

# Le risposte alla circolazione di Covid-19 negli Stati del Partenariato Orientale che hanno concluso accordi di associazione con la UE

di Caterina Filippini

**Abstract: Responses to the Covid-19 Pandemic in the Eastern Partnership States that have concluded association agreements with the EU** – The Republic of Moldova, Georgia and Ukraine are the only countries of the former Soviet Union to have signed Association Agreements with the European Union. In doing so they committed to respect the essential elements of these Agreements, among which democratic principles, human rights and freedoms. Moreover, all these three countries are members of the Council of Europe. The aim of this essay is, therefore, to verify whether the interaction with the aforementioned organizations has conditioned - or still conditions - the choices made by these States in terms of legal instruments adopted to prevent and reduce the spread of the new coronavirus-Covid-19.

**Keywords:** Moldova; Georgia; Ukraine; Covid-19; State of Emergency.

1943

---

## 1. La disciplina sullo stato di emergenza in Moldova, Georgia e Ucraina

Da una prima comparazione tra i Paesi in considerazione emerge innanzitutto che ben due - la Repubblica di Moldova e la Georgia - hanno già fatto ricorso all'introduzione dello stato di emergenza allo scopo di limitare la diffusione del nuovo coronavirus.

La Costituzione della Repubblica di Moldova dedica peraltro scarsa attenzione allo stato di emergenza in quanto all'art. 66, comma 1, lett. o si limita a stabilire che spetta al Parlamento dichiararlo. In tale Paese lo stato di emergenza viene però ampiamente disciplinato con legge organica, ovverosia con la legge organica del 26 aprile 2004 «Sui regimi dello stato di emergenza, di assedio e di guerra»<sup>1</sup>.

Tale legge innanzitutto fornisce una definizione di stato di emergenza descrivendolo come «un insieme di misure di carattere politico, economico e sociale e di sostegno all'ordine pubblico che devono essere introdotte temporaneamente in alcune località o su tutto il territorio del paese nel caso: a) dell'inevitabile insorgenza o dell'insorgenza di situazioni d'emergenza di ordine

---

<sup>1</sup> La legge organica della Repubblica di Moldova del 26 aprile 2004 «Sui regimi dello stato di emergenza, di assedio e di guerra», in [www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120832&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120832&lang=ro).

naturale, tecnogenico o biologico-sociale che rendono necessaria la loro prevenzione, limitazione ed eliminazione delle relative conseguenze, oppure ancora nel caso: b) della presenza di una minaccia per la sicurezza nazionale o per l'ordine costituzionale che rende necessaria la difesa dello Stato di diritto, il sostegno o il ripristino della legalità».

In secondo luogo la stessa legge precisa che lo stato di emergenza può essere proposto dal Presidente della Repubblica o dal Governo che - dopo aver sentito la Commissione per le situazioni d'emergenza da essa prevista - deve presentare un corrispondente progetto di decisione sulla dichiarazione dello stato di emergenza all'approvazione del Parlamento.

La decisione del Parlamento sulla dichiarazione dello stato di emergenza deve indicare le ragioni per cui viene introdotto, la sua durata che non può essere superiore a 60 giorni<sup>2</sup> e le misure che possono essere applicate durante la sua vigenza, tra cui rientra altresì «l'introduzione della quarantena e la realizzazione di altre misure sanitarie obbligatorie contro le epidemie»<sup>3</sup>.

Infine dal momento che l'adozione di tali misure durante lo stato di emergenza può, secondo quanto previsto dall'art. 54 Cost. MD, comportare «delle limitazioni dell'esercizio di determinati diritti o libertà dei cittadini»<sup>4</sup> il Parlamento o il Presidente della Repubblica di Moldova, entro 3 giorni<sup>5</sup> dalla sua dichiarazione, devono comunicare al Segretario Generale delle Nazioni Unite e al Segretario Generale del Consiglio d'Europa<sup>6</sup> in che misura tali limitazioni derogano agli impegni rispettivamente assunti dalla Moldova sulla base del Patto

<sup>2</sup> Tale periodo può però essere eventualmente ridotto o prolungato sempre sulla base di una proposta del Presidente della Moldova o del Governo della Moldova.

<sup>3</sup> Art. 20 della legge organica della Repubblica di Moldova «Sui regimi dello stato di emergenza, di assedio e di guerra»: «Nel periodo dello stato di emergenza, a seconda delle circostanze concrete, possono essere adottate le seguenti misure: a) l'evacuazione temporanea dei cittadini dalle zone che rappresentano una minaccia per la vita garantendo loro dei luoghi di residenza permanente o temporanea, b) l'introduzione di un regime speciale di ingresso e di uscita dal Paese, c) l'introduzione del consumo razionalizzato dei prodotti alimentari e degli altri beni di prima necessità, d) l'introduzione della quarantena e dell'attuazione di altre misure sanitarie epidemiologiche obbligatorie, e) la requisizione, secondo le modalità stabilite dalla legge, dei beni al fine di prevenire le situazioni che hanno portato alla proclamazione dello stato di emergenza e per l'eliminazione delle loro conseguenze, f) la fissazione di un regime particolare di lavoro degli agenti economici e delle istituzioni pubbliche e la decisione di altre questioni relative alla loro attività al fine di attuare e altri lavori indifferibili, g) la modifica delle modalità di nomina e di esonero dalla carica dei dirigenti degli enti economici e delle istituzioni pubbliche, h) il divieto di licenziamento dei lavoratori ad esclusione dei casi previsti dalla legge in tale periodo, i) richiamare i cittadini all'adempimento di obblighi di lavoro nell'interesse della società secondo quanto stabilito dalla legge, j) l'introduzione di regole particolari di utilizzo dei mezzi di comunicazione; k) la realizzazione di altre misure necessarie (punto introdotto con la Legge n. 54 del 17.03.2020 ed entrato in vigore nello stesso giorno)».

<sup>4</sup> Art. 54 Cost. UA: «L'esercizio di alcuni diritti e libertà può essere limitato solo dalla legge e solo per difendere la sicurezza nazionale, l'ordine, la salute pubblica o la moralità, i diritti e le libertà dei cittadini; nonché nel corso di un'inchiesta penale e per prevenire le conseguenze di calamità naturali o disastri tecnogenici».

<sup>5</sup> [www.ejiltalk.org/supervision-of-derogations-in-the-wake-of-covid-19-a-litmus-test-for-the-secretary-general-of-the-council-of-europe/](http://www.ejiltalk.org/supervision-of-derogations-in-the-wake-of-covid-19-a-litmus-test-for-the-secretary-general-of-the-council-of-europe/)

<sup>6</sup> [www.ejiltalk.org/the-whos-the-whats-and-the-whys-of-the-derogations-from-the-echr-amid-covid-19/](http://www.ejiltalk.org/the-whos-the-whats-and-the-whys-of-the-derogations-from-the-echr-amid-covid-19/)

internazionale sui diritti civili e politici e sulla base della Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>7</sup>.

A differenza della Costituzione della Moldova quella della Georgia dedica immediatamente ampio spazio alla disciplina sullo stato di emergenza. Essa infatti individua direttamente le circostanze in presenza delle quali può essere dichiarato laddove afferma che: «Dietro richiesta del Primo Ministro il Presidente della Georgia - in caso di disordini di massa, di violazione dell'integrità territoriale del paese, di un colpo di stato militare, di un'insurrezione armata, di un atto terroristico, di un disastro naturale, tecnogenico o epidemiologico o in qualsiasi altra circostanza in cui gli organi statali non sono in grado di adempiere regolarmente ai loro obblighi costituzionali - deve dichiarare lo stato di emergenza in tutto il territorio del paese o solo in una sua parte sottoponendo immediatamente tale decisione al Parlamento che la deve approvare in seduta plenaria. La decisione sulla dichiarazione dello stato di emergenza, che non ottiene l'approvazione dal Parlamento, diventa immediatamente nulla e perde la propria efficacia» (art. 71, comma 2 Cost. GE).

Dopo aver proclamato lo stato di emergenza il Presidente della Georgia, sempre su proposta del Primo Ministro, può inoltre emanare dei decreti che hanno forza di legge organica e che entrano in vigore al momento della loro emanazione. Anche questi però - così come previsto per la decisione sulla dichiarazione dello stato di emergenza - devono essere immediatamente sottoposti all'esame del Parlamento. Parimenti se quest'ultimo non li approva diventano nulli, mentre se si esprime favorevolmente perderanno la propria forza alla cessazione dello stato di emergenza. (art. 71, comma 3 Cost. GE). Durante lo stato di emergenza il Presidente della Georgia può adottare decreti aventi forza di legge organica altresì per limitare o sospendere determinati diritti. A tale proposito la Costituzione introduce tuttavia una disciplina parzialmente diversa a seconda che si tratti di limitare l'esercizio di determinati diritti, oppure di sospendere l'esercizio di altri. L'esercizio dei diritti elencati agli artt. 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21 e 26 della Costituzione può essere infatti limitato mediante l'adozione di un decreto presidenziale che - al pari degli altri decreti emanati dal Presidente nel periodo dello stato di emergenza - entra immediatamente in vigore al momento della sua emanazione (in tutto il territorio della Georgia o in sue singole parti), anche se deve essere sempre successivamente sottoposto all'approvazione del Parlamento<sup>8</sup>. Parimenti anche la sospensione dell'esercizio dei diritti previsti negli artt. 13, commi 2-6, 14, comma 2, 17, commi 3, 5 e 6, 18, comma 2 e 19, comma 3 della Costituzione (su tutto il territorio della Georgia o in sue singole parti) può essere stabilita con un decreto presidenziale, ma questo - a differenza di quanto previsto per i decreti emanati allo scopo di limitare l'esercizio dei diritti elencati - entra in

---

<sup>7</sup> [www.ejiltalk.org/derogating-to-deal-with-covid-19-state-practice-and-thoughts-on-the-need-for-notification/](http://www.ejiltalk.org/derogating-to-deal-with-covid-19-state-practice-and-thoughts-on-the-need-for-notification/)

<sup>8</sup> Di conseguenza anche un decreto che limita l'esercizio dei diritti dell'uomo - che non viene successivamente approvato dal Parlamento - perde immediatamente la propria forza giuridica.

vigore solo dal momento in cui il Parlamento, al quale deve essere anch'esso sempre sottoposto, si pronuncia favorevolmente (art. 71, comma 4 Cost. GE).

