

# Emergenza sanitaria da Covid-19 e ripercussioni sulla democrazia: i casi della Slovenia, Croazia, Serbia e Bosnia ed Erzegovina

*di Carna Pistan*

**Abstract: Covid-19 health crisis and democratic development: the experiences of Slovenia, Croatia, Serbia, and Bosnia-Herzegovina** – The article offers a comparative perspective on the management of Covid-19 health crisis in Slovenia, Croatia, Bosnia-Herzegovina, and Serbia. It focuses, in particular, on the reconstruction of different reactions taken by the four countries to contain the spread of the disease through an exam of constitutional provisions devoted to the state of emergency, as well as other possible solutions envisaged by the four legal orders to deal with the Coronavirus pandemic, such as the state of epidemic and the state of natural disaster. It then examines the containment measures adopted by the four countries during the lockdown of the phase one, and their gradual attenuation currently undergoing under the phase two. The main aim of the article is to verify the repercussions of Covid-19 pandemic on the democratic development not only in more fragile democracies, such as Serbia and Bosnia-Herzegovina, but also in the two EU member states, Slovenia and Croatia, where the democratic consolidation has been notably more successful.

2025

---

**Keywords:** SARS-CoV-2 (Covid-19) pandemic; state of emergency; state of epidemic; containment measures; repercussions on democratic development; Croatia; Bosnia-Herzegovina; Serbia; Slovenia.

## 1. Introduzione

Da quando all'inizio di gennaio 2020 le autorità sanitarie cinesi hanno segnalato un focolaio da Coronavirus nella città di Wuhan nella provincia di Hubei, il contagio si è rapidamente diffuso in tutto il mondo, con l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) che ha proclamato la pandemia di Covid-19 l'11 marzo 2020. Le preoccupazioni per la salute pubblica e le difficoltà nel far fronte ad un'epidemia di larga scala hanno segnato anche i paesi che un tempo facevano parte dello Stato federale jugoslavo, dove sin dalla proclamazione della pandemia i paesi più colpiti sono stati in ordine crescente la Slovenia, la Croazia, la Bosnia ed Erzegovina e la Serbia. Secondo i dati ufficiali disponibili al 16 maggio 2020, la Slovenia conta un totale di 1.465 casi confermati di cui 270 guarigioni e 103 decessi (su un totale di 2 089 310 di abitanti); la Croazia 2.222 casi confermati di cui 1.869 guarigioni e 95 decessi (su un totale di 4 076 246 abitanti); la Bosnia ed Erzegovina 2.236 casi confermati di cui 1.336 guarigioni e 128 decessi (su un totale di 3 791 622 abitanti),

mentre la Serbia si posiziona come paese maggiormente colpito, contando 10.438 contagi confermati con 4.301 guarigioni e 225 decessi (su un totale di 7 001 444 abitanti)<sup>1</sup>.

Come altrove, l'emergenza sanitaria ha richiesto nei quattro paesi l'adozione di misure volte a limitare i contatti sociali al fine di rallentare la diffusione dell'epidemia. Se, da una parte, le misure adottate sono state necessarie per salvaguardare come priorità assoluta la salute dei cittadini, nonché mantenere un numero di contagi basso al fine di prevenire il collasso di un sistema sanitario che spesso si presenta fragile e con un numero limitato di personale medico<sup>2</sup>; dall'altra, le misure adottate hanno imposto limitazioni al normale funzionamento delle istituzioni democratiche e importanti restrizioni dei diritti fondamentali, mettendo a dura prova la tenuta democratica non solo delle democrazie più fragili, quali la Serbia e la Bosnia ed Erzegovina, ma anche dei due Stati membri dell'UE, la Slovenia e la Croazia, dove notoriamente il consolidamento democratico ha avuto maggior successo<sup>3</sup>. Così per la Slovenia si è parlato di un "rientro a casa, nei

---

<sup>1</sup> I dati sono stati reperiti dal *Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie* (ECDC), [www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea](http://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea). Va evidenziato che il quadro epidemiologico della regione è parzialmente mutato in data 28 aprile 2020, quando la Macedonia del Nord ha registrato un'impennata di contagi superando di poche unità la Slovenia. I dati disponibili a metà maggio confermano, inoltre, che in Macedonia del Nord la curva epidemiologica è in continua crescita, avendo raggiunto il 16 maggio 1.740 casi confermati di cui 1.251 guarigioni e 97 decessi (su un totale di 2 059 000 abitanti). Rimangono meno colpiti il Kosovo, con 944 casi confermati di cui 690 guarigioni e 29 decessi (su un totale di 1 809 729 abitanti), e soprattutto il Montenegro, con 324 contagi confermati di cui 311 guarigioni e 9 decessi (su un totale di 629 355 abitanti).

<sup>2</sup> Ciò non è stato solo il caso di paesi economicamente più poveri, quali la Bosnia ed Erzegovina, dove le terapie intensive sono poche, così come pochi sono i posti letto, ma ha riguardato anche i paesi economicamente più sviluppati della regione, quali la Slovenia dove, nonostante la crescita degli ultimi anni, il sistema sanitario contava alla fine del 2018 6.591 medici, 1.492 dentisti, 7.349 infermieri laureati e 13.927 infermieri diplomati – numeri che sono ancora inferiori alla media dell'UE. All'inizio dell'epidemia da Covid-19, la dotazione di attrezzature medicali nel paese necessarie per le cure ospedaliere nei reparti di terapia intensiva e la disponibilità di indumenti protettivi per proteggersi dal virus era al di sotto delle necessità prospettate. Infatti, gli ospedali sloveni disponevano complessivamente di 168 respiratori, di cui la maggior parte già in fase di utilizzo su altre tipologie di pazienti e solo 20-30 liberi e potenzialmente a disposizione per infezioni da Coronavirus. Il paese presentava inoltre una forte carenza nella disponibilità di indumenti protettivi. Per questa ragione il Governo, subito dopo la proclamazione dell'epidemia, ha lanciato la procedura di acquisto di respiratori/ventilatori aggiuntivi e capi di abbigliamento protettivo per medici e infermieri. Sul punto cfr. ITA, *Slovenia. Disposizioni su Covid-19*, Edizione speciale, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale della Repubblica Italiana, Aprile 2020, 1–24.

