MARCO GESTRI (UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA)
LORENZO GRADONI (MAX PLANCK INSTITUT LUXEMBOURG)
ALESSANDRA GIANELLI (UNIVERSITÀ DI TERAMO)
EDOARDO GREPPI (UNIVERSITÀ DI TORINO)
PETER HILPOLD (UNIVERSITÀ DI INNSBRUCK)
IVAN INGRAVALLO (UNIVERSITÀ DI BARI)
FRANCESCO MUNARI (UNIVERSITÀ DI GENOVA)
GIUSEPPE NESI (UNIVERSITÀ DI TRENTO)
PAOLO PALCHETTI (UNIVERSITÀ PARIS I)
GIUSEPPE PALMISANO (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE)
MARCO PEDRAZZI (UNIVERSITÀ DI MILANO)
LAURA PINESCHI (UNIVERSITÀ DI PARMA)
RICCARDO PISILLO MAZZESCHI (UNIVERSITÀ DI SIENA)
PIETRO PUSTORINO (LUISS)
ILARIA QUEIROLO (UNIVERSITÀ DI GENOVA)
MARCO ROSCINI (UNIVERSITÀ DI WESTMINSTER, REGNO UNITO)
LUCIA SERENA ROSSI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)
GIULIA ROSSOLILLO (UNIVERSITÀ DI PAVIA)
CARLO SANTULLI (UNIVERSITÀ PARIS II)
ROSARIO SAPIENZA (UNIVERSITÀ DI CATANIA)
MASSIMO STARITA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)
ANTONELLO TANCREDI (UNIVERSITÀ DI MILANO - BICOCCA)
ATTILA TANZI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)
SELINE TREVISANUT (UNIVERSITÀ DI UTRECHT)
INGO VENTZKE (AMSTERDAM CENTER FOR INTERNATIONAL LAW)
ILARIA VIARENGO (UNIVERSITÀ DI MILANO)
FRANCESCA CLARA VILLATA (UNIVERSITÀ DI MILANO)
SALVO ZAPPALÀ (UNIVERSITÀ DI CATANIA)
GIOVANNI ZARRA (UNIVERSITÀ DI NAPOLI FEDERICO II)

REDAZIONE

LORENZO ACCONCIAMESSA (UNIVERSITÀ DI PALERMO E PARIS I)
GIACOMO BIAGIONI (UNIVERSITÀ DI CAGLIARI)
GIUSEPPE BIANCO (BANCA D'ITALIA)
MARTINA BUSCEMI (UNIVERSITÀ DI MILANO)
FEDERICO CASOLARI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)
FRANCESCO COSTAMAGNA (UNIVERSITÀ DI TORINO)
FILIPPO CROCI (UNIVERSITÀ DI MILANO)
ESTER DI NAPOLI (UNIVERSITÀ LUMSA)
ORNELLA FERACI (UNIVERSITÀ DI SIENA)
MAURO GATTI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)
NICOLE LAZZERINI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)
OLIVIA LOPES PEGNA (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)
DIEGO MAURI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)
ALICE OLLINO (UNIVERSITÀ DI MILANO - BICOCCA)
GIUSEPPE PASCALE (UNIVERSITÀ DI TRIESTE)
LUCA PASQUET (UNIVERSITÀ DI UTRECHT)
CESARE PITEA (UNIVERSITÀ DI MILANO)
ALICE RICCARDI (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE)
PIERFRANCESCO ROSSI (LUISS)
ANDREA SPAGNOLO (UNIVERSITÀ DI TORINO)
ENZA TRAMONTANA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)
SUSANNA VILLANI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)
DANIELA VITIELLO (UNIVERSITÀ DELLA TUSCIA)

REFEREES

DANIELE AMOROSO (UNIVERSITÀ DI CAGLIARI); ALESSANDRA ANNONI (UNIVERSITÀ DI FERRARA); GIULIO BARTOLINI (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE); BEATRICE BONAFÈ (UNIVERSITÀ DI ROMA LA SAPIENZA); LEONARDO BORLINI (UNIVERSITÀ BOCCONI, MILANO); ALESSANDRO BUFALINI (UNIVERSITÀ DELLA TUSCIA); ANDREA CALIGIURI (UNIVERSITÀ DI MACERATA); ANDREA CARCANO (UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA); EMANUELE CIMIOTTA (UNIVERSITÀ DI ROMA LA SAPIENZA); ADELE DEL GUERCIO (UNIVERSITÀ "L'ORIENTALE", NAPOLI); CLAUDIO DORDI (UNIVERSITÀ BOCCONI, MILANO); ZENO CRESPI REGHIZZI (UNIVERSITÀ DI MILANO); SARA DE VIDO (UNIVERSITÀ CA' FOSCARI, VENEZIA); FRANCESCA DE VITTOR (UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE); GABRIELE DELLA MORTE (UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE); SAVERIO DI BENEDETTO (UNIVERSITÀ DEL SALENTO); ADRIANA DI STEFANO (UNIVERSITÀ DI CATANIA); CHIARA FAVILLI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE); MICAELA FRULLI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE); MARIA GIULIA GIUFFRÈ (UNIVERSITÀ DI EDGE HILL, REGNO UNITO); VALENTINA GRADO (UNIVERSITÀ "L'ORIENTALE", NAPOLI); ANNA LIGUORI (UNIVERSITÀ "L'ORIENTALE", NAPOLI); MARCO LONGOBARDO (UNIVERSITÀ DI WESTMINSTER, REGNO UNITO); LAURA MAGI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE); MARINA MANCINI (UNIVERSITÀ MEDITERRANEA DI REGGIO CALABRIA); LORIS MAROTTI (UNIVERSITÀ DI MILANO); MARIA ROSARIA