In Georgia lo stato di emergenza oltre ad essere ampiamente stabilito in Costituzione è altresì disciplinato - diversamente che nella Repubblica di Moldova in cui è regolamentato in una legge insieme allo stato di assedio e di guerra - da una legge *ad hoc* «Sullo stato di emergenza» dell'11 novembre 1997 (ma più volte emendata sino al 2018)<sup>9</sup>.

Quest'ultima in primo luogo riprende la definizione di stato di emergenza prevista in Costituzione precisando che: «Lo stato di emergenza è una misura temporanea che deve essere dichiarata in conformità con la legislazione della Georgia» allo scopo «di garantire la sicurezza dei cittadini della Georgia durante disordini di massa, violazioni dell'integrità territoriale del Paese, colpi militari, insurrezioni armate, atti terroristici, disastri naturali, catastrofi provocate dall'uomo, lo scoppio di epidemie o in altri casi ancora quando le autorità statali non sono in grado di esercitare le loro attribuzioni costituzionali in maniera regolare». Oltre a ciò essa sottolinea che attraverso lo stato di emergenza si deve pervenire: «alla normalizzazione, il più velocemente possibile, della situazione» e «al ripristino della legge e dell'ordine». In terzo luogo la stessa legge - dopo aver specificato che la decisione del Presidente della Georgia sulla proclamazione dello Stato di emergenza non solo deve essere richiesta dal Governo, ma deve essere anche controfirmata dallo stesso - provvede ad elencare tutte le misure che possono essere introdotte durante lo stato di emergenza e gli organi che le possono porre in essere. In ultimo essa ricorda che l'introduzione dello stato di emergenza deve essere comunicata al Segretario Generale delle Nazioni Unite mentre non menziona il Consiglio d'Europa del quale la Georgia pure fa parte.

Ancora diversa è la disciplina sullo stato d'emergenza prevista in Ucraina la cui Costituzione del 1996 conferisce, così come in Georgia, il diritto di dichiarare lo stato di emergenza al Presidente dell'Ucraina (art. 106, comma 1, p. 21 Cost. UA) che, entro 48 ore, deve sempre sottoporre la sua decisione all'approvazione del Parlamento monocamerale (art. 85, comma 1, p. 31 Cost. UA)<sup>10</sup>.

Oltre a ciò anche la Costituzione dell'Ucraina ammette espressamente che durante lo stato di emergenza possano essere temporaneamente previste delle restrizioni concernenti i diritti e libertà costituzionalmente sanciti. Tuttavia la Legge fondamentale dell'Ucraina - invece di indicare quelli il cui esercizio può essere limitato - preferisce individuare i diritti e le libertà il cui esercizio non può essere soggetto ad alcuna limitazione (art. 64, comma 2 Cost. UA)<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Legge della Repubblica della Georgia dell'11 novembre 1997 «Sullo stato di emergenza», in [matsne.gov.ge/en/document/view/33472?publication=6](https://matsne.gov.ge/en/document/view/33472?publication=6).

<sup>10</sup> Dal momento che l'annessione della Crimea alla Russia non è internazionalmente riconosciuta si ricorda che in base all'art. 138, comma 1, p. 10 Cost. UA alla Repubblica autonoma di Crimea spetta altresì «proporre l'introduzione dello stato di emergenza...nella Repubblica autonoma di Crimea o in sue singole zone».

<sup>11</sup> Tra tali diritti rientrano quelli previsti agli artt. 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Cost. UA. Oltre a ciò in base all'art. 157, comma 2 Cost. UA: «La Costituzione non può essere modificata durante lo stato di guerra e di emergenza».

Infine anche in Ucraina - sulla base della riserva di legge prevista dall'art. 92, comma 1, p. 9 Cost. UA per cui: «Il regime giuridico... dello stato di emergenza» può essere stabilito solo con legge - è stata approvata una corrispondente legge «Sul regime giuridico dello stato di emergenza» del 16 marzo 2000<sup>12</sup>.

Questa qualifica lo stato di emergenza come «un regime giuridico particolare» che «può essere temporaneamente introdotto in Ucraina o in sue singole località nel caso dell'insorgenza di situazioni eccezionali di carattere tecnogenico o naturale di livello non inferiore a quello statale che hanno comportato o che possono comportare perdite umane o materiali, che creano una minaccia per la vita o la salute dei cittadini» o che «può essere temporaneamente introdotto nel caso di un tentativo di usurpazione del potere statale o di modifica violenta dell'ordinamento costituzionale dell'Ucraina...» (art. 1 della legge)<sup>13</sup>. Infine essa precisa ulteriormente che lo stato di emergenza può essere imposto in presenza di «pandemie» (art. 4, comma 1, p. 1 della legge)<sup>14</sup>.

## 2. Il caso della Moldova

Per quanto riguarda la Moldova si può innanzitutto osservare che tale Paese - al fine di prevenire la diffusione del nuovo coronavirus - non ha immediatamente agito nel quadro della legge organica «Sui regimi dello stato di emergenza, di assedio e di guerra», bensì sulla base della legge organica «Sulla sorveglianza statale nei confronti della salute della popolazione»<sup>15</sup> nella parte in cui prevede l'adozione di misure preventive per evitare il crearsi di una situazione d'urgenza nella sfera della salute pubblica. In particolare sulla base di quanto previsto da tale legge la ivi altresì contemplata «Commissione nazionale straordinaria per la salute pubblica» (art. 55, comma 1, p. 1 della legge) - composta dal Primo Ministro, da

<sup>12</sup>La legge dell'Ucraina del 16 marzo 2000 «Sul regime giuridico dello stato di emergenza», in [www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7117](http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7117).

<sup>13</sup> L'articolo 1 della legge inoltre prosegue affermando che nello stato di emergenza si: «prevede il conferimento, in conformità alla presente legge, di attribuzioni ai corrispondenti organi del potere statale, al comando militare e agli organi dell'autogoverno locale per il superamento della minaccia e per garantire la sicurezza e la salute dei cittadini, il funzionamento regolare dell'economia nazionale, degli organi del potere statale, degli organi dell'autogoverno locale e per la tutela dell'ordinamento costituzionale nonché, a causa della minaccia, ammette la temporanea limitazione dell'esercizio dei diritti costituzionali e delle libertà dell'uomo e del cittadino come pure dei diritti e degli interessi legittimi delle persone giuridiche con l'indicazione della durata di tali limitazioni».

<sup>14</sup> La pandemia all'art. 4, comma 1, p. 1 viene infatti considerata una, tra le situazioni d'emergenza particolarmente difficili, in virtù delle quali si può richiedere la dichiarazione dello stato di emergenza. In particolare nel p. 1 si afferma che: «Lo stato di emergenza può essere imposto nel caso dell'insorgenza di: 1) situazioni d'emergenza particolarmente difficili di carattere di natura tecnogenica o naturale (calamità naturali, eventi catastrofici, incendi particolarmente estesi, ricorso a mezzi di distruzione, pandemia, panzootia, ecc.) che costituiscono una minaccia per la vita e per la salute di una considerevole parte della popolazione».

<sup>15</sup> La legge della Repubblica di Moldova del 3 febbraio 2009 «Sulla sorveglianza statale nei confronti della salute della popolazione», in [www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120903&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120903&lang=ro).

altri ministri e da esperti competenti per materia - ha cominciato ad emanare proprie ordinanze con le quali ha introdotto nel Paese gradi di allerta per la tutela della salute sempre più elevati. Il 24 febbraio 2020 ha infatti diramato il codice di allerta giallo (possibile rischio di innescare un'emergenza per la salute pubblica)<sup>16</sup>, l'8 marzo 2020 - in seguito all'accertamento ufficiale di un primo caso di infezione da Covid 19 - ha introdotto il codice arancione (probabile rischio di innescare un'emergenza per la salute pubblica)<sup>17</sup> e il 13 marzo ha dichiarato il codice rosso (rischio imminente di innescare un'emergenza per la salute pubblica)<sup>18</sup> stabilendo contestualmente le prime importanti misure di quarantena<sup>19</sup>.