<sup>3</sup> Sui processi di democratizzazione e europeizzazione nei paesi dell'Est Europa e della ex Jugoslavia cfr. più ampiamente S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane* Bologna, 1993; G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998; S. Bartole, P. Grilli di Cortona (cur.), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale. Elites, istituzioni e partiti*, Torino, 1998; L. Mezzetti, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia*, Torino, 2000; M. Ganino, G. Venturini, *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione – Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, Atti del Convegno (Milano, 15-17 febbraio 2001), Milano, 2002; S. Gambino (cur.), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003; F. Bieber, *The Serbian Opposition and Civil Society: Roots of the Delayed Transition in Serbia*, in *International Journal of Politics, Culture and Society*, n. 1/2003, 73-90; A. Di Gregorio, *Riforme costituzionali e integrazione europea: il caso dei*

Balcani”, per via di trend poco liberali che le misure restrittive avrebbero introdotto nel paese; altri hanno accostato la Slovenia all’Ungheria di Victor Orbán<sup>4</sup>; in Croazia è stata acclamata, invece, la vivacità della democrazia in tempi di emergenza sanitaria<sup>5</sup>, ma poi uno studio dell’Università di Oxford ha descritto le misure restrittive nel paese come le più stringenti a livello mondiale in proporzione al numero di casi di contagio confermati<sup>6</sup>; per la Serbia si è parlato di un passaggio da Coronavirus a “virus autoritario”, per via del rafforzamento della stretta autoritaria durante la crisi da parte del già poco democratico Presidente Aleksandar Vučić<sup>7</sup>, mentre in Bosnia ed Erzegovina le misure restrittive avrebbero portato le due entità in cui è suddiviso il paese – Federazione di Bosnia ed Erzegovina (FBiH) e Repubblica *Srpska* (RS) ad agire come “stati nello stato”<sup>8</sup>. Sebbene in tutte queste esperienze le misure di contenimento dei contagi siano state di recente allentate a favore di un graduale rientro alla normalità, rimane aperta la questione di un loro possibile effetto negativo sul futuro della democrazia.

Il presente contributo mira ad offrire una prospettiva comparata sull’emergenza sanitaria da Covid-19 in Slovenia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina e Serbia attraverso la ricostruzione delle diverse risposte date dai quattro paesi per contenere la diffusione del nuovo Coronavirus. In tal senso, il contributo esamina la disciplina dello stato d’eccezione in sede costituzionale, ovvero le altre soluzioni più *soft* previste dai rispettivi ordinamenti sulla base delle quali è stato possibile gestire l’emergenza sanitaria, per esaminare poi le misure di contenimento dei contagi adottate durante il *lockdown* della fase uno, così come la loro graduale

---

nuovi membri dell’Est, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2004, 2067-2093; S.P. Ramet, D. Fink-Hafner, *Democratic Transition in Slovenia. Value Transformation, Education, and Media*, College Station, Tex, 2006; J. Woelk, *La transazione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, 2008; W. Sadurski, *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, Oxford, 2010; T. Cerruti, *L’adesione della Croazia all’Unione europea e i criteri politici*, in *Federalismi.it*, n. 13/2013, 1-26; V. Finn, *Democracy in Croatia: From stagnant 1990s to rapid change 2000–2011*, in *International Political Science Review*, 2019, 1-16; U. Sedelmeier, *The European Union and Democratization in Central and Southeastern Europe since 1989*, in S. Ramet, C. Hassenstab (cur.), *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge, 2019, 539-562.

<sup>4</sup> B. Zgaga, *Slovenia, pieni poteri per il premier: un colpo di stato dietro le quinte della pandemia*, in *L’Espresso*, 7 Aprile 2020, [espresso.repubblica.it/plus/articoli/2020/04/07/news/slovenia-pieni-poteri-per-il-premier-un-colpo-di-stato-dietro-le-quinte-della-pandemia-1.346725](http://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2020/04/07/news/slovenia-pieni-poteri-per-il-premier-un-colpo-di-stato-dietro-le-quinte-della-pandemia-1.346725).

<sup>5</sup> Cfr. N. Zakosek, *Croatia*, in M. Brändle, T. Brankovic, A. Dyrnishi, B. Kabashi-Ramaj, I. Luksic, N. Markovikj, F. Milacic, T. Tepavac, N. Zakosek, M. Živanovic (cur.), *Democracy and the state of emergency. Responses to the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia*, Report One, Friedrich Ebert Stiftung, 20 Aprile 2020, [library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16119.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16119.pdf).

<sup>6</sup> V. *Coronavirus Government Response Tracker*, Oxford University Press, [www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker](http://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker).

<sup>7</sup> M. Siragusa, *Serbia: Si rafforza la stretta autoritaria del governo con la scusa dell’epidemia*, in *East Journal*, 16 Aprile 2020, [www.eastjournal.net/archives/104748](http://www.eastjournal.net/archives/104748).

<sup>8</sup> A. Sasso, *Bosnia Erzegovina: “corona-festa”, scandali e buone pratiche*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 8 Maggio 2020, [www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-corona-festa-scandali-e-buone-pratiche-201738](http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-corona-festa-scandali-e-buone-pratiche-201738).

attenuazione nella fase due attualmente in corso. Il fine è quello di verificare le ripercussioni dell'emergenza sanitaria sullo sviluppo democratico dei quattro paesi.

## 2. Costituzione e stato di emergenza

Con l'eccezione della sola Bosnia ed Erzegovina, le Costituzioni della Slovenia, Croazia e Serbia appartengono al novero di testi costituzionali che predispongono una disciplina per quanto possibile dettagliata dello stato d'eccezione, prevedendo in casi eccezionali deroghe al principio di separazione dei poteri e la sospensione delle garanzie costituzionali relative ai diritti fondamentali<sup>9</sup>. Anche se con soluzioni diverse, le tre Costituzioni disciplinano: a) lo stato di emergenza e lo stato di guerra; b) l'organo costituzionale competente a decidere e dichiarare lo stato d'eccezione; c) la garanzia della permanenza in funzione degli organi costituzionali durante le situazioni emergenziali; d) deroghe ai diritti fondamentali durante lo stato di emergenza; e) la decretazione d'urgenza durante lo stato d'eccezione.