MAURO (UNIVERSITÀ DEL MOLISE); LORENZA MOLA (UNIVERSITÀ DI TORINO); STEFANO MONTALDO (UNIVERSITÀ DI TORINO); EGERIA NALIN (UNIVERSITÀ DI BARI, "ALDO MORO"); NICOLA NAPOLETANO ("UNITELMA" SAPIENZA, ROMA); RAFFAELLA NIGRO (UNIVERSITÀ DELLA MAGNA GRECIA, CATANZARO); MICHELE NINO (UNIVERSITÀ DI SALERNO); CRISEIDE NOVI (UNIVERSITÀ DI FOGGIA); ALBERTO ODDENINO (UNIVERSITÀ DI TORINO); MARIA IRENE PAPA (UNIVERSITÀ DI ROMA, "LA SAPIENZA"); FRANCESCO PESCE (UNIVERSITÀ DI GENOVA); MARCO PERTILE (UNIVERSITÀ DI TRENTO); PASQUALE PIRRONE (UNIVERSITÀ DI CATANIA); LUDOVICA POLI (UNIVERSITÀ DI TORINO); CONCETTA MARIA PONTECORVO (UNIVERSITÀ DI NAPOLI "FEDERICO II"); GIUSEPPE PUMA (UNIVERSITÀ "LUMSA", PALERMO); CHIARA RAGNI (UNIVERSITÀ DI MILANO); FRANCESCA ROMANIN JACUR (UNIVERSITÀ DI BRESCIA); DEBORAH RUSSO (UNIVERSITÀ DI FIRENZE); ANDREA SACCUCCI (UNIVERSITÀ DELLA CAMPANIA "LUIGI VANVITELLI"); LAURA SALVADEGO (UNIVERSITÀ DI MACERATA); EMANUELE GIUSEPPE SOMMARIO (SCUOLA SUPERIORE S. ANNA, PISA); MIRKO SOSSAI (UNIVERSITÀ DI ROMA 3); LORENZO SCHIANO DI PEPE (UNIVERSITÀ DI GENOVA); ALFREDO TERRASI (UNIVERSITÀ DI PALERMO); ENZA MARIA TRAMONTANA (UNIVERSITÀ DI PALERMO); PAOLO VENTURI (UNIVERSITÀ DI SIENA); FEDERICA VIOLI (UNIVERSITÀ DI ROTTERDAM); ANNA VITERBO (UNIVERSITÀ DI TORINO); MARIA CHIARA VITUCCI (UNIVERSITÀ DELLA CAMPANIA "LUIGI VANVITELLI"); ENRICO ZAMUNER (UNIVERSITÀ DI PADOVA); FLAVIA ZORZI GIUSTINIANI (UNIVERSITÀ TELEMATICA INTERNAZIONALE UNINETTUNO).

COMITATO EDITORIALE EDIZIONE 2020

LORENZO ACCONCIAMESSA
GIACOMO BIAGIONI
GIUSEPPE BIANCO
MARTINA BUSCEMI
FEDERICO CASOLARI
FRANCESCO COSTAMAGNA
FILIPPO CROCI
MAURO GATTI
NICOLE LAZZERINI
ALICE OLLINO
GIUSEPPE PASCALE
ALICE RICCARDI
SUSANNA VILLANI
DANIELA VITIELLO

GRUPPO DI COORDINAMENTO EDIZIONE 2020

LORENZO ACCONCIAMESSA
MARTINA BUSCEMI
SUSANNA VILLANI
DANIELA VITIELLO

QUADERNI DI SIDIBLOG

<i>Prefazione</i>	vii
<i>Introduzione</i>	ix
SEZIONE I	
La tutela internazionale dei diritti umani alla prova della pandemia da COVID-19	1
DIVARIO DIGITALE E DEROGHE AL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE DURANTE L'EMERGENZA SANITARIA Sara De Vido	3
I DATI IN ALTO MARE: COVID-19, DEROGHE ALLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI ED ESIGENZE DI SORVEGLIANZA DI MASSA Gabriele Della Morte	15
L'EMERGENZA COVID-19 E L'ATTUAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ DELLE IMPRESE DI RISPETTARE I DIRITTI UMANI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE Marco Fasciglione	25
CARCERI AL TEMPO DEL CORONAVIRUS: LE SOLLECITAZIONI DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI Patrizio Gonnella	45
LE <i>APP</i> DI TRACCIAMENTO ALLA LUCE DEL DIRITTO DELL'OMC: ALCUNE CONSIDERAZIONI SU <i>IMMUNI</i> Gianpaolo Maria Ruotolo	55
LE RESTRIZIONI ORDINARIE E STRAORDINARIE AI DIRITTI UMANI ADOTTATE PER FAR FRONTE AL COVID-19 E LA LORO LEGITTIMITÀ ALLA LUCE DEI PARAMETRI DELLA CEDU Emanuele Sommario	69
COVID-19 E DISEGUAGLIANZE DI GENERE: L'IMPATTO DELLA PANDEMIA SULLE DONNE Fulvia Staiano	79

« <i>NOUS SOMMES EN GUERRE</i> »: IL CONTRASTO ALLA DIFFUSIONE DEL COVID-19 NEL QUADRO DEL PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI CIVILI E POLITICI Francesca Tammone	89
SEZIONE II La risposta degli Stati e delle organizzazioni internazionali alla pandemia	103
L'EFFETTIVITÀ DELLE RISPOSTE NORMATIVE DELL'OMS ALLA DIFFUSIONE DEL COVID-19 DURANTE LA PRIMA ONDATA DEL CONTAGIO Pia Acconci	105
RISPOSTA ALLA PANDEMIA E POLITICA COMMERCIALE: RIFLESSIONI A MARGINE DEL DIRITTO DELL'OMC Giovanna Adinolfi	119
OBBLIGHI DI NOTIFICA E <i>DUE DILIGENCE</i> IN MATERIA SANITARIA: IPOTESI DI RESPONSABILITÀ PER ILLECITO INTERNAZIONALE NELLE PRIME SETTIMANE DELLA PANDEMIA DI COVID-19 Giulia Baj	131
ITALIA E COVID-19: QUESTIONI SCELTE NELL'OTTICA DELL' <i>INTERNATIONAL DISASTER LAW</i> Giulio Bartolini	149
MOLTO RUMORE PER NULLA? L' <i>APP</i> ITALIANA DI <i>CONTACT TRACING</i> TRA PROFILI DI LEGITTIMITÀ GIURIDICA E CAUSE DI INEFFICIENZA Enza Cirone	171
COVID-19, STATO DI DIRITTO E CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI: IL CASO UNGHERESE Pasquale De Sena	191