Il 16 marzo 2020 il Presidente della Moldova I. Dodon, successivamente all'introduzione del codice rosso, si è quindi rivolto alla nazione<sup>20</sup> annunciando che «in quanto Presidente della Repubblica di Moldova e capo del Consiglio supremo di sicurezza» aveva preso la decisione di «chiedere al Governo di avviare la procedura per l'introduzione dello stato di emergenza». Egli motivava tale sua proposta sostenendo che grazie allo stato di emergenza: «le istituzioni statali sarebbero state in grado di reagire il più velocemente possibile» in maniera tale «da essere in grado - qualora l'aumento della malattia diventasse particolarmente preoccupante in alcune regioni - di adottare subito delle misure aggiuntive per isolare i focolai». Infine il Presidente rassicurava i cittadini moldavi sottolineando che: «le misure approvate sarebbe state illustrate dettagliatamente in modo tale da potersi adattare alle stesse il più rapidamente possibile».

Sulla base dell'incarico ricevuto il Gabinetto dei Ministri - dopo aver sentito il parere della «Commissione per le situazioni d'eccezione» prevista dalla legge organica «Sui regimi dello stato di emergenza, di assedio e di guerra» - procedeva dunque a elaborare subito un progetto di decisione «Sulla dichiarazione dello stato d'emergenza in Moldova» da far pervenire, attraverso il Primo Ministro, al Parlamento.

Il Parlamento - prima di approvare il progetto di decisione «Sulla dichiarazione dello stato di emergenza» ad esso trasmesso dal Governo - ha però introdotto alcune novelle proprio nella legge organica «Sui regimi di stato di emergenza, di assedio e di guerra». Grazie ad esse in tale legge da un lato è stata infatti eliminata la disposizione che vietava di modificare le leggi organiche e le leggi elettorali durante lo stato d'emergenza (lasciando così come unica fonte non modificabile in presenza dello stato di emergenza solo la Costituzione). Dall'altro

---

<sup>16</sup> Ordinanza n. 2 del 24 febbraio 2020, in [gov.md/sites/default/files/postanovlenie\\_no\\_2\\_ot\\_24\\_fevralya\\_2020\\_goda\\_nacionalnoy\\_chrezvychaynoy\\_komissii\\_ob\\_shchestvennogo\\_zdorovya.pdf](http://gov.md/sites/default/files/postanovlenie_no_2_ot_24_fevralya_2020_goda_nacionalnoy_chrezvychaynoy_komissii_ob_shchestvennogo_zdorovya.pdf).

<sup>17</sup> Ordinanza n. 3 dell'8 marzo 2020, in [gov.md/sites/default/files/postanovlenie\\_no\\_3\\_ot\\_8\\_marta\\_2020\\_g\\_nacionalnoy\\_chrezvychaynoy\\_komissii\\_obshchestvennogo\\_zdorovya.pdf](http://gov.md/sites/default/files/postanovlenie_no_3_ot_8_marta_2020_g_nacionalnoy_chrezvychaynoy_komissii_obshchestvennogo_zdorovya.pdf).

<sup>18</sup> Ordinanza n. 7 del 13 marzo 2020, in [gov.md/sites/default/files/postanovlenie\\_no\\_7\\_ot\\_13\\_marta\\_2020\\_g\\_nacionalnoy\\_chrezvychaynoy\\_komissii\\_obshchestvennogo\\_zdorovya.pdf](http://gov.md/sites/default/files/postanovlenie_no_7_ot_13_marta_2020_g_nacionalnoy_chrezvychaynoy_komissii_obshchestvennogo_zdorovya.pdf).

<sup>19</sup> Alcune misure erano infatti già state introdotte dal 10 marzo.

<sup>20</sup> Il discorso in [presedinte.md/rus/discursuri/adresare-catre-cetateni-in-contextul-situatiei-de-criza-pandemica-pe-care-republica-moldova-o-traverseaza](http://presedinte.md/rus/discursuri/adresare-catre-cetateni-in-contextul-situatiei-de-criza-pandemica-pe-care-republica-moldova-o-traverseaza)

lato, al termine dell'elenco, nella stessa contenuto, sulle misure che si possono introdurre durante lo stato di emergenza, è stata aggiunta una nuova clausola sulla possibilità di adottare, pur sempre in considerazione delle circostanze concrete, anche «altre misure necessarie».

In seguito all'adozione di tali novelle, che ampliavano le attribuzioni sia del Governo sia del Parlamento quest'ultimo ha poi finalmente approvato la decisione «Sulla dichiarazione dello stato d'emergenza in Moldova» del 17 marzo 2020.

Tale decisione stabiliva innanzitutto che lo stato di emergenza sarebbe rimasto in vigore per un periodo di 60 giorni (che è la durata massima consentita con eventuale rinnovo) in un intervallo compreso tra il 17 marzo e il 15 maggio. In secondo luogo ne motivava l'introduzione richiamando la dichiarazione dell'11 marzo dell'Oms sulla diffusione della pandemia da Covid-19 e la precedente proclamazione del codice di allerta rosso in tutto il territorio della Moldova. Infine prevedeva un elenco assai ampio delle misure che si sarebbero potute applicare durante la sua vigenza. Essa infatti riproponeva sostanzialmente quasi tutte quelle misure che sono previste dalla legge organica «Sui regimi di stato di emergenza, di assedio e di guerra»<sup>21</sup>, ma ciò che è più importante sottolineare è che il relativo elenco - nel riprendere le sopra ricordate novelle apportate alla legge organica «Sui regimi dello stato di emergenza, di assedio e di guerra» - veniva anch'esso completato con una disposizione la quale ammetteva che, a seconda delle concrete circostanze, potessero essere approvate anche «altre misure necessarie». Infine nella decisione - così come parimenti previsto sempre dalla legge organica «Sui regimi di stato di emergenza, di assedio e di guerra» - si sottolineava che il Parlamento della Moldova entro 3 giorni dall'adozione della decisione sullo stato di emergenza avrebbe dovuto informare di ciò sia il Segretario generale dell'ONU sia il Segretario del Consiglio d'Europa. La rappresentanza permanente della Moldova presso il Consiglio d'Europa non si limitava tuttavia a comunicare l'introduzione dello stato di emergenza, bensì anche l'esercizio, da parte della Moldova, del diritto di deroga previsto dall'art. 15 della CEDU<sup>22</sup>. Parimenti, ad una "certa" distanza di tempo, la missione permanente della Moldova presso l'ONU comunicava al Segretario generale di tale organizzazione internazionale

---

<sup>21</sup> Tra le misure che potevano essere intraprese rientravano infatti: la previsione di un regime speciale per l'ingresso e l'uscita dal paese e per la circolazione nello stesso, l'introduzione di un regime di quarantena e di altre misure sanitarie ed epidemiologiche obbligatorie, la definizione di un regime speciale per lo svolgimento dell'attività lavorativa, il divieto di manifestazioni e di altre azioni di massa, l'introduzione, qualora indispensabile, del consumo razionalizzato dei prodotti alimentari e dei beni di prima necessità, il coordinamento dell'attività dei mezzi di comunicazione di massa al fine di informare la popolazione sulle motivazioni e sui livelli dello stato di emergenza, come pure sulle misure intraprese per prevenire i pericoli e per tutelare la popolazione nonché sulle norme di comportamento da osservare nella situazione di emergenza creatasi, l'introduzione di una disciplina particolare per l'utilizzo dei mezzi di telecomunicazione, la modifica delle modalità di nomina e di licenziamento dei dirigenti delle istituzioni statali e il divieto di licenziamento dei lavoratori, ad eccezione dei casi previsti dagli atti normativi per tale periodo.

<sup>22</sup> La nota verbale della Rappresentanza della Repubblica di Moldova al Segretario del Consiglio d'Europa, in [rm.coe.int/16809cf9a2](http://rm.coe.int/16809cf9a2)

non solo l'introduzione dello stato d'emergenza, ma altresì l'esercizio del diritto di deroga di cui all'art. 4 del Patto sui diritti civili e politici<sup>23</sup>.

Oltre a ciò in concomitanza con la proclamazione dello stato d'emergenza alla «Commissione straordinaria nazionale per la salute pubblica» - che aveva operato sulla base della legge organica «Sulla sorveglianza statale nei confronti della salute della popolazione» emanando tra il 2 febbraio e il 15 marzo ben 19 ordinanze - veniva fatta subentrare la «Commissione per le situazioni di emergenza» che, seppure parimenti presieduta dal Primo Ministro e composta dalla maggior parte dei ministri della Repubblica di Moldova, trovava invece il proprio fondamento ed era disciplinata dalla legge organica «Sui regimi dello stato di emergenza, di assedio e di guerra».

Lo stato di emergenza - la cui vigenza era stata fissata sino al 15 maggio 2020 - non è stato peraltro rinnovato mentre la relativa cessazione è stata subito comunicata sia al Segretario del Consiglio d'Europa sia al Segretario generale delle Nazioni Unite.

Contestualmente alla conclusione dello stato di emergenza veniva sospesa anche l'attività della Commissione per le situazioni di emergenza relativa alle misure anti Covid-19 la quale, tra il 17 marzo e il 15 maggio 2020, aveva emanato altre 30 ordinanze. Al suo posto ricominciava invece ad operare la Commissione straordinaria nazionale per la salute pubblica.

Quest'ultima con l'ordinanza n. 10 del 15 maggio 2020<sup>24</sup> - a differenza di quanto avvenuto nel periodo antecedente alla dichiarazione dello stato di emergenza allorché si era limitata a dichiarare i codici di allerta da giallo a rosso e ad adottare le misure previste in connessione con l'introduzione degli stessi - ha però proclamato lo «stato di emergenza nell'ambito della salute pubblica», cosa che parimenti rientra tra le sue competenze in conformità con quanto stabilito sempre dalla legge organica «Sulla sorveglianza statale nei confronti della salute della popolazione».