Si presenta come peculiare la scelta della Costituzione della Slovenia del 25 giugno 1991 che distingue tra stato di emergenza e stato di guerra ricalcando, salvo alcune modifiche minori, la disciplina già contenuta nella Costituzione federale jugoslava del 1974<sup>10</sup>. Si specifica, in particolare, che lo stato di emergenza possa essere proclamato qualora un grave e generale pericolo minacci l'esistenza dello Stato (art. 92 Cost.). La più recente Costituzione della Serbia dell'8 novembre 2006 distingue sempre tra stato di emergenza e stato di guerra, con la particolarità rispetto al testo sloveno che le due situazioni di crisi sono regolate separatamente e con discipline parzialmente diverse: mentre l'art. 200 Cost. è dedicato allo stato di emergenza – precisando che quest'ultimo deve essere dichiarato nel caso in cui

---

<sup>9</sup> Sulle Costituzioni dei paesi della ex Jugoslavia cfr. più ampiamente A. Perenic, *Repubblica Slovenia: La nuova Costituzione slovena*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, 307-320; P. Nikolic, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Torino, 2002; M. Cermel, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia, 2002; S.M. Calamo, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti, *I Balcani occidentali. Le costituzioni della transizione*, Torino, 2008; L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk, *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010; B. Smerdel, *Republic of Croatia*, in L. Besselink, P. Bovend Eert, H. Broeksteeg, R. De Lange, W. Voermans (cur.), *Constitutional Law of the EU Member States*, Deventer, 2014, 191-248. A. Di Gregorio (cur.), *I sistemi costituzionali dei Paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019. Per uno studio comparativo delle Costituzioni e lo stato d'eccezione v. E. Özbudun, M. Turhan, *Emergency Powers*, Commissione di Venezia, Report CDL-STD (1995) 012, 1-33. Cfr. anche C. Bjørnskov, S. Voigt, *The architecture of emergency constitutions*, in *ICON*, n. 1/2018, 101-127; J. Ferejohn, P. Pasquino, *The law of the exception: A typology of emergency powers*, in *ICON*, n. 2/2004, 210-239; L.C. Keith, S.C. Poe, *Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration*, in *Human Rights Quarterly*, n. 4/2004, 1071-1097.

<sup>10</sup> Cfr. S. Zagorc, S. Bardutzky, *Business as Usual, but to the Unusual Extremes: Slovenia and Covid-19*, in *VerfBlog*, 26 aprile 2020, [verfassungsblog.de/business-as-usual-but-to-the-unusual-extremes-slovenia-and-covid-19/](https://verfassungsblog.de/business-as-usual-but-to-the-unusual-extremes-slovenia-and-covid-19/).

la sopravvivenza dello Stato e dei suoi cittadini sia minacciata da un pericolo pubblico –, il successivo art. 201 Cost. pone la disciplina dello stato di guerra<sup>11</sup>. Ancora diversa è la soluzione adottata dalla Croazia, la cui Costituzione del 21 dicembre 1990 distingue tra stato di guerra e due situazioni emergenziali: qualsiasi evento di chiaro e presente pericolo per l'indipendenza, l'integrità e l'esistenza dello Stato e disastri naturali (art. 17 Cost.).

Quanto al potere di decidere e proclamare lo stato d'eccezione, le Costituzioni slovena e serba privilegiano l'organo legislativo e prevedono solo in seconda battuta l'intervento di altri organi costituzionali. Così in Slovenia il potere di decidere e dichiarare lo stato di guerra e lo stato di emergenza, nonché la loro cessazione, spetta alla Camera di Stato (Camera bassa del Parlamento bicamerale incompleto sloveno) su proposta del Governo (art. 92, c.1 Cost.). Solo nell'ipotesi in cui la Camera di Stato dovesse essere impossibilitata a riunirsi, tale potere passa nelle mani del Presidente della Repubblica, che dovrà poi sottoporre la sua decisione al vaglio parlamentare non appena l'organo legislativo sarà in grado di riunirsi (art. 92, c.2 Cost.). In Serbia, l'organo costituzionale competente a decidere sullo stato di emergenza (ma lo stesso vale per lo stato di guerra) è l'Assemblea nazionale (Parlamento monocamerale serbo), laddove il testo costituzionale introduce alcune maggiori garanzie rispetto al testo sloveno: si specifica, in particolare, che la durata dello stato di emergenza non può essere superiore a 90 giorni (prorogabili allo spirare del termine di ulteriori 90 giorni nel qual caso la decisione necessita della maggioranza assoluta dei voti dei membri del Parlamento). Solo nel caso in cui l'Assemblea nazionale fosse impossibilitata a riunirsi, lo stato di emergenza è deciso congiuntamente dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Primo Ministro. La decisione deve essere sottoposta al vaglio del Parlamento entro 48 ore, ovvero non appena l'organo legislativo sarà in grado di riunirsi. La mancata approvazione della decisione da parte dell'organo parlamentare comporta la cessazione dello stato di emergenza (art. 200, c. 8 Cost.). Rimane, invece, più complessa la situazione in Croazia, poiché il testo costituzionale si limita a stabilire che il Parlamento unicamerale croato, il *Sabor*, decide sullo stato di guerra (art. 77 Cost.), ma rimane in silenzio per quanto riguarda il potere di decidere su altre situazioni emergenziali. Alcune indicazioni sono, però, riscontrabili nella Legge sulla mitigazione e l'eliminazione delle conseguenze dei disastri naturali del 23 febbraio 2019, il cui art. 7, c.1 stabilisce che la dichiarazione dello stato di disastro naturale spetta al Governo, laddove la Legge sul sistema di Protezione civile del 10 luglio

---

<sup>11</sup> Per una ricostruzione della disciplina dello stato d'eccezione nella storia costituzionale serba cfr. Aa.Vv., *Bezbednost države i građana u srpskoj ustavnoj tradiciji. Pregled odredaba u oblasti bezbednosti u ustavima koji su važili u Srbiji 1835-2006*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Belgrado, 2018, 1–32.

2015 specifica all'art. 54, c.1 che spetta sempre al Governo dichiarare lo stato di catastrofe (che nel suo contenuto coincide in gran parte con lo stato di disastro naturale)<sup>12</sup>. Spetta, invece, al Presidente della Repubblica (salvo la controfirma del Primo Ministro) decidere sull'impiego delle forze armate anche nel caso di evento di chiaro e presente pericolo che minacci l'indipendenza, l'integrità e l'esistenza dello Stato (art. 100, c.4 Cost.). Lo stesso potere è attribuito in Slovenia alla Camera di Stato (art. 92, c.2 Cost.).