SEZIONE III**La crisi sanitaria nel diritto dell'Unione europea: sviluppi e opportunità** 203

CONTRASTO ALLA DISOCCUPAZIONE E IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NELL'UNIONE EUROPEA 205

Roberto Baratta

L'APPROCCIO "PANDEMICO" ALLA POLITICA DI CONCORRENZA 211

Luca Calzolari

L'IMPATTO DEL COVID-19 SULLA MOBILITÀ TRANSFRONTALIERA DEI PAZIENTI ALLA LUCE DEI NUOVI STRUMENTI ADOTTATI DALLA COMMISSIONE 227

Marco Inglese

UN PRIMO BILANCIO SULL'OPERATO DELLA BCE NELLA GESTIONE DELLA CRISI ECONOMICA PANDEMICA 237

Luca Lionello

APPALTI DI AGGIUDICAZIONE CONGIUNTA NELL'EMERGENZA COVID-19 E SISTEMA OMC: UN ESPERIMENTO REGIONALE PER UNA RISPOSTA GLOBALE 251

Sara Pugliese

SEZIONE IV**I diritti dei migranti durante e oltre la pandemia** 283

DELVING INTO EXTRATERRITORIAL JURISDICTION IN THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS' DECISION ON HUMANITARIAN VISAS 285

Carmelo Danisi

IL CASO *TEITIOTA C. NUOVA ZELANDA*: LE NUOVE FRONTIERE DEL PRINCIPIO DEL *NON-REFOULEMENT* IN RELAZIONE AL CAMBIAMENTO CLIMATICO 301

Francesco Maletto

COVID-19 E DETENZIONE AMMINISTRATIVA DEI MIGRANTI 313

Antonio Marchesi

L'ITALIA NON È PIÙ UN <i>PLACE OF SAFETY</i> PER I MIGRANTI DURANTE LA PANDEMIA DI COVID-19: ANALISI CRITICA DI UN PROVVEDIMENTO DISCUTIBILE Francesco Munari	319
RESPINGIMENTI SOMMARI DI MIGRANTI ALLA FRONTIERA TERRESTRE DI MELILLA: LA SENTENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI NEL CASO <i>N.D. E N.T. C. SPAGNA</i> TRA (POCHE) LUCI E (MOLTE) OMBRE Francesca Mussi	335
LA CRISI MIGRATORIA DI INIZIO 2020 AL CONFINE GRECO TURCO. BREVI CONSIDERAZIONI ALLA LUCE DELLE PRESE DI POSIZIONE DEGLI ATTORI COINVOLTI Andrea Spagnolo	353
SEZIONE V Tutela dei diritti umani, obblighi collettivi e responsabilità internazionale	367
CONSIDERAZIONI CRITICHE E DI PROSPETTIVA SULLE MISURE PROVVISORIE DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA NEL CASO <i>GAMBIA C. MYANMAR</i> Lorenzo Acconciamesa e Francesca Sironi De Gregorio	369
<i>HATE SPEECH</i> E MESSAGGI DISCRIMINATORI: RIFLESSIONI INTERNAZIONALISTICHE SUL CASO <i>CASAPOUND C. FACEBOOK</i> Pasquale De Sena e Marina Castellaneta	391
L'EDUCAZIONE INCLUSIVA TRA MITO E REALTÀ: CONSIDERAZIONI A MARGINE ALLA SENTENZA <i>G.L. C. ITALIA</i> Maura Marchegiani	407
RICONOSCIMENTO DI GOVERNO E CONTROLLO EFFETTIVO. QUALE DESTINO PER LE RISERVE AUREE VENEZUELANE DEPOSITATE PRESSO LA <i>BANK OF ENGLAND</i> ? Luca Pasquet	419

SULLA GIUSTIZIABILITÀ DELL'OBBLIGO DI NON RICONOSCIMENTO: A MARGINE DI ALCUNI CASI DI RICONOSCIMENTO CONCERNENTI ISRAELE Agnese Vitale	431
SEZIONE VI	
La sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020 e il futuro dell'integrazione europea	449
LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE TEDESCA DEL 5 MAGGIO 2020: CONSEGUENZE GIURIDICHE E (SOPRATTUTTO) POLITICHE Susanna Cafaro	451
IL GOVERNO TECNOCRATICO DELLA MONETA E I CROCEVIA DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA. RIFLESSIONI ALLA LUCE DELLA SENTENZA <i>WEISS</i> Pasquale De Sena e Salvatore D'Acunto	463
LA CORTE COSTITUZIONALE TEDESCA E IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA: IDENTITÀ COSTITUZIONALE, TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E CONTROLIMITI STRUTTURALI Giulia Rossolillo	477
SEZIONE VII	
Stato di diritto, equilibrio istituzionale e tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea	499
LA DISCIPLINA DELL'INVIOLABILITÀ DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO EUROPEO ALLA LUCE DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA Riccardo Centenari	501
LA LEGGE UNGHERESE SULLA TRASPARENZA ASSOCIATIVA DAVANTI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA: LA TUTELA DELLA <i>RULE OF LAW</i> CHE C'È MA NON SI VEDE? Martina Coli	513

RALLENTAMENTI SULLA TRATTA “CIPRO-PAESI BASSI”: NOTE SUL POSSIBILE CONTRIBUTO DELLA SENTENZA <i>AFMB</i> PER UNA FUTURA REGOLAMENTAZIONE DELLA SOMMINISTRAZIONE DI MANODOPERA IN EUROPA	531
Andrea Iossa	
THE IMPACT OF THE <i>SCHREMS II</i> JUDGMENT ON INTERNATIONAL DATA TRANSFERS	547
Isabella Oldani	

Prefazione

La pubblicazione dell'edizione 2020 dei "Quaderni di SIDIBlog" segna una novità degna di essere sottolineata: quella del riconoscimento, da parte dell'ANVUR, del carattere scientifico della Rivista, e della sua inclusione nel relativo elenco.

Questa circostanza ha, come effetto rilevante, la "spendibilità" degli scritti inclusi nei "Quaderni" a fini di valutazione. Si tratta, com'è ovvio, di un risultato significativo, ancorché amministrativo, il cui raggiungimento si deve allo sforzo continuo di tutta la Redazione del Blog, in particolare a quello del Comitato editoriale.