Con l'ordinanza n. 10 del 2020 lo «stato di emergenza nell'ambito della salute pubblica» - che deve essere inteso come «il complesso delle misure di carattere amministrativo, economico, medico e sociale di sostegno all'ordine pubblico che possono essere stabilite in via temporanea in tutto il territorio del Paese o in suoi singoli punti abitati nel caso della minaccia dell'insorgenza o dell'insorgenza di una situazione urgente nella sfera della salute pubblica allo scopo di superare, ridurre ed eliminare le sue conseguenze»<sup>25</sup> - veniva peraltro fissato per un intervallo di tempo ricompreso tra il 16 maggio e il 30 giugno. Tuttavia già il 23 giugno 2020<sup>26</sup> esso veniva rinnovato sino al 15 luglio

---

<sup>23</sup>La nota della Missione permanente della Repubblica di Moldova al Segretario generale della Nazioni Unite, in [treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.164.2020-Eng.pdf](https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.164.2020-Eng.pdf).

<sup>24</sup> Ordinanza n. 10 del 15 maggio 2020, in [gov.md/sites/default/files/posnovlenie\\_no\\_10\\_nacionalnoy\\_chrezvychaynoy\\_komissiyey\\_ob\\_shchestvennogo\\_zdorovya.pdf](https://gov.md/sites/default/files/posnovlenie_no_10_nacionalnoy_chrezvychaynoy_komissiyey_ob_shchestvennogo_zdorovya.pdf)

<sup>25</sup> La relativa definizione è contenuta all'art. 2 della stessa Legge «Sulla sorveglianza statale nei confronti della salute della popolazione».

<sup>26</sup> Ordinanza della Commissione nazionale straordinaria per la salute pubblica n. 17 del 23 giugno, in [gov.md/sites/default/files/postanovlenie\\_nchkoz\\_no\\_17\\_ot\\_23.06.20.pdf](https://gov.md/sites/default/files/postanovlenie_nchkoz_no_17_ot_23.06.20.pdf).

annunciando che lo si sarebbe potuto ulteriormente prolungare in considerazione dell'evoluzione della situazione epidemiologica<sup>27</sup>. Infine il 23 giugno è stato riaffermato che sino alla data del 15 luglio non sarebbe stato consentito l'ingresso nella Repubblica di Moldova ai cittadini stranieri e apolidi ad esclusione di alcune eccezioni<sup>28</sup>, fermo comunque restando che coloro che fossero entrati nel Paese avrebbero dovuto compilare una scheda epidemiologica e sottoporsi a 14 giorni di autoisolamento<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Le misure paiono peraltro ancora piuttosto restrittive in quanto in quest'ultima ordinanza al p. 4 si vieta ancora di trovarsi in luoghi pubblici (boschi, parchi, viali, piazze, spiagge ecc) in gruppi superiori a 3 persone; di trovarsi, per le persone di età superiore a 63 anni, fuori dal proprio domicilio e negli spazi pubblici se non per motivi di necessità assoluta; di frequentare terreni sportivi, parchi/terreni giochi e spazi di divertimento, di svolgere tutte le attività / gare culturali e sportive, ad eccezione di quelle indicate nell'ordinanza n. 11 del 15 maggio 2020, in quella n. 13 del 29 maggio 2020, e in quella n. 16 del 18 giugno 2020; di organizzare cerimonie e feste (matrimoni, battesimi, compleanni, pranzi di commemorazione ecc.) nei locali, indifferentemente se pubblici o privati. In base all'ordinanza del 23 giugno restano inoltre sospese: l'attività dei centri di riabilitazione e recupero, incluso quelli balneari, ad eccezione del Centro Nazionale di riabilitazione per bambini e del Centro Nazionale di Protesi e riabilitazione in Ortopedia; le attività consultive, diagnostiche e curative programmate, ad eccezione di quelle ammesse nella ordinanza n. 11 del 15 maggio 2020; l'attività delle istituzioni di istruzione di tutti i livelli; l'attività delle colonie e centri estivi per bambini e l'attività dei night club. Sono autorizzate le riunioni a carattere unico con partecipazione di massimo 50 persone e nel pieno rispetto delle misure di prevenzione della diffusione del Covid-19, con l'obbligo, per gli organizzatori, di stipulare liste dei partecipanti contenente l'informazione epidemiologica, da compilare secondo il modello (cognome, nome, codice fiscale, telefono, e-mail e residenza/domicilio). Gli eventi di cui sopra non potranno assolutamente svolgersi nei pressi delle istituzioni pubbliche, quelle di istruzione, ospedali o altri luoghi ad alto rischio di contagio. Allo stesso tempo viene però ammessa la ripresa a partire dal 1 luglio 2020, di tutte le attività economiche, ad eccezione di quelle di cui al p. 4 della presente Decisione e nel pieno rispetto delle misure generali di prevenzione e di quelle speciali di cui alle Norme Generali di prevenzione della diffusione di COVID-19 e alla "Guida della prevenzione della diffusione del covid-19 sul posto di lavoro".

<sup>28</sup> Potranno pertanto entrare in Moldova prima del 15 luglio 2020: membri di famiglia di cittadini moldavi; stranieri con visto di lunga durata, permesso di soggiorno o documento equivalente; persone che si spostano per motivi professionali, come dimostrato da visti, permessi di soggiorno o documenti equivalenti; rappresentanti di missioni diplomatiche accreditate nella Repubblica di Moldova e loro familiari, personale impiegato in ambito umanitario; passeggeri in transito, inclusi i rimpatriati a seguito della concessione della protezione consolare; persone che viaggiano per motivi di salute e umanitari, compreso l'eventuale accompagnatore, a seconda dei casi (con esibizione dei documenti giustificativi); lavoratori transfrontalieri; conducenti auto e personale di servizio dei mezzi di trasporto che effettuano trasporto merci, gli equipaggi delle aeronavi / navi e dei treni.

<sup>29</sup> Non dovranno sottoporsi ad autoisolamento: conducenti auto e personale di servizio dei mezzi di trasporto impiegati nel trasporto merci, membri degli equipaggi delle aeronavi/navi e treni; persone che viaggiano per motivi di salute o in ambito umanitario, compreso l'eventuale accompagnatore, a seconda dei casi (con esibizione di documenti giustificativi); studenti, immatricolati negli istituti di istruzione stranieri, che devono superare test o esami finali di conclusione dei cicli di istruzione secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado, universitaria; persone che si spostano per motivi professionali, come dimostrato da visti, permessi di soggiorno e altri documenti equivalenti; lavoratori transfrontalieri; rappresentanti delle missioni diplomatiche e degli uffici consolari accreditati nella Repubblica di Moldova, delle organizzazioni/missioni internazionali, compresi i familiari degli stessi, personale impiegato in ambito umanitario; rappresentanti di missioni diplomatiche accreditate nella Repubblica di Moldova e loro familiari, personale impiegato in ambito umanitario;

### 3. Il caso della Georgia

Al pari della Moldova anche il Governo della Repubblica di Georgia ha intrapreso delle misure prima dell'introduzione dello Stato di emergenza allorché già il 28 gennaio<sup>30</sup> - sulla base della Legge della Georgia «Sulla salute pubblica»<sup>31</sup> e dell'art. 6 della Legge della Georgia «Sulla struttura, sui poteri e sulle regole relative all'attività del Governo della Georgia»<sup>32</sup> - approvava il decreto n. 164: «Sull'approvazione di misure preventive per la possibile diffusione del nuovo tipo di Coronavirus in Georgia e sull'approvazione del Piano di risposta emergenziale per i casi di malattia causati dal nuovo tipo di Coronavirus». Tale decreto è stato in seguito continuamente aggiornato e rappresenta uno dei punti di riferimento essenziali per comprendere le misure di quarantena che sono state via via introdotte in tale Paese ed in parte successivamente eliminate<sup>33</sup>.

In seguito all'individuazione in Georgia del primo caso di persona affetta dal nuovo tipo di coronavirus in data 26 febbraio<sup>34</sup> ha peraltro cominciato ad intervenire sempre di più anche la prima Presidente donna della Repubblica S. Zurabishvili. Questa nel messaggio annuale al Parlamento del 4 marzo 2020 con poche parole, ma dense di significato ha infatti inizialmente affermato che: «Le sfide globali di oggi non riescono più ad essere contenute in un determinato territorio o all'interno dei confini di un paese. Ogni grave crisi che si manifesta da qualche parte diventa globale e nessuno può prevedere dove scoppierà e quale sarà la sua estensione. L'esempio più recente è la diffusione del nuovo Coronavirus che oltrepassa il settore sanitario e viene misurato già in base al suo impatto economico e finanziario»<sup>35</sup>. La stessa, nel giorno successivo alla dichiarazione dell'Oms sulla pandemia, si è poi rivolta alla nazione richiamando la responsabilità collettiva e quelle individuali nel contrasto alla diffusione del virus nonché ha ricordato che non si dovevano: «dimenticare i cittadini che vivono nei territori occupati nel mezzo di una crisi umanitaria e che sono maggiormente esposti a tali sfide»<sup>36</sup>.