In tutti e tre gli ordinamenti è prevista la proroga della durata delle Camere nel caso in cui il termine naturale della legislatura dovesse scadere in tempi di guerra o durante lo stato di emergenza (art. 81 Cost. slovena, art. 77, c.1 Cost. croata, art. 109, c.7 Cost. serba). Lo stesso vale, con l'eccezione della Costituzionale croata, per il mandato del Presidente della Repubblica (art. 103, c.3 Cost. slovena, art. 116, c.2 Cost. serba). La Costituzione della Serbia introduce anche il divieto di scioglimento del Parlamento durante lo stato d'eccezione (art. 109, c.4 Cost.).

La restrizione dei diritti fondamentali poggia ovunque su alcune garanzie: eccezionalità, proporzionalità, necessità, divieto di discriminazione e divieto di deroga di alcuni diritti fondamentali. Per esempio, la Costituzione slovena stabilisce che i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali possono essere eccezionalmente e temporaneamente sospesi, ovvero limitati, in caso di guerra e in situazioni di emergenza e solo per il periodo di durata dello stato di guerra e di emergenza, tuttavia nella misura richiesta da tali condizioni e in maniera che i provvedimenti adottati non causino diseguaglianze fondate su razza, appartenenza nazionale, sesso, lingua, religione, ideologia politica o altro convincimento, situazione patrimoniale, origine, istruzione, stato sociale, ovvero su qualsiasi altra circostanza personale (art. 16 Cost.). Similmente, la Costituzione serba stabilisce che in seguito alla proclamazione dello stato di emergenza sono possibili deroghe ai diritti umani e delle minoranze nazionali, tuttavia nella misura richiesta da tali condizioni e tali da non determinare differenze basate su razza, sesso, lingua, religione, affiliazione nazionale o origine sociale (art. 202 Cost.). La Costituzione croata precisa, invece, che le libertà e i diritti individuali costituzionalmente garantiti possono essere limitati durante lo stato di guerra o di qualsiasi altro evento di chiaro e presente pericolo per l'indipendenza e l'unità dello Stato, così come in caso di disastri naturali. L'estensione di tali limitazioni deve essere adeguata alla natura della minaccia e non può in alcun caso risultare in discriminazioni dei cittadini rispetto alla razza, colore, genere, lingua, religione, origine nazionale e sociale (art. 17 Cost.). Il divieto di deroga di alcuni diritti

---

<sup>12</sup> Cfr. A. Abramović, *Ustavnost u doba virusa*, in *IUS-INFO*, 30 marzo 2020, [www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=41073](http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=41073).



fondamentali è stabilito attraverso l'indicazione specifica dei diritti che non possono essere limitati o sospesi neanche in tempi di guerra o stato di emergenza<sup>13</sup>.

Sulle limitazioni dei diritti fondamentali in tempi di guerra e durante lo stato di emergenza decidono i rispettivi Parlamenti nazionali (art. 16, c.1 Cost. slovena, art. 200, c.4 Cost. serba); in Croazia, si specifica che tale decisione deve essere presa con la maggioranza dei 2/3 di tutti i rappresentanti (art. 17 Cost.). Nel caso in cui l'organo legislativo sia impossibilitato a riunirsi, scatta la possibilità per il Presidente della Repubblica e/o il Governo di limitare o sospendere i diritti fondamentali attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza. In Slovenia, il Presidente della Repubblica può, su proposta del Governo, emanare decreti aventi forza di legge, con i quali possono essere limitati i singoli diritti e le libertà fondamentali di cui all'art. 16 Cost. Il Presidente della Repubblica è comunque tenuto a presentare il decreto avente forza di legge all'approvazione della Camera di Stato non appena questa sarà in grado di riunirsi (art. 108 Cost.). In Croazia, la disciplina è diversa per lo stato di guerra e le altre situazioni emergenziali. Se in tempi di guerra il Presidente della Repubblica può emanare decreti con forza di legge sulla base ed entro i limiti dei poteri ad esso conferiti dal Parlamento e solo nel caso in cui il Parlamento non fosse in grado di riunirsi può adottare anche decreti con forza di legge, nei casi di chiaro e presente pericolo per l'indipendenza, l'integrità e l'esistenza dello Stato, ovvero di qualsiasi altro evento per cui gli organi costituzionali sono impossibilitati ad esercitare le proprie funzioni, il Presidente della Repubblica può, su proposta e controfirma del Primo Ministro, emanare decreti con forza di legge, i quali dovranno essere sottoposti al vaglio parlamentare non appena l'organo legislativo sarà in grado di riunirsi (art. 101 Cost.). In Serbia, le misure che prevedono deroghe ai diritti umani e delle minoranze nazionali possono essere adottate con decreto del Governo, controfirmato dal Presidente della Repubblica (art. 200, c. 5 Cost.). Tali misure possono rimanere in vigore per tutta la durata dello stato di emergenza (90 giorni prorogabili di ulteriori 90). Il Governo è tenuto a presentare il decreto all'Assemblea nazionale entro 48 ore dalla sua approvazione, ovvero non appena l'Assemblea nazionale sarà in grado di riunirsi (art. 200, c.9 Cost.).

La disciplina dello stato d'eccezione si presenta, infine, come molto più complessa nella Bosnia ed Erzegovina principalmente a causa delle complessità

---

<sup>13</sup> In Slovenia, non è ammessa alcuna temporanea sospensione o limitazione dei diritti previsti dagli artt. 17 (inviolabilità della vita umana), 18 (divieto di tortura), 21 (tutela della personalità e della dignità umana), 27 (presunzione di innocenza), 28 (principio di legalità nel diritto penale), 29 (garanzie giuridiche nel procedimento penale) e 41 (libertà di coscienza) (art. 16 Cost.). In Croazia, lo stesso vale per il diritto alla vita, il divieto di tortura, trattamento o punizioni crudeli e degradanti, libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 17 Cost.). La Costituzione della Serbia indica, invece, 17 articoli contenenti diritti non soggetti a limitazione alcuna in caso di guerra o stato di emergenza: 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64 e 78 Cost. (art. 202 Cost.).