Tale risultato non poteva non implicare alcuni cambiamenti, concernenti l'organigramma della Rivista e la procedura di pubblicazione dei contributi. I "Quaderni" si sono dotati infatti di un Consiglio scientifico (nel quale sono ampiamente presenti studiosi italiani operanti all'estero) e di un comitato di *referees*, che si sono aggiunti al gruppo dei redattori. Al giudizio di questi ultimi sono sottoposti, sin dall'edizione 2020, tutti gli scritti destinati alla pubblicazione, *indipendentemente* dal fatto che essi siano già apparsi nel Blog.

È bene precisare inoltre che i "Quaderni", nella loro versione "rinnovata", non sono intesi in alcun modo a sostituire il Blog della SIDI, che resta uno spazio a sé stante (di grande successo) per interventi immediati su temi di stringente attualità, ovvero uno strumento rapido per la diffusione di riflessioni più approfondite su argomenti diversi. Essi intendono semplicemente affiancarsi al Blog, sia allo scopo di offrire agli Autori che se ne siano serviti un'occasione di pubblicazione dei loro contributi, sia al fine di permettere l'afflusso di altri studi.

È ancora il caso di aggiungere, infine, che, al pari del Blog, i "Quaderni" continueranno a restare indipendenti dalla SIDI e dal suo Consiglio direttivo, pur costituendo una delle manifestazioni più evidenti della vitalità dell'ampia e plurale comunità di studiosi che si riconoscono nella Società.

Pasquale De Sena
18 agosto 2021

COVID-19, stato di diritto e Convenzione europea dei diritti umani: il caso ungherese

PASQUALE DE SENA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Ambito di applicazione e carattere discriminatorio delle misure per il contenimento del COVID-19. – 3. Valutazione delle misure in base ai parametri ricavabili dall'art. 15 CEDU: necessità. – 4. (*Segue*) Proporzionalità. – 5. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT: Lo scritto mira a dimostrare che le misure di emergenza contro il COVID-19, adottate dal Governo ungherese, sono in contrasto con aspetti fondamentali dello stato di diritto, dal punto di vista della Convenzione europea dei diritti umani. In primo luogo, dette misure sono discriminatorie, secondo l'articolo 1 della Convenzione, giacché esse sono preordinate a proteggere la vita e la salute dei soli cittadini ungheresi. Inoltre, esse non sono «necessarie» – secondo l'art. 15 – dato che esse si estendono alla «sicurezza giuridica e alla stabilità dell'economia nazionale». In terzo luogo, le misure in questione non sono proporzionate, sempre dal punto di vista dell'articolo 15, se è vero che esse: a) non sono limitate nel tempo; b) attribuiscono al Governo il potere di estenderle indefinitamente; c) non contemplano forme di riunione online del Parlamento (a differenza che per la Corte costituzionale), in un quadro complessivo in cui il Parlamento stesso può revocare i suddetti poteri del Governo, solo a una maggioranza dei due terzi. Chiudono il lavoro alcune considerazioni sulle deboli reazioni delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

PAROLE CHIAVE: Misure emergenziali ungheresi – discriminatorietà – necessità e proporzionalità – reazioni dell'UE – reazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa – COVID-19.

1. Premessa

L'esame delle misure di emergenza votate dal Parlamento ungherese, condotto di recente sul piano del diritto costituzionale di quel Paese¹, induce a svolgere qualche riflessione “a caldo”, anche sulla conformità di dette misure rispetto all'art. 15 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU). Dico “a caldo”, non solo per l'impossibilità di condensare, in poche righe, ed in pochissimo tempo, un'analisi che richiederebbe maggiori approfondimenti; ma anche perché una valutazione precisa di tali misure

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Palermo, pasquale.desena@unipa.it; pasquale.desena@unicatt.it.

¹ S. BENVENUTI, “Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 ‘sulla protezione contro il coronavirus’”, *SIDIBlog*, 7 aprile 2020. Per ulteriori indicazioni, v., diffusamente, *infra*.

esigerebbe, evidentemente, di poterne considerare la prassi attuazione di cui allo stato non si dispone, e che resta comunque di difficile reperimento (oltre che di difficile lettura). È opportuno quindi limitarsi a qualche considerazione di carattere generale, volta a porre in rilievo le criticità delle determinazioni adottate dalle autorità ungheresi sul piano del rispetto della *rule of law* nel suo complesso, senza entrare nel merito delle specifiche violazioni di diritti fondamentali, idonee a prodursi, come pure si è tentato astrattamente di fare².

Tre sono allora gli aspetti, sui quali, in una simile prospettiva, è possibile articolare qualche riflessione, e che attengono alla valutazione delle misure in questione, sotto il profilo indicato, dal punto di vista del diritto internazionale ed europeo dei diritti umani³.

2. Ambito di applicazione e carattere discriminatorio delle misure per il contenimento del COVID-19

Il *primo* di tali aspetti concerne l'ambito soggettivo di applicazione delle misure disposte dalla legge organica⁴, dal momento che il primo comma dell'articolo 2 specifica che esse mirano a salvaguardare la sicurezza e alla salute dei soli «cittadini ungheresi». Ebbene, se si considera che tali misure trovano la loro giustificazione nell'esigenza di meglio garantire diritti, quali il diritto alla vita e il diritto alla salute – direttamente o indirettamente protetti dalla

² È questa, viceversa, la prospettiva adottata da A. GREENE, “States Should Declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to Confront the Coronavirus Pandemic”, *Strasbourg Observers*, 1° aprile 2020. Rispetto a tale prospettiva, lo scritto si distingue, come si vedrà, piuttosto nettamente.