---

passaggeri in transito. Tutte le informazioni nel sito dell'Ambasciata italiana a Chishinau all'indirizzo: [ambchisinau.esteri.it/ambasciata\\_chisinau/it/ambasciata/news/dall\\_ambasciata/2020/02/covid-19-informazioni-per-i-connazionali\\_0.html](http://ambchisinau.esteri.it/ambasciata_chisinau/it/ambasciata/news/dall_ambasciata/2020/02/covid-19-informazioni-per-i-connazionali_0.html).

<sup>30</sup> Per una visione complessiva di tutte le misure introdotte si veda il *Report* «Measures implemented by the Government of Georgia against Covid-19», pp. 16.28, in [stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](http://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>31</sup> La legge della Repubblica di Georgia del 27 giugno 2007 «Sulla salute pubblica», in [matsne.gov.ge/ru/document/download/21784/11/ru/pdf](http://matsne.gov.ge/ru/document/download/21784/11/ru/pdf)

<sup>32</sup> Legge della Repubblica di Georgia dell'11 febbraio 2004 «Sulla struttura, sui poteri e sulle regole relative all'attività del Governo della Georgia», in [gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=145&info\\_id=1587](http://gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=145&info_id=1587).

<sup>33</sup> L'ultima versione consolidata di tale decreto in lingua inglese, datato 8 giugno 2020, è reperibile in [matsne.gov.ge/en/document/view/4821121?publication=34](http://matsne.gov.ge/en/document/view/4821121?publication=34).

<sup>34</sup> M. Lorusso, *Covid 19 in Georgia: le misure governative e i territori secessionisti*, in *OBCT*, 18 marzo 2020, in [www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/Covid-19-in-Georgia-le-misure-governative-e-i-territori-secessionisti-200204](http://www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/Covid-19-in-Georgia-le-misure-governative-e-i-territori-secessionisti-200204).

<sup>35</sup> Il messaggio del 4 marzo 2020 del Presidente della Georgia, in [www.president.gov.ge/eng/pressamsakhuri/siakhleebi/saqartvelos-prezidentis-salome-zurabishvilis-yove.aspx](http://www.president.gov.ge/eng/pressamsakhuri/siakhleebi/saqartvelos-prezidentis-salome-zurabishvilis-yove.aspx).

<sup>36</sup> Il messaggio del Presidente della Georgia del 12 marzo 2020, in [www.president.gov.ge/eng/pressamsakhuri/siakhleebi/%E2%80%8Bsaqartvelos-prezidentis-mimartva.aspx](http://www.president.gov.ge/eng/pressamsakhuri/siakhleebi/%E2%80%8Bsaqartvelos-prezidentis-mimartva.aspx).

Infine il 21 marzo 2020 in primo luogo ha annunciato<sup>37</sup> che: «sulla base dell'art. 71 Cost. GE e come richiesto dal Primo Ministro avrebbe dichiarato lo stato di emergenza su tutto il territorio della Georgia allo scopo di prevenire la diffusione di massa del nuovo coronavirus in rapida crescita e di garantire che lo Stato sarebbe stato in grado di adempiere i suoi obblighi costituzionali dinanzi alla società proteggendo la vita e la salute del popolo e contenendo il rischio incombente»<sup>38</sup>. In secondo luogo ha dichiarato che «sulla base dell'art. 2 della legge sullo stato di emergenza e sempre su proposta del Primo Ministro della Georgia avrebbe altresì emanato un decreto in conformità con il quale l'esercizio sul territorio della Georgia di alcuni diritti, incorporati nella Costituzione, sarebbe stato limitato per tutto il periodo dello stato di emergenza, inclusa la libertà di circolazione, il diritto di proprietà, la libertà di riunione e la fornitura di servizi pubblici»<sup>39</sup>.

In conformità con quanto annunciato nella Repubblica di Georgia sono stati quindi corrispondentemente emanati l'editto presidenziale del 21 marzo 2020 n. 1 «Sullo stato di emergenza su tutto il territorio della Georgia» per il periodo sino al 21 aprile 2020 nonché il decreto del 21 marzo 2020 n. 1 «Sulle misure da implementare in connessione con la Dichiarazione sullo stato di emergenza su tutto il territorio della Georgia». Questi, dopo essere stati entrambi controfirmati dal Primo Ministro, sono stati inoltre approvati dal Parlamento<sup>40</sup> (rispettivamente il primo con 115 voti a favore e due contrari su 150 deputati mentre il secondo con 115 voti favorevoli) senza che l'opposizione esprimesse voto contrario<sup>41</sup>

<sup>37</sup> L'intervento del Presidente della Georgia del 21 marzo 2020, in [www.president.gov.ge/eng/pressamsakhuri/siakhleebi/%E2%80%8Bprezidentma-saqartvelos-mtel-teritoriaze-sagangeb.aspx](http://www.president.gov.ge/eng/pressamsakhuri/siakhleebi/%E2%80%8Bprezidentma-saqartvelos-mtel-teritoriaze-sagangeb.aspx)

<sup>38</sup> L'Editto n. 1 del Presidente della Georgia «Sullo stato di emergenza su tutto il territorio della Georgia» in fondo alla stessa pagina internet che contiene il messaggio della Presidente del 21 marzo 2020.

<sup>39</sup> Il Decreto n. 1 del Presidente della Georgia «Sulle misure da implementare in connessione con la Dichiarazione sullo stato di emergenza su tutto il territorio della Georgia» in fondo alla stessa pagina internet che contiene il messaggio della Presidente del 21 marzo 2020.

<sup>40</sup> Nonostante tale approvazione iniziale dell'editto n. 1 e del decreto n.1 da parte del Parlamento la dottrina georgiana sottolinea che quest'ultimo non ha potuto più successivamente esercitare dei controlli sull'estensione delle misure restrittive introdotte nei confronti dei diritti in quanto la loro definizione veniva negli stessi delegata dal Presidente della Georgia a favore del Governo cosa che comporta una violazione della separazione dei poteri. In particolare a tale proposito Kherkheulidze afferma che: «A decree cannot task the government with regulating such issues which, under the Law "On Normative Acts", can only be regulated through a legislative act. Any other approach, including regulating such matters through the Government's Ordinances leaves the possibility of bypassing the Constitution of Georgia and the Parliament of Georgia». N. Kherkheulidze, *Relationship between the Process of Emergency - related Norm Making and the Principle of the Legal State in Light of a State of Emergency in Georgia declared on March 2020*, in *Journal of Constitutional Law*, Special Edition - Emergency Framework, June 2020, n. 1/2020, p. 105, in [www.constcourt.ge/files/7/JCL%20-%20ENG%20-%20VOL%201%20\(2020\)%20Special%20Issue/JCL%20-%202020%20Vol.1%20Special%20Edition%20-%20Emergency%20-%20ENG.pdf](http://www.constcourt.ge/files/7/JCL%20-%20ENG%20-%20VOL%201%20(2020)%20Special%20Issue/JCL%20-%202020%20Vol.1%20Special%20Edition%20-%20Emergency%20-%20ENG.pdf). Sulla delega al Governo operata con il decreto del Presidente altresì G. Chitidze, *Georgia's Coronation of an Orwellian Doublethink*, in *Verfassungsblog*, 11 maggio 2020, in [verfassungsblog.de/georgias-coronation-of-an-orwellian-doublethink/](http://verfassungsblog.de/georgias-coronation-of-an-orwellian-doublethink/).

<sup>41</sup> Alcune informazioni sui lavori parlamentari e i risultati delle votazioni sono reperibili nella

nonostante precedentemente fossero presenti dei forti contrasti all'interno del legislativo nazionale<sup>42</sup>.

Il decreto n. 1 prevedeva - così come ammesso dall'art. 71, comma 4 della Costituzione della Georgia e dalla legge della Georgia «Sullo stato di emergenza» - la possibilità di limitare l'esercizio di determinati diritti e libertà dell'uomo sanciti nella Costituzione<sup>43</sup>. Di conseguenza neppure la rappresentanza permanente della Georgia presso il Consiglio d'Europa, al pari di quella della Moldova, si è limitata ad informare il Segretario del Consiglio d'Europa in merito all'introduzione dello stato di emergenza nel Paese, ma ha altresì comunicato l'esercizio del diritto di deroga da parte della Georgia, previsto dall'art. 15 della CEDU<sup>44</sup>. In modo analogo la missione permanente della Georgia, presso le Nazioni Unite, notificava al Segretario generale dell'Onu che la Georgia esercitava il diritto di deroga ai sensi dell'art. 4 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici<sup>45</sup>.

In Georgia, successivamente alla proclamazione dello Stato di emergenza, si è peraltro creato un forte contrasto tra il Governo e la Chiesa ortodossa in quanto quest'ultima, pur invitando i fedeli a mantenere il distanziamento, sosteneva che le chiese dovessero rimanere aperte per le celebrazioni<sup>46</sup>. Tale posizione della Chiesa ortodossa, nonostante alcuni vescovi e teologi abbiano proceduto ad appelli differenti, ha peraltro posto il partito di maggioranza «Sogno georgiano» in grande difficoltà<sup>47</sup> in quanto esso è legato «a doppio filo» alla prima<sup>48</sup>.

---

sezione «*Parliamentary Activities*» del sito del Parlamento della Georgia, in [www.parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi\\_news](http://www.parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news).