che contrassegnano la struttura istituzionale del paese. In primo luogo, la Costituzione di Dayton del 1 novembre 1995 non contiene alcun riferimento specifico allo stato d'eccezione. In seguito alla firma degli Accordi di Pace di Dayton del 1995 era stato previsto un termine di tre mesi entro cui la Costituzione avrebbe dovuto essere uniformata alla CEDU quanto alla disciplina dello stato di emergenza, ma tale armonizzazione non si è poi avuta<sup>14</sup>. La situazione cambia, però, completamente quando si vanno ad analizzare i testi costituzionali delle due entità: la Costituzione della RS stabilisce all'art. 70, c.3 che spetta all'organo legislativo dell'entità dichiarare lo stato di emergenza sul territorio della RS in caso di pericolo per la sicurezza pubblica derivante da un disastro naturale (alluvione, terremoto, incendio), epidemia, violazione dei diritti umani e delle libertà o impedimento di normale funzionamento di organi costituzionali della RS, con il divieto di impiegare le forze armate, in quanto tale misura rientra nelle competenze delle istituzioni della Bosnia ed Erzegovina<sup>15</sup>. La Costituzione della FBiH non disciplina, invece, espressamente lo stato di emergenza, stabilendo unicamente all'art. 9 che il Governo è autorizzato a emanare decreti aventi forza di legge in risposta ad emergenze nazionali e solo nel caso in cui il legislatore non è in grado di farlo. Tali decreti non possono, però, introdurre deroghe ai diritti di libertà previsti dalla Costituzione. La sospensione dei diritti fondamentali in caso

<sup>14</sup> Secondo alcuni studiosi, la mancata disciplina nella Costituzione di Dayton dello stato d'eccezione comporterebbe che l'unico organo competente a decidere a livello statale sullo stato di emergenza sarebbe l'Alto Rappresentante per la Bosnia ed Erzegovina (autorità istituita per la supervisione dell'implementazione delle condizioni previste dagli Accordi di Pace di Dayton): cfr. M. Beker, *Sadiković: Vanredno stanje na nivou BiH može proglasiti samo visoki predstavnik*, in *N1*, 6 Aprile 2020, [ba.n1info.com/Vijesti/a422979/Sadikovic-Vanredno-stanje-na-nivou-BiH-moze-proglasiti-samo-visoki-predstavnik.html](http://ba.n1info.com/Vijesti/a422979/Sadikovic-Vanredno-stanje-na-nivou-BiH-moze-proglasiti-samo-visoki-predstavnik.html). In realtà, lo stato di guerra e lo stato di emergenza trovano una propria disciplina a livello statale nella Legge sulla difesa della Bosnia ed Erzegovina del 5 ottobre 2005, regolandosi così paradossalmente a livello legislativo una materia costituzionale. La Legge sulla difesa stabilisce espressamente la competenza dell'Assemblea parlamentare statale (previa proposta della Presidenza della Bosnia ed Erzegovina) di decidere sullo stato di guerra, ovvero sullo stato di emergenza. Si specifica, inoltre, che lo stato di emergenza possa essere dichiarato in caso di minaccia all'esistenza della Bosnia ed Erzegovina, ovvero di minaccia di un attacco alla Bosnia ed Erzegovina o imminente minaccia di guerra. La stessa legge disciplina anche i disastri naturali o altre catastrofi (artt. 44-45), quando è consentito anche l'impiego delle forze armate. Sul punto cfr. Lj. Mitrović, N. Grbić Pavlović, G. Pavlović, *Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine*, in *Pravni Vjesnik*, n. 3-4/2016, 201-211. Ulteriormente, la Legge (quadro) sulla protezione e il salvataggio di persone e beni materiali da disastri naturali e di altro tipo del 15 maggio 2008, stabilisce che spetta al Consiglio dei Ministri della Bosnia ed Erzegovina dichiarare il verificarsi e la cessazione di disastri naturali o di altra natura sul territorio della Bosnia-Erzegovina, su proposta dell'organo di coordinamento della Bosnia-Erzegovina per la protezione e il salvataggio, ovvero su richiesta delle autorità competenti delle entità o del Distretto di Brčko, che hanno già dichiarato uno stato di emergenza sul loro territorio.

<sup>15</sup> Con lo scoppio dell'epidemia da Covid-19, alcuni studiosi hanno sottolineato le molteplici anomalie dell'ordinamento giuridico della Bosnia ed Erzegovina, indicando, tra l'altro, la non conformità dell'art. 70 Cost. RS (sullo stato di emergenza) con la Costituzione di Dayton e la Legge (quadro) sulla protezione e il salvataggio di persone e beni materiali da disastri naturali e di altro tipo del 2008. Cfr. E. Išerić, *Pojavom koronavirusa na površinu su isplivale i anomalije pravnog sistema BiH*, in *Patria*, 3 Aprile 2020, [nap.ba/news/63685](http://nap.ba/news/63685).



di stato di emergenza è invece consentita nella Costituzione della RS (art. 81, c.3 Cost.). La situazione nella FBiH si complica ulteriormente per la sua suddivisione in 10 cantoni ciascuno con proprie Costituzioni che definiscono le competenze cantonali in caso di situazioni emergenziali; ciascun cantone può, inoltre, dichiarare sul proprio territorio lo stato di disastro naturale. Una simile decentralizzazione potrebbe, quindi, comportare che lo stato di emergenza sia dichiarato nella RS, ma non nella FBiH, che la sospensione dei diritti fondamentali si verifichi nella RS, ma di nuovo non nella FBiH, così come rimane possibile l'adozione di misure differenziate a livello cantonale per far fronte a situazioni emergenziali. Si tratta ovviamente di questioni puntualmente emerse con l'esplosione dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

### **3. La fase zero: diffusione del Covid-19 tra stato di emergenza e stato di epidemia**

Le preoccupazioni iniziali sulla possibile diffusione di contagi da Covid-19 sono emerse in Slovenia e Croazia parallelamente alla notizia dello scoppio dell'epidemia in Cina e sono state in seguito accentuate dalle drammatiche notizie provenienti dall'Italia a causa della vicinanza geografica dei tre paesi.