³ Gran parte dei commenti pubblicati a stretto ridosso dell'adozione di tali misure riguardano, piuttosto, gli aspetti costituzionalistici, sui quali si sofferma anche lo scritto di S. Benvenuti poco sopra citato; fra questi, v., per esempio, M. PARDAVI, A. KÁDÁR, “Hungary Should Not Become Patient Zero. What Can Be Done about Indefinite Rule-by-Decree Power-Grabs?”, *Just Security*, 22 aprile 2020; e, ancora più in generale: T. DRINÓCZI, A. BIEŃ-KACALA, *COVID-19 in Hungary and Poland: Extraordinary Situation and Illiberal Constitutionalism*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, p. 171 ss. Sulla tematica generale dell'utilità degli strumenti inquadrabili nell'ambito del Consiglio d'Europa a fronteggiare l'emergenza, v., per tutti, W. BENEDEK, *Are the Tools of the Council of Europe Sufficient to Protect Human Rights, Democracy and the Rule of Law from Backsliding?*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, 2020, p. 151 ss. Si vedano anche le Linee guida del Segretario generale del Consiglio d'Europa, *Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis. A Toolkit for Member States*, SG/Inf(2020)11 del 7 aprile 2020.

⁴ Il testo della legge in ungherese e la traduzione in italiano sono disponibili su *Questione giustizia* al seguente link: www.questionegiustizia.it.

Convenzione – emerge chiaramente la loro radicale contrarietà alla Convenzione medesima. Una simile disposizione è, infatti, in plateale contrasto con l'art. 1 CEDU, a norma del quale i diritti enunciati vanno assicurati dagli Stati a *tutti* gli individui che si trovino nella loro giurisdizione, indipendentemente – tra l'altro – dalla loro origine nazionale. In aggiunta a ciò, non deve dimenticarsi che l'art 15 stabilisce espressamente che la deroga ai diritti stabiliti dalla Convenzione debba avvenire nel rispetto degli obblighi derivanti, per gli Stati, dal diritto internazionale. Ebbene, l'Ungheria è parte del Patto sui diritti civili e politici⁵ – che contempla, analogamente alla Convenzione europea, la protezione del diritto alla vita (art. 6)⁶ – nonché parte del Patto sui diritti economici sociali e culturali⁷ - che contempla, naturalmente, la protezione del diritto alla salute (art. 12)⁸. A questo proposito è appena il caso di ricordare che entrambi gli strumenti in questione stabiliscono che i diritti in essi enunciati debbano essere riconosciuti senza discriminazioni in base all'origine nazionale; e che, per quanto riguarda il diritto alla salute, nell'ambito del Patto sui diritti sociali, il divieto di effettuare discriminazioni, a causa dell'origine nazionale degli individui interessati, è espressamente sancito nel *General Comment No. 14*⁹.

3. Valutazione delle misure in base ai parametri ricavabili dall'art. 15 CEDU: necessità

Il *secondo* profilo su cui soffermarsi concerne, naturalmente, la *necessità* delle disposizioni restrittive contenute nella legge organica, rispetto all'emergenza in corso.

In via preliminare, va osservato che la situazione sanitaria conseguente alla diffusione del COVID-19 costituisce senz'altro una circostanza idonea a rendere conforme all'articolo 15 la decisione di adottare misure di

⁵ Dal 25 marzo 1974. Lo *status* delle ratifiche del Patto internazionale sui diritti civili e politici è disponibile su www.treaties.un.org.

⁶ Sugli obblighi degli Stati scaturenti dall'articolo 6, in tema di protezione da malattie mortali, si veda Comitato dei diritti umani, General Comment No. 36. Article 6: Right to Life, UN Doc. CCPR/C/GC/36 del 3 settembre 2019, par. 26

⁷ Dal 17 gennaio 1974. Lo *status* delle ratifiche del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali è disponibile su www.treaties.un.org.

⁸ Sull'articolo 12, par. 2, lettera c), concernente specificamente gli obblighi statali in tema di epidemie, si veda Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc. E/C.12/2000/4 dell'11 agosto 2000, par. 16.

⁹ Ivi, par. 18.

compressione di diritti sanciti dalla Convenzione, dal momento che tale situazione è chiaramente riconducibile alla nozione di “pericolo pubblico che minacci la vita della nazione”. Né il numero limitato di contagi in Ungheria, all’epoca dell’adozione della legge¹⁰, può costituire una controindicazione a tal fine, ove si consideri: (a) che la prevenzione è senz’altro essenziale nella lotta contro la diffusione di epidemie come quella in atto, caratterizzate da fenomeni di crescita esponenziale¹¹; (b) che l’adozione di misure preventive è stata, nel caso del COVID-19, anche oggetto di appelli da parte dell’organizzazione mondiale della sanità¹²; (c) che la stessa esperienza maturata nel caso italiano – e in molti altri casi – spinge in questa direzione¹³. Non avrebbe, dunque, troppo senso discutere dell’utilizzazione del margine di apprezzamento statale in un simile contesto, ferme restando le perplessità che il riconoscimento di un’eccessiva discrezionalità agli Stati non ha mancato di suscitare nella stessa giurisprudenza della Corte¹⁴.

Ciò detto, un elemento decisamente problematico quanto alla *necessità* delle misure in esame non manca di affiorare dalla legge organica. Esso è rappresentato dal fatto che queste si estendono anche alla materia della “sicurezza giuridica e della stabilità dell’economia nazionale” (art. 2). Più esattamente, è anche in relazione questa materia che il Governo, in virtù dell’art. 2 di detta legge – com’è stato puntualmente osservato¹⁵ – può esercitare poteri aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dalla legge 128/2011 sulla gestione delle catastrofi naturali¹⁶.

Ebbene, se è innegabile, per un verso, che l’emergenza sanitaria in corso implichi, *di per sé*, gravissime ricadute di ordine economico e sociale, ci si può chiedere, d’altra parte, se l’esigenza della “stabilità dell’economia

¹⁰ Com’è agevolmente ricavabile dai grafici disponibili *online* su www.worldometers.info.

¹¹ Fra i tanti, v. C.A.K. KWUIMY, F. NAZARI, X. JIAO, P. ROHANI, C. NATARAJ, *Nonlinear Dynamic Analysis of an Epidemiological Model for COVID-19 Including Public Behavior and Government Action*, in *Nonlinear Dynamics*, 2020, p. 1545 ss.

¹² V. l’intervento del Direttore generale: Organizzazione mondiale della sanità, *WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19*, 11 marzo 2020, www.who.int.

¹³ Per il caso italiano, basti guardare l’andamento dei casi giornalieri, risultante dal secondo grafico, con riferimento all’autunno-inverno 2020-2021, www.worldometers.info.