<sup>42</sup> F. Rosin, *Georgia: dibattito politico, elezioni e Covid 19*, in *OBCT*, 18 maggio 2020, in [www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/Georgia-dibattito-politico-elezioni-e-Covid-19-201971](http://www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/Georgia-dibattito-politico-elezioni-e-Covid-19-201971).

<sup>43</sup> T. Khavtasi, *The Right to Property in a State of Emergency*, in pp. 107-110, in *Journal of Constitutional Law*, cit., p. 105.

<sup>44</sup> La nota fatta pervenire al Segretario del Consiglio d'Europa il 21 marzo 2020 e quelle successive del 21 aprile 2020 e la revoca dello stato d'emergenza sono tutte reperibili in [www.coe.int/ru/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/009/declarations?p\\_auth=viV9vKgH&coeconventionsWARcoeconventionsportletenVigueur=false&coeconventionsWARcoeconventionsportletsearchBy=state&coeconventionsWARcoeconventionsportletcodePays=GEO&coeconventionsWARcoeconventionsportletcodeNature=10](http://www.coe.int/ru/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/009/declarations?p_auth=viV9vKgH&coeconventionsWARcoeconventionsportletenVigueur=false&coeconventionsWARcoeconventionsportletsearchBy=state&coeconventionsWARcoeconventionsportletcodePays=GEO&coeconventionsWARcoeconventionsportletcodeNature=10). A proposito del diritto di deroga esercitato dalla Georgia il 21 marzo 2020 cfr. altresì il Factsheet: *Derogation in time of emergency* curato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, p. 2, in [www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Derogation\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf). Il diritto di deroga ai sensi dell'art. 15 della Cedu è stato peraltro già esercitato in precedenza dalla Georgia per il periodo ricompreso tra il 26 febbraio e il 23 marzo 2006, ma solo in relazione a una parte del suo territorio, ovverosia al distretto di Khelvachauri.

<sup>45</sup> La notifica della missione permanente della Georgia al Segretario generale delle Nazioni Unite, in [treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.125.2020-Eng.pdf](http://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.125.2020-Eng.pdf)

<sup>46</sup> S. Kandelaki, *Orthodox drama: Covid-19 vs. Dogma*, Georgian Institute of Politics, in [gip.ge/orthodox-drama-covid-19-vs-dogma/](http://gip.ge/orthodox-drama-covid-19-vs-dogma/).

<sup>47</sup> Sulla necessità per il Partito “Sogno georgiano” di aver il sostegno della Chiesa ortodossa cfr. S. Meister, *Rasche Reaktionen, autoritäre Reflexe Pandemiebekämpfung im Südkaukasus*, in *Osteuropa*, n. 3-4/2020, p. 125.

<sup>48</sup> M. Lorusso, *Georgia, Covid19 e Pasqua ortodossa*, in *OBCT*, 20 aprile 2020, in [www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/Georgia-Covid19-e-Pasqua-ortodossa-201122](http://www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/Georgia-Covid19-e-Pasqua-ortodossa-201122).

Nonostante tali divergenze il 21 aprile la Presidente della Repubblica - sempre su richiesta del Primo Ministro - ha comunque deciso di prolungare lo stato di emergenza dal 22 aprile al 22 maggio<sup>49</sup> cosa che il Parlamento ha corrispondentemente approvato pur con un numero di voti inferiore (solo 97 voti a favore e 10 contrari su 150) rispetto a quello con cui il 21 marzo aveva approvato la sua introduzione. Infine il 15 maggio il Primo Ministro della Georgia ha anticipato che non avrebbe richiesto una seconda estensione dello stato d'emergenza che è corrispondentemente cessato il 22 maggio<sup>50</sup>.

In vista della conclusione dello stato di emergenza il partito di maggioranza "Sogno georgiano" ha però proposto al Parlamento georgiano di novellare ulteriormente la legge della Georgia «Sulla salute pubblica» come pure il Codice di procedura penale in maniera tale da mantenere una parte, peraltro non irrilevante, delle misure che durante lo stato d'emergenza erano state introdotte dal Governo sulla base del decreto n. 1 della Presidente della Repubblica «Sulle misure da implementare in connessione con la Dichiarazione sullo stato di emergenza su tutto il territorio della Georgia». Le modifiche e le aggiunte alla legge «Sulla salute pubblica», pur in presenza di vivaci contestazioni (l'opposizione ha boicottato la votazione), sono state infine approvate con i voti a favore di 94 deputati su 150.

Dal momento che tali novelle, a fronte della cessazione dello stato di emergenza, continuavano comunque a limitare l'esercizio di alcuni diritti che la Georgia si è impegnata a tutelare ratificando la Cedu, la rappresentanza permanente della Georgia presso il Consiglio d'Europa ha inviato una nuova nota al Segretario del Consiglio d'Europa. In questa tuttavia non si comunicava che la Georgia esercitava il diritto di deroga previsto dall'art. 15 Cedu, bensì si dichiarava di: «estendere le deroghe a certi obblighi derivanti dagli artt. 5, 6, 8, 11 della Convenzione, dagli artt. 1 e 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, dall'art. 2 del Protocollo 4 alla Convenzione sino al 15 luglio 2015» specificando altresì che «tali deroghe si sarebbero applicate agli obblighi soltanto nella misura in cui ciò fosse strettamente richiesto dalla persistenza della situazione determinata dal coronavirus e limitatamente all'applicazione della legge della Georgia «Sulla salute pubblica» e del Codice di procedura penale della Georgia corrispondentemente emendati il 22 maggio 2020». Contemporaneamente nella stessa nota si ricordava altresì che: «Il Governo della Georgia aveva già avviato una revoca graduale di determinate restrizioni dal 27 aprile 2020»<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Anche tale estensione è stata comunicata sia al Segretario del Consiglio d'Europa sia al Segretario delle Nazioni Unite.

<sup>50</sup> Parimenti al Segretario del Consiglio d'Europa e al Segretario delle Nazioni Unite è stata comunicata la revoca dello stato d'emergenza.

<sup>51</sup> La notifica al Segretario generale del Coe e, come allegati, le modifiche relative alla Legge sulla salute pubblica e al Codice di procedura penale sono sempre riportate in [www.coe.int/ru/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/009/declarations?p\\_auth=viV9vKgH&coeconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_enVigueur=false&coeconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_searchBy=state&coeconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_codePays=GEO&coeconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_codeNature=10](http://www.coe.int/ru/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/009/declarations?p_auth=viV9vKgH&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=GEO&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=10).

La scelta di revocare lo stato di emergenza “travasando” alcune delle misure - introdotte durante la sua vigenza - nella legge «Sulla salute pubblica» sembra essere del resto stata “dettata” dalla necessità di indire le elezioni parlamentari ordinarie che si dovrebbero tenere in autunno e il cui svolgimento, in base all’art. 71, comma 5 della Costituzione della Georgia, è comunque vietato durante lo stato di emergenza<sup>52</sup>. I risultati delle stesse dipenderanno inoltre fortemente dalla capacità o meno del partito “Sogno georgiano” alla guida del Paese di gestire la pandemia<sup>53</sup>. In Georgia le circostanze indotte dalla circolazione di Covid-19 sembrano peraltro avere in certa misura favorito inizialmente anche l’individuazione di un accordo in merito alla formula elettorale da applicare in tali elezioni. Questa è stata infatti oggetto di grandi contrasti sin dalla riforma costituzionale del 2017 che impone il passaggio dalla formula mista a quella interamente proporzionale per le elezioni parlamentari. Grazie invece alla conclusione di un accordo tra il partito di maggioranza e quelli di opposizione - conseguito l’8 marzo 2020 sotto gli auspici, tra altri, dell’Unione Europea e del Consiglio d’Europa - in tale Paese è stato finalmente predisposto un progetto che, pur non eliminandolo del tutto riduce sensibilmente la quota maggioritaria per l’elezione dei parlamentari da 73 seggi a 30 su 150 (i restanti invece da eleggersi tutti con formula proporzionale)<sup>54</sup>. Tuttavia in terza lettura il progetto di legge è stato approvato solo con 117 voti a favore e 3 contrari su 150 in quanto i partiti di opposizione Movimento nazionale unito e Georgia Europea hanno nuovamente deciso di non partecipare alla votazione. Infine la diffusione di Covid-19 non ha frenato l’esercizio della democrazia diretta nella Repubblica di Abchasia che la Georgia considera come territorio occupato dai russi. Pur nel pieno della crisi pandemica il 22 marzo 2020 in tale repubblica secessionista hanno infatti avuto luogo le elezioni del Presidente *de facto*.

1956

#### 4. Il caso dell’Ucraina

Al pari della Repubblica di Moldova e della Georgia anche l’Ucraina ha deciso di assumere delle misure di prevenzione nei confronti del nuovo coronavirus prima ancora di accertare nella giornata del 3 marzo 2020 il primo caso ufficiale di persona infetta da coronavirus. Tuttavia inizialmente essa ha agito piuttosto lentamente e in maniera non sistematica<sup>55</sup>. Ciò era in parte dovuto al fatto che il

<sup>52</sup> Cfr. N. Uznadze, G. Melikidze, *Parliaments during the Emergency Regimes*, in *Journal of Constitutional Law*, cit., p. 153.