La Slovenia vanta di essere uno dei primi paesi europei ad aver introdotto la possibilità di eseguire i test per la conferma della presenza del nuovo Coronavirus – possibilità introdotta a inizio gennaio 2020, laddove l'Istituto nazionale di salute pubblica ha iniziato a preparare nello stesso periodo le linee guida per il personale sanitario e gli epidemiologici (le c.d. istruzioni per il monitoraggio epidemiologico dei pazienti e il monitoraggio delle persone che sono entrate in contatto con un caso confermato di infezione). I tamponi eseguiti in Slovenia dal 7 gennaio al 5 marzo (in totale 313) hanno avuto tutti esito negativo. Anche in Croazia l'Istituto nazionale di salute pubblica ha iniziato ad elaborare sin da gennaio le misure anti-epidemiche. Tuttavia, è stato proprio in questa fase iniziale di preparazione per l'imminente epidemia che entrambi i paesi sono stati scossi da una crisi politica. In Slovenia, il Primo Ministro Marjan Šarec si è dimesso il 27 gennaio. In seguito, è stata creata una nuova coalizione di governo che ha impedito le elezioni anticipate, ma ha anche comportato la formazione di una nuova compagine governativa guidata da Janez Janša (leader controverso della destra populista slovena, vicino al Premier ungherese Victor Orbán). La crisi sanitaria è stata, quindi, gestita in Slovenia da due diverse compagini governative: il Governo di centro-sinistra guidato da Šarec rimasto in carica fino al 12 marzo, quando è subentrato il nuovo Governo di centro-destra guidato da Janša. In Croazia, invece, uno scandalo ha scosso il Ministero della Salute, costringendo il Ministro in carica, Milan

Kujundžić, a dimettersi il 28 gennaio<sup>16</sup>. Il nuovo Ministro della Salute, il chirurgo Vili Beroš, è stato quindi nominato dal Primo Ministro Andrej Plenković e confermato dal Parlamento il 31 gennaio 2020<sup>17</sup>. Il Ministro Beroš, coordinandosi con il direttore dell'Istituto nazionale di salute pubblica, Krunoslav Capak, ha immediatamente istituito una struttura per la gestione delle emergenze presso il Ministero della Salute, avviando i preparativi organizzativi e tecnici per la gestione dell'imminente pandemia. A metà febbraio è stato mobilitato anche il sistema di Protezione civile con la creazione di Unità di crisi sia a livello nazionale che a livello dell'autogoverno regionale e locale. Il Ministro dell'Interno, Davor Božinović, è stato nominato responsabile dell'Unità di Protezione civile nazionale con decreto governativo del 20 gennaio 2020.

Il primo contagio da Coronavirus si è registrato in Croazia il 25 febbraio 2020. Si è trattato di un 26-enne rientrato da Milano dove si era recato per la partita Atalanta-Valencia. Il successivo riscontro di altri casi di contagio ha indotto il Ministro della Salute a dichiarare il 5 marzo lo stato di allerta per “rischio epidemia” – una misura di precauzione adottata per consentire al Ministero di mobilitare tutte le risorse del settore sanitario in base alle indicazioni degli infettivologi e di altri specialisti di settore. In Slovenia, invece, i primi casi di contagio da Covid-19 risalgono al 4 marzo; si è trattato di due persone rientrate da un viaggio in Marocco facendo scalo all'aeroporto Marco Polo di Venezia e rientrate in Slovenia con un autobus. La successiva diffusione dei contagi si è avuta in entrambi i paesi da persone rientrate da Svizzera, Germania e Italia dove si erano recate per motivi di lavoro, nonché da cittadini sloveni e croati che avevano affollato le note località sciistiche in Austria, Veneto e Trentino a fine febbraio, provocando in Croazia la diffusione del Covid-19 anche tra il personale medico. In entrambi i paesi si è cercato di arginare il contagio facendo test a tappeto su tutte le persone entrate in contatto con i contagiati, ma la continua crescita dei casi confermati ha portato le istituzioni dei due paesi a valutare l'opportunità di attivare il disposto costituzionale sullo stato d'eccezione. In entrambi i casi, però, la minaccia non è stata considerata così grave da richiedere la dichiarazione dello

---

<sup>16</sup> Kujundžić era stato accusato di corruzione per presunte irregolarità nella sua dichiarazione dei redditi. In particolare, avrebbe acquistato un immobile a Zagabria, dal valore di 195mila euro, comprato con denaro che non risulta nella dichiarazione dei redditi pubblica.

<sup>17</sup> La situazione interna al paese ha avuto ripercussioni sul livello europeo, in particolare, sul coordinamento iniziale degli Stati membri dell'UE nell'organizzazione di una risposta comune alla pandemia da Coronavirus. Poiché la Croazia ha assunto la Presidenza del Consiglio dell'EU nella prima metà del 2020, la prima riunione dei Ministri della Salute degli Stati membri dell'UE volta a discutere una strategia comune nella lotta alla crisi da Coronavirus era prevista per la fine di gennaio. L'incontro è stato, però, rinviato di due settimane a causa della nomina del nuovo Ministro croato della Salute. A livello nazionale, invece, la scelta di Beroš è risultata vincente. Il precedente Ministro era stato spesso accusato di incompetenza ed era impopolare, mentre il nuovo Ministro era destinato a diventare nel giro di due mesi il personaggio politico più popolare nel paese. Cfr. N. Zakosek, *Croatia*, cit., 12.

stato di emergenza, preferendosi ricorrere a soluzioni più *soft* previste dai rispettivi ordinamenti. L'11 marzo 2020, la Croazia, ai sensi dell'art. 2, c.4 della Legge sulla protezione della popolazione dalle malattie infettive del 30 luglio 2007, ha dichiarato lo stato di epidemia; la stessa soluzione è stata adottata dalla Slovenia, dove lo stato di epidemia è stato dichiarato il 12 marzo 2020, ai sensi dell'art. 7 della Legge sulle malattie infettive del 16 dicembre 1995. In entrambi i casi, lo stato di epidemia è stato proclamato con ordinanza dei rispettivi Ministri della Salute sulla base dell'opinione degli esperti dei rispettivi Istituti nazionali di salute pubblica<sup>18</sup>.