¹⁴ Trattandosi di un tema di carattere generale, oggetto di innumerevoli indagini, è sufficiente rinviare, in questa sede, a E. SOMMARIO, *Stati d’emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino, 2018, p. 45 ss.; G. CATALDI, *Art. 15*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 558.

¹⁵ S. BENVENUTI, “Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020”, cit.

¹⁶ Act No. CXXVIII of 2011 concerning disaster management and amending certain related acts, www.ecolex.org (testo in ungherese).

nazionale”, richiede effettivamente che sia riservato al Governo l’esercizio di poteri eccezionali anche a questo proposito. Siffatta questione ben potrebbe ricevere una risposta negativa, ove la Corte europea fosse chiamata a pronunciarsi al riguardo¹⁷. Basti considerare che una situazione di instabilità economica, conseguente all’epidemia in corso, potrebbe in realtà durare per anni, e che una simile situazione può senz’altro essere affrontata con strumenti *ordinari*, com’è ampiamente dimostrato dall’esperienza italiana, nel cui ambito misure di sostegno all’economia sono state adottate, sin dall’inizio dell’epidemia, con lo strumento del decreto-legge¹⁸, soggetto al controllo del Parlamento ai sensi dell’art. 77 della Costituzione¹⁹. Perlomeno con riferimento a questo profilo, è perciò assai dubbio che la legge organica contenga delle misure realmente *necessarie* a fronteggiare la situazione di emergenza, e, dunque, conformi all’articolo 15 della Convenzione. Risulta, invece, già da questa circostanza di carattere generalissimo, che dette misure sono (ed erano) essenzialmente preordinate ad accentrare poteri nelle mani del Governo, data la genericità dei loro presupposti.

¹⁷ Un precedente in senso contrario rispetto a quanto affermato potrebbe considerarsi Corte EDU, sentenza del 1° luglio 1961, ric. n. 332/57, *Lawless c. Regno Unito*, par. 36, in cui l’attribuzione, nel Regno Unito, di poteri straordinari di detenzione amministrativa al Governo fu ritenuta conforme all’articolo 15, proprio in ragione dell’inidoneità di una serie di misure ordinarie di limitazione della libertà personale - sia pure molto pesanti - a far fronte alla situazione. Va peraltro sottolineato che si trattava di una situazione molto diversa, concernendo un contesto terroristico esteso e radicato.

¹⁸ D.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”.

¹⁹ Decreti-legge, com’è noto, sono stati anche adottati per altri aspetti dell’emergenza, a partire da quello del 23 febbraio 2020. Perplexità, anche gravi - e condivisibili - sono state peraltro espresse, con riguardo alla conformità alla Costituzione di limitazioni di libertà fondamentali, affidate, nella sostanza, da tali decreti, allo strumento del d.p.c.m.: per tutti, v. M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, 2021, p. 401 ss.; più in generale, per una ricca bibliografia, riguardante principalmente, ma non solo, la situazione italiana, v. anche: F. APERIO BELLA, M. MALVICINI, *COVID-19. Raccolta di articoli, paper e blog post*, in *Federalismi.it*, 2020, www.federalismi.it. Con specifico riferimento alla Convenzione europea e alla questione della (mancata) dichiarazione di deroga *ex art. 15*, v. L. ACCONCIAMESSA, “COVID-19 e diritti umani: le misure di contenimento alla luce della CEDU”, *Ius in itinere*, 28 marzo 2020; G. FARNELLI, *Proporzionalità ed emergenza da COVID-19 nei parametri CEDU*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, p. 97 ss., (anche per ulteriori indicazioni bibliografiche).

4. (Segue) Proporzionalità

Venendo alla questione della *proporzionalità* delle misure, un aspetto su cui si è appuntata l'attenzione di gran parte della stampa ed anche da commentatori di formazione giuridica²⁰ - è costituito dalla mancata fissazione di un limite temporale per la loro durata, come risulta dall'articolo 8 della legge organica, in virtù del quale esse saranno revocate "una volta terminata l'emergenza"²¹. Ciò si traduce, con ogni evidenza, in una differenza piuttosto marcata rispetto alla prassi italiana, in cui i - pur discussi - d.p.c.m. limitativi di libertà individuali, succedutisi nel tempo sin dal decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020²², recano tutti limiti temporali precisi, ancorché costantemente prorogati. La scelta così compiuta dal legislatore ungherese, che è senz'altro contraria all'articolo 4 del Patto sui diritti civili e politici, nell'interpretazione datane dal Comitato dei diritti umani²³, appare, a ben vedere, anche in contrasto con l'articolo 15 della Convenzione europea; e ciò, indipendentemente dalla circostanza - pure significativa - che tale scelta sia in contrasto con la raccomandazione rivolta agli Stati del Consiglio d'Europa dalla Commissione di Venezia, di limitare nel tempo le misure di emergenza²⁴.

È certamente vero che la Grande Camera della Corte, nella sentenza relativa al caso *A. e altri c. Regno Unito*²⁵, non ha mancato di notare che il requisito della temporaneità delle misure di deroga (peraltro non previsto dall'articolo 15) *non* trova autonomo riscontro nella giurisprudenza in argomento. Altrettanto vero è però che la sua mancata previsione incide, per l'appunto, sulla proporzionalità di tali misure nel nostro caso. A differenza

²⁰ Per le relative indicazioni, v. ancora S. BENVENUTI, "Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020".

²¹ Per il testo, v. le indicazioni date *supra*, n. 2.

²² D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19".

²³ Comitato dei diritti umani, *General Comment No. 29, States of Emergency (Article 4)*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 del 31 agosto 2001, par. 2 e 4. Per un'analisi, dal punto di vista del Patto, delle limitazioni di diritti fondamentali, imposte nel corso dell'emergenza da COVID-19, v. E. RICHARDSON, C. DEVINE, *Emergencies End Eventually: How to Better Analyze Human Rights Restrictions Sparked by the COVID-19 Pandemic Under the International Covenant on Civil and Political Rights*, in *Michigan Journal of International Law*, 2020, p. 105 ss.

²⁴ Proprio con riferimento alla situazione ungherese e a quella croata: Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia, *Interim Report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights*, CDL-AD(2020)018-e del 9 ottobre 2020, par. 47.