<sup>53</sup> S. Meister, *Covid-19 im Südkaukasus – Schnelle Reaktionen und autoritäre Reflexe*, Heinrich Böll Stiftung, 2 April 2020, in [www.boell.de/de/2020/04/02/covid-19-im-suedkaukasus-schnelle-reaktionen-und-autoritaere-reflexe](http://www.boell.de/de/2020/04/02/covid-19-im-suedkaukasus-schnelle-reaktionen-und-autoritaere-reflexe).

<sup>54</sup> Statement by the Federal Foreign Office on agreement on electoral law amendments in Georgia, Press Office, 10.03.2020, in [www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/electoral-law-georgia/2316332](http://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/electoral-law-georgia/2316332) e D. Istrate, *Georgia’s election compromise is a cautious reason for optimism*, in *Emerging Europe*, March, 10, 2020, in [emerging-europe.com/news/georgias-election-compromise-is-a-cautious-reason-for-optimism/](http://emerging-europe.com/news/georgias-election-compromise-is-a-cautious-reason-for-optimism/)

<sup>55</sup> P. Illiashenko, O. Levenets, *Der Kampf gegen das Coronavirus in der Ukraine: Langsamer Start, dann Aufholjagd*, in *Ukraine-Analysen*, n. 232, 2020, pp. 1-3, in [www.laender-](http://www.laender-)

Governo era contemporaneamente interessato da una crisi che il 4 marzo 2020 ha infine spinto il Primo Ministro O. Honcharuk, a rassegnare le proprie dimissioni dinanzi al Presidente Zelenskij il quale le aveva a sua volta fortemente “auspicato” in quanto era stato oggetto di critiche da parte del primo. Dal momento che in Ucraina le dimissioni del Primo Ministro comportano quelle di tutto il Gabinetto dei Ministri il Presidente dell’Ucraina, sulla base delle indicazioni della maggioranza parlamentare, ha quindi immediatamente sottoposto la candidatura di Denys Shmyhal (ex Ministro per lo sviluppo regionale) all’approvazione della Rada suprema che nello stesso giorno lo ha immediatamente nominato (si usa qui il verbo nominare perché è quello impiegato nella Costituzione ucraina). Successivamente alla nomina di Shmyhal il Parlamento ucraino, sempre ancora su proposta del Presidente della Repubblica, ha nominato il Ministro degli Esteri e il Ministro della Difesa mentre, su proposta del Primo Ministro, ha nominato i restanti ministri. Tra i 15 ministri nominati 5 facevano già parte del precedente Governo<sup>56</sup>. La carica di Ministro della Salute è stata invece assunta da Illja Jemez, noto chirurgo che tra il 2010 e il 2011 aveva ricoperto brevemente tale carica anche sotto la presidenza di Janukovič.

1957

Inizialmente il nuovo Gabinetto dei Ministri dell’Ucraina ha riproposto le modalità di intervento di quello georgiano in quanto l’11 marzo 2020 - in conformità con l’art. 29 della Legge dell’Ucraina «Sulla protezione della popolazione dalle malattie infettive»<sup>57</sup> - ha anch’esso finalmente emanato un decreto contenente delle prime misure di quarantena che è stato e che è in continuo aggiornamento<sup>58</sup>.

L’emanazione del decreto è stata inoltre accompagnata dall’introduzione della «situazione di emergenza» prima nella città di Kiev (18 marzo 2020) e poi in una serie di regioni dell’Ucraina, ovverosia in quelle di: Kiev, Harkiv, Dnipro, Ivano-Frankivsk, Černivcy, Žitomir, di Doneck, di Ternopil’ e di Čerkassy per un totale di 9 regioni su 24 entro il 23 marzo 2020

Infine sulla base di tali precedenti il 24 aprile 2020 - nonostante il Presidente della Repubblica Zelenskij in un discorso del 16 marzo 2020 avesse preannunciato che nel caso in cui si fosse reso necessario avrebbe proclamato lo stato di

---

[analysen.de/ukraine-analysen/232/UkraineAnalysen232.pdf](https://www.analysen.de/ukraine-analysen/232/UkraineAnalysen232.pdf)

<sup>56</sup> M. Minakow, *Die Rolle der Oligarchen bleibt unverändert*, in *Ukraine-Analysen*, n. 232, 2020, p.16, in [www.laender-analysen.de/ukraine-analysen/232/UkraineAnalysen232.pdf](https://www.laender-analysen.de/ukraine-analysen/232/UkraineAnalysen232.pdf). L’elezione di Schmyhal alla carica di Primo Ministro rappresenterebbe una vittoria per gli oligarchi legati all’ex Presidente Janukovič. Così S. Whitmore, *Wilde Zeiten*, *ibidem*, p. 17.

<sup>57</sup> L’art. 29 della Legge dell’Ucraina del 6 aprile 2000 «Sulla protezione della popolazione dalle malattie infettive», in [zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14/ed20200404#n241](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14/ed20200404#n241) è direttamente intitolato «Quarantena». Ai commi 1 e 2 dello stesso si precisa che: «La quarantena è istituita e revocata dal Gabinetto dei Ministri dell’Ucraina. 2. La questione della quarantena viene sollevata dinanzi al Gabinetto dei Ministri dell’Ucraina dall’organo centrale del potere esecutivo, che garantisce la formazione della politica statale nel campo dell’assistenza sanitaria, su richiesta del Capo medico sanitario statale dell’Ucraina».

<sup>58</sup> Decreto del Gabinetto dei Ministri dell’Ucraina n. 211 dell’11 marzo 2020 «Sulla prevenzione della diffusione sul territorio dell’Ucraina della sindrome respiratoria acuta Covid-19 provocata dal coronavirus SARS-CoV-2», in [zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF/ed20200520#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF/ed20200520#Text).

emergenza - è stata introdotta la «situazione di emergenza» in tutto il territorio dell'Ucraina.

La situazione di emergenza - diversamente dallo stato di emergenza - non è disciplinata né dalla Costituzione dell'Ucraina né dalla legge dell'Ucraina «Sul regime giuridico dello stato di emergenza», bensì dal «Codice sulla protezione civile dell'Ucraina» del 2 ottobre 2012<sup>59</sup>.

Essa, in base all'art. 2, comma 2 del Codice «Sulla protezione civile dell'Ucraina», si configura come «la situazione di un determinato territorio o di un ente economico presente sullo stesso che si caratterizza per la violazione delle normali condizioni delle attività di vita della popolazione causata da una catastrofe, da un incidente, da un'avaria, da una calamità naturale, da un'epidemia, da un'epizootia, da un'epifite, dall'uso di mezzi di distruzione o da altro evento pericoloso» e «che ha comportato (che può comportare) l'insorgere di una minaccia per la vita o per la salute della popolazione, un numero significativo di vittime o di feriti, danni materiali ingenti nonché l'impossibilità per la popolazione di vivere su tale territorio o struttura e di svolgervi attività economica».

Da una prima comparazione tra la definizione relativa alla situazione d'emergenza e quella relativa allo stato di emergenza si evidenzia pertanto subito che la prima non può, diversamente dalla seconda, essere dichiarata per far fronte ad attentati all'ordinamento costituzionale.

Più specificatamente per quanto riguarda le misure che possono essere introdotte in Ucraina in relazione alla diffusione di Covid-19 è inoltre interessante rilevare che il Codice «Sulla protezione civile dell'Ucraina» prevede espressamente che la situazione d'emergenza può essere introdotta in caso di «epidemia» mentre la legge dell'Ucraina «Sul regime giuridico dello stato di emergenza» stabilisce che lo stato di emergenza può essere imposto in presenza di «pandemia» che è propriamente il termine che è stato impiegato dall'Oms nella sua dichiarazione dell'11 marzo 2020. Nonostante ciò, in Ucraina si è preferito dichiarare la situazione di emergenza.

Oltre a ciò la situazione di emergenza su tutto il territorio nazionale - diversamente dallo stato di emergenza che deve essere proclamato dal Presidente della Repubblica con successiva approvazione da parte del Parlamento - può essere dichiarata dal Primo Ministro dietro richiesta del Ministro dell'Interno. Se la situazione di emergenza riguarda una singola regione, distretto o la città di Kiev potrà essere peraltro altresì dichiarata dai rispettivi dirigenti (che sono nominati ed esonerati dal Presidente dell'Ucraina su proposta del Gabinetto dei Ministri e che sono responsabili sia nei confronti del primo sia nei confronti del secondo) delle relative amministrazioni regionali, di distretto e della città di Kiev (che devono rendere conto e sono controllate dagli organi del potere statale di livello superiore).

Nel caso concreto il Governo dell'Ucraina grazie alla dichiarazione della situazione di emergenza si è potuto avvalere in maniera più importante delle

---

<sup>59</sup> Il codice di protezione civile dell'Ucraina del 2 ottobre 2012 è reperibile, con tutti i successivi emendamenti, in [ips.ligazakon.net/document/view/T125403?an=2](https://ips.ligazakon.net/document/view/T125403?an=2).

misure offerte dal Codice sulla protezione civile dell'Ucraina a sostegno della realizzazione delle misure di quarantena da esso, così come precedentemente ricordato, continuamente aggiornate sulla base dell'art. 29 della Legge «Sulla protezione della popolazione dalle malattie infettive» e che si sarebbero dovute allentare dal 24 aprile 2020.