A differenza degli ordinamenti croato e sloveno, in Serbia l'emergenza sanitaria da Covid-19 è stata inizialmente sottovalutata. Durante una conferenza stampa del 27 febbraio il Presidente Vučić circondato da alcuni medici ha lanciato messaggi alquanto irresponsabili; lo pneumologo Branimir Nestorović ha dichiarato che il nuovo Coronavirus è "il virus più ridicolo della storia dell'umanità" e che le donne colpite dal virus tendono a presentare sintomi più lievi grazie agli estrogeni per cui potevano tranquillamente andare a fare shopping a Milano. Nel corso della stessa conferenza stampa, il presidente Vučić ha consigliato ai cittadini di consumare avocado e grappa per prevenire il rischio di contagio<sup>19</sup>. Tuttavia, il 6 marzo anche la Serbia ha avuto il suo paziente zero: un 46-enne rientrato da Budapest. Il successivo aumento dei casi di contagio ha cambiato radicalmente la situazione; così il 15 marzo, il Presidente Vučić ha attivato l'art. 200 Cost. sullo stato di emergenza in presenza della Premier Ana Brnabić e della Presidente del Parlamento Maja Gojković. La mossa del Presidente

---

<sup>18</sup> In Slovenia, la possibilità di attivare il disposto costituzionale sullo stato di emergenza è stata discussa in sede parlamentare anche se alla fine non è stata presa alcuna decisione in merito. Cfr. I. Luksic, *Slovenia*, cit., 22. In Croazia, invece, il Governo Plenković aveva organizzato una riunione con i partiti dell'opposizione presso la sede governativa per vagliare la possibilità di una modifica costituzionale volta ad estendere le competenze del Governo tramite l'attribuzione del potere di adottare decreti con forza di legge al fine di facilitare la risposta all'imminente epidemia. Sul punto cfr. S. Despot, *Za najavljene mjere i za zabrane kretanja nije nužno proglašenje izvanrednog stanja. Dovoljna je i odluka ministra*, in *Faktograf*, 17 marzo 2020, [faktograf.hr/2020/03/17/za-najavljene-mjere-i-za-zabrane-kretanja-nije-nuzno-proglasenje-izvanrednog-stanja-dovoljna-je-i-odluka-ministra/](http://faktograf.hr/2020/03/17/za-najavljene-mjere-i-za-zabrane-kretanja-nije-nuzno-proglasenje-izvanrednog-stanja-dovoljna-je-i-odluka-ministra/). Il Governo croato, infatti, non ha il potere di adottare decreti-legge in casi di necessità ed urgenza, a meno che tale potere non derivi dalla dichiarazione dello stato di emergenza, quando risulta comunque condiviso con il Presidente della Repubblica e può esercitarsi solo nel caso in cui il Parlamento sia impossibilitato a riunirsi. La minaccia da Coronavirus non era, però, tale da non consentire al Parlamento di svolgere le proprie funzioni, il che avrebbe richiesto nel caso di attivazione dello stato di emergenza che le deroghe ai diritti fondamentali fossero adottate con la maggioranza di 2/3 dei membri del Parlamento. I membri dell'opposizione hanno però rigettato la proposta governativa preoccupati che l'attribuzione al Governo del potere di adottare decreti-legge fuori dallo stato di emergenza avrebbe di fatto sospeso le attività parlamentari durante la crisi e rischiato di concentrare il potere nelle mani dell'esecutivo. La proposta non è stata quindi portata avanti, non potendo il Governo assicurarsi la maggioranza dei 2/3 necessaria per la revisione costituzionale.

<sup>19</sup> Il video della conferenza stampa è disponibile su: [direktno.rs/korona/258366/video-ovo-je-najsmesnji-virus-vucicu-ko-govori-neistinu.html](https://direktno.rs/korona/258366/video-ovo-je-najsmesnji-virus-vucicu-ko-govori-neistinu.html).

risulta, però, di dubbia legittimità costituzionale: l'art. 200 Cost. stabilisce espressamente il potere del Parlamento di decidere sullo stato di emergenza e solo nel caso in cui quest'ultimo sia impossibilitato a riunirsi tale potere passa nelle mani del Presidente della Repubblica, del Premier e del Presidente del Parlamento. Con meno di 50 casi totali di contagi confermati e senza la previa proclamazione dello stato di epidemia, il Parlamento serbo era più che in grado di riunirsi, ma Vučić ha sostenuto che ciò non sarebbe stato possibile a causa della (non dichiarata) epidemia di Coronavirus. Paradossalmente, infatti, lo stato di epidemia è stato proclamato solo quattro giorni dopo, il 19 marzo, dal Ministro della Salute, ai sensi dell'art. 6, c.2 della Legge sulla protezione della popolazione dalle malattie infettive del 25 febbraio 2016. La Serbia avrebbe avuto anche altre alternative alla dichiarazione dello stato di emergenza: la proclamazione del solo stato di epidemia come è successo in Croazia e Slovenia, oppure la dichiarazione dello stato di catastrofe previsto dalla Legge sulla prevenzione dei rischi da catastrofi e gestioni di situazioni emergenziali del 13 novembre 2018 e sulla cui base non sarebbe stata possibile alcuna deroga ai diritti costituzionalmente garantiti. La scelta dello stato di emergenza e la sospensione dei lavori del Parlamento ha però consentito a Vučić di concentrare il potere nelle proprie mani e nel partito di governo. In più, tale scelta ha consentito di posticipare il termine ultimo per lo svolgimento delle elezioni parlamentari, originariamente previste per il 26 aprile e rimandate all'autunno<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Sulla legittimità costituzionale della dichiarazione dello stato di emergenza ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte costituzionale serba, che non ne ha riscontrato, però, alcuna violazione dell'art. 200 Cost. Richiamando, in primo luogo, la giurisprudenza della Corte EDU su cosa debba considerarsi come "situazione di emergenza pubblica che minaccia la vita della Nazione" (art. 15 CEDU), la Corte costituzionale serba ne ha desunto come l'emergenza sanitaria da Covid-19 costituisca un pericolo per la sopravvivenza dello Stato e dei suoi cittadini ai sensi dell'art. 200 Cost. serba. Con ciò è stata rigettata la possibilità di attivare, come alternativa allo stato di emergenza, il solo stato di epidemia, o altra situazione emergenziale prevista dalla legislazione serba. In secondo luogo, i giudici costituzionali serbi hanno cercato di spiegare come la dichiarazione dello stato di emergenza comporti una deroga temporanea al regolare funzionamento del principio della separazione dei poteri a vantaggio dell'esecutivo, invocando come riferimento dottrinale la traduzione serba del manuale di G. de Vergottini, *Diritto Costituzionale Comparato (Uporedno ustavno pravo, 2015, 403)*, nella parte in cui si afferma che il fondamento giuridico-costituzionale dell'abilitazione dei poteri eccezionali debba essere cercato nella necessità "intesa quale suprema esigenza di conservazione della costituzione e quindi fonte abilitante alla adozione di norme derogatorie al testo formale costituzionale, ma destinate a salvaguardare la sostanza della costituzione" (cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Vol. I, Padova, 2011, 458). In terzo luogo, la Corte serba ha asserito la sua incompetenza a valutare l'impossibilità dell'Assemblea nazionale di riunirsi, poiché i criteri, le situazioni e le ragioni per cui l'organo legislativo non sia in grado di riunirsi non sono stati specificati né dalla Costituzione, né dalla legislazione, non sussistendo così le basi costituzionali o giuridiche su cui poter decidere. In quarto e ultimo luogo, la Corte serba ha specificato come non sia necessario che la dichiarazione dello stato di emergenza indichi un termine di durata (essendo stato quest'ultimo già stabilito dalla Costituzione), ovvero che contenga la motivazione. Cfr. Corte costituzionale serba, ordinanza, n. IUo-42-20 del 26 maggio 2020. Per un commento critico della sentenza v. M. Milenkovic, *Responses to Covid 19 crisis in Serbia – Democracy and the rule of law on ventilators?*, in *Percorsi costituzionali*, numero speciale, in corso di pubblicazione, dove si afferma che la Corte