²⁵ Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 2009, ric. n. 3455/05, *A e altri c. Regno Unito*, par. 178.

che nel caso appena citato, in cui la legge britannica – pur non fissando un limite temporale per l’efficacia della legislazione anti-terrorismo oggetto di scrutinio – ne contemplava una revisione annuale da parte del Parlamento²⁶, un’analoga disposizione non è, del resto, rintracciabile nei dieci articoli di cui si compone l’atto ungherese. Quanto precede risulta ancor più indicativo della sproporzione delle misure in esame, se si pensa che le azioni di contenimento di un’epidemia consentono, sia pure entro certi limiti, di prevederne e controllarne l’andamento²⁷, laddove una minore prevedibilità, e controllabilità, presenta l’evoluzione di un fenomeno, quale il terrorismo internazionale, cui si riferivano le disposizioni dell’*Antiterrorism Crime and Security Act* 2001²⁸, oggetto di esame nel giudizio poc’anzi citato. In senso analogo, può del resto richiamarsi quanto già evidenziato, ossia che la legge organica prevede che l’esercizio di poteri eccezionali riguardi anche la tutela della “stabilità dell’economia”. Ebbene, è chiaro che l’ampiezza dei poteri così previsti rende ancora più “sospetta” - sul piano della proporzionalità rispetto alla situazione di emergenza – l’assenza di limiti temporali per il loro esercizio, anche di là dei dubbi già sollevati sulla *necessità* della stessa attribuzione di simili poteri nel campo appena ricordato.

Un’ultima considerazione, sempre con riferimento alla questione della *proporzionalità*, va poi svolta proprio sul tipo di poteri conferiti al Governo da parte della legge organica. Tali poteri consistono essenzialmente nella facoltà di “sospendere l’applicazione di talune leggi” e di “introdurre deroghe a disposizioni normative”, oltre che di “adottare altre misure necessarie” ai fini protettivi già indicati²⁹. Allo stesso tempo, si prevede che il Parlamento sia informato di siffatte misure³⁰, senza però che risultino prescritte forme di adunanza del Parlamento stesso, alternative a quelle tradizionali (ad es., telematiche), a differenza di quanto è invece espressamente previsto per le sedute della Corte costituzionale³¹.

Malgrado l’attività del Parlamento non sia stata *formalmente* sospesa³², può dirsi che la prospettiva di una *sostanziale* sospensione dei poteri dell’organo legislativo – chiaramente emergente da un simile stato di cose – sia conforme alla Convenzione, anche dal punto di vista del rispetto dell’art. 3,

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sul punto, v. *supra*, par. 3, n. 11.

²⁸ Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, www.legislation.gov.uk.

²⁹ Ancora S. BENVENUTI, “Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020”, cit.

³⁰ Art. 4 (tramite il suo Presidente e i capi dei gruppi parlamentari).

³¹ Art. 5, par. 2.

³² V. ancora Consiglio d’Europa, Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)018-e, cit., par. 64 (anche per una rassegna della situazione di altri Paesi).

del Protocollo 1? Ancorché quest'ultima disposizione non rientri fra quelle inderogabili, ai sensi dell'articolo 15³³, dubbi molto consistenti non mancano di porsi relativamente al caso ungherese, alla luce delle pur scarse indicazioni ricavabili dalla prassi in argomento, in particolare dal rapporto della Commissione europea dei diritti umani nel celebre caso greco. In un *obiter dictum* ivi contenuto³⁴, la sospensione dell'attività di un'assemblea parlamentare in un periodo di emergenza continuata, pur essendo giudicata lesiva della Convenzione con specifico riferimento al caso della Grecia dei colonnelli, non venne tuttavia scartata in termini assoluti, ritenendosi, piuttosto, che una simile ipotesi sia da valutarsi, esattamente nel quadro del giudizio di proporzionalità sulle misure di deroga³⁵. Proprio un giudizio di tal tipo potrebbe però condurre, anche sotto il profilo in esame, ad un esito negativo, ove ad esso fosse (stata) sottoposta la legge organica del 30 marzo scorso; e ciò, non solo in ragione di quanto già si è visto con riferimento alla sospensione dei poteri parlamentari per motivi di "stabilità dell'economia nazionale"³⁶. Mi sembra, infatti, che l'assenza di un termine di durata dell'emergenza, in uno con la mancata previsione di forme alternative di riunione del Parlamento in caso di necessità, costituiscano, perlomeno *prima facie*, circostanze potenzialmente idonee a porre nel nulla la possibilità di un esercizio *effettivo* di controllo democratico sui poteri esercitabili dal Governo, rischiando dunque di rendere puramente *formali* gli obblighi di comunicazione che pure sono prescritti. Per effetto di queste due circostanze, nell'ipotesi di un'impossibilità di riunirsi (causata dalle misure di contenimento dell'epidemia), il Parlamento – già privato, in virtù dell'art. 3, par. 1 della legge, del potere di pronunciarsi sui decreti adottati dal Governo *sino*

³³ V., però, in senso contrario, lo studio: Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia, *Emergency Powers*, CDL-STD(1995)012 del 1995, p. 25, in cui, ad esito di un'analisi accurata delle costituzioni dei Paesi del Consiglio d'Europa, si affermava: «It may be recommended that the emergency situations capable of giving rise to the declaration of states of emergency should be clearly defined and delimited by the constitution and in all cases there should be a parliamentary monitoring mechanism on the declaration and extension (and termination) of states of emergency. Almost all constitutions contain provisions on a parliamentary control mechanism, and in some constitutions there are also special procedures for legislative control».

³⁴ Commissione EDU, rapporto del 5 novembre 1969, ric. n. 3321/67, 3322/67, 3327/67 e 3344/67, *Danimarca, Norvegia, Svezia e Olanda c. Grecia (caso greco)*.

³⁵ Ivi, par. 321. V. anche, al riguardo, M. STARITA, *Art. 3 Protocollo 1*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 852.

³⁶ *Supra*, par. 3.

*alla fine dell'emergenza*³⁷ – rischierebbe, insomma, di vedersi *di fatto* deprivato, e *sine die*, del potere *effettivo* di revocare l'autorizzazione ad emanare tali decreti, pure formalmente previsto dal par. 2 dell'art. 3.