L'evoluzione della diffusione del contagio in Ucraina non ha tuttavia permesso di cominciare ad allentare la quarantena già da tale data che così è stata rinnovata consecutivamente per altre due volte sino al 22 maggio 2020. A partire da questo giorno in Ucraina è stata invece introdotta la «quarantena flessibile» che si basa sul principio del trattamento differenziato delle regioni. In particolare tale sistema prevede che le regioni dell'Ucraina comunichino ogni settimana dei dati relativi a tre indicatori in dipendenza dei quali gli organi centrali devono decidere, di volta in volta, se potere procedere a favore o meno dell'allentamento della quarantena nelle singole regioni, ma anche tale processo ha avuto ed ha un andamento fortemente altalenante<sup>60</sup>.

Infine il caso dell'Ucraina si distingue per il fatto che il suo Parlamento, tranne un breve periodo di tempo, si è spesso riunito in presenza tanto da riuscire ad approvare due importantissime leggi alla cui adozione era subordinata la concessione di un importante prestito da parte del FMI. La prima legge approvata il 31 marzo 2020 è quella relativa alla riforma fondiaria che dal 1 luglio 2021 permetterà la vendita di appezzamenti di terreno, seppure non ancora agli stranieri<sup>61</sup>. La seconda è la legge sulla riforma del sistema bancario del 21 maggio 2020 che, dopo accese discussioni, stabilisce non solo che le banche nazionalizzate non potranno essere restituite ai precedenti proprietari (oligarchi), ma altresì che questi non avranno neppure diritto ad un risarcimento. Nonostante l'approvazione di tali leggi la posizione del Presidente Zelenskij, eletto appena un anno fa, non appare tuttavia rafforzata perché, come era presumibile, non è riuscito ancora a realizzare quanto promesso durante la campagna elettorale, ovverosia a risolvere la questione del conflitto “congelato” in alcune aree delle regioni di Doneck e di Luhansk nonché a porre un freno importante alla corruzione presente del Paese. Anzi a tale proposito l'11 marzo 2020 la Corte costituzionale dell'Ucraina - proprio nel giorno in cui veniva approvato il decreto governativo che introduceva le prime misure di quarantena - dichiarava incostituzionali le novelle introdotte nel 2019 nella legge sulla giustizia<sup>62</sup> sostenute dallo stesso Presidente. Parimenti si deve

---

<sup>60</sup> Le modalità relative all'attuazione della quarantena flessibile sono disciplinate dal Decreto del Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina n. 392 del 20 maggio 2020 «Sulla prevenzione della diffusione sul territorio dell'Ucraina della sindrome respiratoria acuta Covid-19 provocata dal coronavirus SARS-CoV-2 e sull'allentamento delle misure antiepidemiche», in [www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-z-metoyu-zapobigannya-poshirennyu-na-teritoriyi-ukrayini-gostroyi-respiratornoyi-hvorobi-covid-19-sprichinenoyi-koronavirusom-sars-cov-i200520-392](http://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-z-metoyu-zapobigannya-poshirennyu-na-teritoriyi-ukrayini-gostroyi-respiratornoyi-hvorobi-covid-19-sprichinenoyi-koronavirusom-sars-cov-i200520-392).

<sup>61</sup> J. Durkot, *Im Krisenmodus Pandemiebekämpfung in der Ukraine*, in *Osteuropa*, n. 3-4/2020, p. 120, in [www.zeitschrift-osteuropa.de/site/assets/files/28620/oe200309.pdf](http://www.zeitschrift-osteuropa.de/site/assets/files/28620/oe200309.pdf).

<sup>62</sup> Cfr. K. Krasovsky, *The Attempt of the Constitutional Court of Ukraine to Determine Fundamentals of the Judicial Reform Process*, in *Democracy Reporting International*, May, 15, 2020, in [democracy-reporting.org/constitutional-court-ukraine-determine-fundamentals-judicial-reform-](http://democracy-reporting.org/constitutional-court-ukraine-determine-fundamentals-judicial-reform-)

tenere in considerazione non solo che il 4 marzo 2020 è stato designato un nuovo Gabinetto dei Ministri, ma altresì che due dei suoi ministri più importanti, soprattutto in presenza di una pandemia, ovverosia il Ministro delle Finanze e quello della Sanità, venivano già sostituiti nella giornata del 30 marzo.

### 5. Brevi conclusioni finali

Dall'esame delle azioni intraprese dai tre Paesi, che nell'ambito del Partenariato Orientale hanno concluso rispettivi accordi di associazione con l'UE e che sono altresì membri del Consiglio d'Europa, si può dunque innanzitutto concludere che laddove è stato dichiarato lo stato di emergenza - ovverosia nella Repubblica di Moldova e nella Georgia - ciò ha forse implicato una maggiore trasparenza delle loro azioni in quanto hanno comunicato di esercitare il diritto di deroga previsto dall'art. 15 della CEDU. Questo invece non è stato effettuato dall'Ucraina in cui il Gabinetto dei Ministri non ha, come ricordato, introdotto lo stato di emergenza, bensì la situazione di emergenza che è disciplinata dalla legge «Sulla protezione civile dell'Ucraina». Nonostante ciò anche il Governo di tale Paese ha attuato delle restrizioni dell'esercizio dei diritti e, come è stato già da altri acutamente osservato, se da un lato è vero che alcuni articoli della Costituzione dell'Ucraina ammettono la limitazione di alcuni diritti per tutelare la salute pubblica senza menzionare la presenza dello stato di emergenza (né tantomeno la situazione di emergenza che è stata quella dichiarata nel Paese) dall'altro gli stessi articoli precisano che ciò deve avvenire comunque con legge<sup>63</sup>. Non è dunque un caso che proprio in Ucraina il 29 maggio 2020 la Corte suprema si sia rivolta alla Corte costituzionale<sup>64</sup> chiedendole di pronunciarsi sulle misure intraprese dal Governo durante il *lockdown*<sup>65</sup>. La già difficile gestione della pandemia in tali Paesi non poteva inoltre che non essere resa ancora più complessa dalla presenza nell'ambito dei loro rispettivi territori di zone che di fatto sono sottratte alla loro sovranità, ma con le quali non possono non tenere una porta aperta e, ancora una volta in Ucraina, dai diversi atteggiamenti delle Chiese nei confronti delle misure di quarantena. Il Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, durante la conferenza stampa - tenutasi al termine dell'incontro tenutosi il 18 giugno 2020 via *web* con i membri del Partenariato Orientale - ha comunque ribadito che lo scopo del partenariato è quello di promuovere un vicinato orientale

---

[process/](#); A. Nekoliak, Andrii, *Ukraine's Presidents and the Judiciary: An Uneasy Relationship*, in *VerfBlog*, 2020/3/24, in [verfassungsblog.de/ukraines-presidents-and-the-judiciary-an-uneasy-relationship/](http://verfassungsblog.de/ukraines-presidents-and-the-judiciary-an-uneasy-relationship/).

<sup>63</sup> R. Petrov, Roman, B. Bernatskyi, *Response to COVID-19 in Ukraine: Legal Pragmatism or Constitutional Outbreak?*, in *VerfBlog*, 2020/4/27, in [verfassungsblog.de/response-to-covid-19-in-ukraine-legal-pragmatism-or-constitutional-outbreak/](http://verfassungsblog.de/response-to-covid-19-in-ukraine-legal-pragmatism-or-constitutional-outbreak/).

<sup>64</sup> Plenum of the Supreme Court Addressed to the Constitutional Court and the Verkhovna Rada of Ukraine to Solve Important Issues of Ensuring Constitutional Guarantees, 2 June 2020, in [court.gov.ua/eng/supreme/pres-centr/news/947898/](http://court.gov.ua/eng/supreme/pres-centr/news/947898/).

<sup>65</sup> Nello specifico è stata impugnato il Decreto del Governo n. 392 del 20 maggio 2020 «Sulla prevenzione della diffusione sul territorio dell'Ucraina della sindrome respiratoria acuta Covid-19 provocata dal coronavirus SARS-CoV-2 e sull'allentamento delle misure antiepidemiche».

resiliente, anche in periodi di crisi come quelli attuali e che tale resilienza può essere sempre e solo costruita sulla base del rispetto della democrazia, dei diritti umani e della *rule of law*<sup>66</sup>. Prima ancora di tale intervento il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel, nell'esprimere chiaramente il concetto di condizionalità anche in presenza di una situazione di pandemia, aveva tuttavia già sottolineato che: «About COVID-19: we have demonstrated our solidarity. Very quickly, the European Union reacted by providing support and means for our partners in the region. One billion euros has been mobilised in order to support those countries in the region. We have also provided medical equipment like gloves, masks and respirators»<sup>67</sup>.

Caterina Filippini  
Dip.to di Scienze politiche  
Università degli Studi di Milano  
caterina.filippini@unimi.it

---

<sup>66</sup> Il discorso tenuto dalla Presidente dell'Unione europea durante la conferenza stampa del 18 giugno 2020 non è trascritto, ma lo si può ascoltare in [video.consilium.europa.eu/en/webcast/6858722e-7747-41ec-b38b-3c11979fe1de](https://video.consilium.europa.eu/en/webcast/6858722e-7747-41ec-b38b-3c11979fe1de).

<sup>67</sup> Remarks by President Charles Michel after the Eastern Partnership leaders' video conference, 18 June 2020, in [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/18/remarks-by-president-charles-michel-after-the-eastern-partnership-leaders-video-conference/](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/18/remarks-by-president-charles-michel-after-the-eastern-partnership-leaders-video-conference/).