Una simile preoccupazione risulta, del resto, tanto più verosimile, se solo si tiene conto di una circostanza di fondo, concernente quest'ultimo potere, alla luce di una specifica caratteristica dell'ordinamento costituzionale ungherese. Com'è stato puntualmente sottolineato, la disposizione che attribuisce al Governo il potere di estendere la durata dell'emergenza rientra, infatti, fra quelle per la cui abrogazione è necessaria una maggioranza di 2/3 del Parlamento³⁸. E ciò, con l'ovvia conseguenza che, data l'ampiezza dell'attuale maggioranza di governo, la facoltà di revocare l'autorizzazione ad emanare decreti emergenziali risulta(va), già in partenza, più... virtuale che reale.

5. Considerazioni conclusive

Anche a voler limitare l'analisi della legislazione di emergenza ungherese ai pochi aspetti qui esaminati, è evidente che essa presenta più di un aspetto critico dal punto di vista del rispetto di principi fondamentali dello stato di diritto, così come tali principi si configurano nella Convenzione europea. Ciò non può peraltro stupire, dato il quadro complessivo nel quale l'adozione di detta legislazione si inserisce. A parte la questione recente del trattamento delle persone transessuali³⁹, è appena il caso di ricordare che, nello stesso periodo cui ci si riferisce, l'Ungheria, insieme alla Polonia, è stata soggetta ad una procedura *ex art. 7*, par. 1 TUE, attivata per iniziativa del Parlamento europeo, riconosciuta come legittima anche dalla Corte di giustizia⁴⁰. È evidente, allora, che le considerazioni qui sviluppate sono, purtroppo, pienamente in linea con un quadro di tal fatta.

³⁷ Peraltro, in palese contrasto con l'art. 53 della nuova Legge fondamentale del 25 aprile 2011 (il cui testo in italiano è disponibile su www.licodu.cois.it). Sul punto, v. ancora S. BENVENUTI, "Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020, cit.

³⁸ G. HALMAI, K.L. SCHEPPELE, "Don't Be Fooled by Autocrats! Why Hungary's Emergency Violates Rule of Law", *Verfassungsblog*, 22 aprile 2020.

³⁹ Per indicazioni riguardo al processo di adozione di una legge sull'eliminazione del riconoscimento giuridico delle persone transessuali, che si svolgeva nei medesimi giorni, v. S. WALKER, "Hungary Votes to End Legal Recognition of Trans People", *The Guardian*, 19 maggio 2020.

⁴⁰ CGUE, sentenza del 3 giugno 2021, C-650/18, *Ungheria c. Parlamento europeo*.

Quel che invece stupisce è un'altra circostanza, che riguarda tanto l'atteggiamento dell'Unione europea, che quello degli Stati membri del Consiglio d'Europa e della Convenzione.

A proposito dell'Unione europea, è facile osservare che le reazioni istituzionali rispetto all'adozione delle misure ungheresi si sono rivelate estremamente blande⁴¹. Né può omettersi di aggiungere che tale atteggiamento sembra in linea con la grande – e, in parte, necessitata – prudenza che caratterizza il regolamento in tema di condizionalità⁴², adottato nel quadro della procedura relativa al QFP (in cui si dono inseriti gli atti relativi al c.d. “Recovery Fund”); regolamento, quest'ultimo, che non ha mancato di suscitare vivaci critiche, proprio per la sua impronta restrittiva⁴³.

Quanto al Consiglio d'Europa, malgrado il Segretario generale avesse preso una netta posizione critica rispetto al disegno di legge ungherese, ancor prima che esso fosse approvato dal Parlamento⁴⁴, nessuna particolare reazione è venuta dagli Stati dell'organizzazione. In particolare, nessuno di tali Stati ha mostrato di essere interessato a far ricorso allo strumento del ricorso interstatale, a dispetto del fatto che tale strumento abbia vissuto, di recente, una crescente utilizzazione, sia pure nel contesto di controversie piuttosto peculiari⁴⁵.

Stante il carattere “fondamentissimo” dei principi dello stato di diritto, tanto nel contesto dell'Unione, che in quello del Consiglio d'Europa, non vi

⁴¹ Si tratta, in particolare, della dichiarazione della Presidente della Commissione, rilasciata proprio il 31 marzo 2020; v. Commissione europea, *Statement by President von der Leyen on emergency measures in Member States*, 31 marzo 2020, www.ec.europa.eu, sulla quale, v. anche Editorial comments, *Disease and Recovery in (COVID-Afflicted) Europe*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 619 ss., p. 626, nonché F. CASOLARI, “La protezione dello stato di diritto nell'Unione-europea ai tempi del coronavirus: se non ora quando?”, *SIDIBlog*, 7 aprile 2020.

⁴² Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

⁴³ Per esempio: M. STEINBEIS, “If That’s the Happy Ending, Could I Have Another Look at the Unhappy Ending, Please?”, *Verfassungsblog*, 11 dicembre 2020, e A. ALEMANNI, M. CHAMON, “To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *Verfassungsblog*, 11 dicembre 2020; per un’analisi più ampia, v. F. CASOLARI, *Lo stato di diritto preso sul serio*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p. 285 ss., p. 303 ss.

⁴⁴ Si tratta della lettera ufficiale, inviata al Primo Ministro ungherese dal Segretario generale del Consiglio d'Europa, Marija Pejčinović Burić, il 24 marzo 2020, www.rm.coe.int.

⁴⁵ E cioè, di controversie essenzialmente riguardanti questioni territoriali: G. ULFSTEIN, I. RISINI, “Inter-State Applications under the European Convention on Human Rights: Strengths and Challenges”, *EJIL Talk!*, 24 gennaio 2020.

è chi non veda, allora, che una simile situazione, oltre a stupire, è destinata senz'altro a preoccupare, in un periodo storico come quello in corso⁴⁶.

⁴⁶ Per un quadro ampio, v. U. BELAVUSAU, A. GLISZCZYNSKA-GRABIAS (a cura di), *Constitutionalism Under Stress. Essays in Honour of Wojciech Sadurski*, Oxford, 2020.