Preoccupazioni per la possibile diffusione incontrollata del Covid-19 hanno contrassegnato, invece, la Bosnia ed Erzegovina sin dall'inizio della pandemia. Il primo caso confermato risale al 5 marzo – un uomo rientrato a Banja Luka da un viaggio in Italia – laddove al 16 marzo il totale dei casi confermati era salito a 2.266 di cui 1.244 nella RS e 1.002 nella FBiH. Nel decidere come fronteggiare la situazione, non potevano non emergere le anomalie costituzionali legate allo stato d'eccezione: così il 16 marzo la RS, comportandosi come Stato autonomo e indipendente e senza alcun coordinamento con il livello statale ha proclamato lo stato di emergenza ai sensi dell'art. 70 Cost. La FBiH avrebbe potuto fare lo stesso, ma la sua Costituzione non disciplina espressamente lo stato di emergenza; così l'unica via d'uscita è stata dichiarare sempre il 16 marzo lo stato di disastro naturale. Dato che lo stato di emergenza non è regolato neanche dalla Costituzione di Dayton, anche a livello statale è stato dichiarato il 17 marzo lo stato di disastro naturale sulla base dell'art. 13 (h) della Legge (quadro) sulla protezione e il salvataggio di persone e beni materiali da disastri naturali e di altro tipo del 2008. Ciò ha comportato che nella RS le misure di contenimento potessero limitare i diritti costituzionalmente garantiti, laddove sia a livello statale che a livello della FBiH tale possibilità era rimasta preclusa.

#### 4. La fase uno: il *lockdown* e le misure restrittive

La proclamazione dello stato di epidemia, ovvero dello stato di emergenza ha aperto il via alla fase uno di gestione della crisi, contrassegnata dall'adozione di: a) misure volte a limitare i contatti sociali (divieto di assembramento e di movimento, chiusura di teatri, cinema, centri sportivi, bar, ristoranti, biblioteche, etc.); b) misure relative agli enti di educazione e istruzione (chiusura di asili, istituti scolastici e istituti universitari); c) misure negli ambienti di lavoro (con una preferenza per lo *smart working* quando possibile); d) misure nel settore giudiziario e nella pubblica amministrazione; e) raccomandazioni ai viaggiatori e chiusura dei confini nazionali, accompagnate da f) misure igieniche di prevenzione, come la distanza fisica di due metri, le regole base di disinfezione e il tormentone #iorestoacasa.

In Slovenia e Croazia, la dichiarazione dello stato di epidemia ha richiesto che le misure di contenimento non fuoriuscissero dal quadro dei limiti imposti dalla cornice legislativa, ovvero non invadessero la sfera costituzionale che consente deroghe ai diritti costituzionalmente garantiti, possibile solo nel caso di dichiarazione dello stato di emergenza. Al contrario, la proclamazione dello stato di emergenza in Serbia ha offerto sicuramente uno spazio di manovra più ampio

---

costituzionale avrebbe esercitato il suo noto *self-restraint*, che questa preferisce utilizzare in casi politicamente esplosivi.



che consente limitazioni e sospensioni temporanee dei diritti fondamentali, ma reca con sé anche il pericolo della personalizzazione del potere e, quindi, di derive autoritarie soprattutto nelle democrazie fragili.

In Slovenia e Croazia, le rispettive Leggi sulle malattie infettive hanno rappresentato la base giuridica fondamentale per l'adozione delle misure di contenimento. In entrambi i casi, si tratta di leggi che regolano l'emergenza sanitaria, stabilendo le misure che possono essere adottate per prevenire e contenere le malattie trasmissibili, nonché le procedure attraverso le quali tali misure devono essere adottate. In particolare, è possibile regolamentare temporaneamente misure di contenimento, quali: a) la quarantena; b) le disinfezioni obbligatorie; c) le condizioni alle quali si può viaggiare da e verso un paese in cui è presente l'epidemia, incluso il divieto di ingresso nel territorio nazionale alle persone che provengono da aeree in cui è presente l'epidemia; d) limitazioni della libertà di movimento e divieto di assembramento; e) limitazioni o divieti di vendita di singoli tipi di beni e prodotti; f) divieti di utilizzare strutture, attrezzature e mezzi di trasporto e altre misure necessarie (art. 39 Legge sulle malattie infettive slovena; art. 59 Legge sulla protezione della popolazione dalle malattie infettive croata).

2038

In Slovenia, il disposto originario degli artt. 37 e 39 Legge sulle malattie infettive affermava la competenza del Ministro della Salute di approvare le misure straordinarie durante lo stato di epidemia. Durante la fase iniziale di gestione dell'epidemia le prime misure restrittive sono state adottate, conformemente al disposto legislativo, con ordinanze del Ministro della Salute. Il nuovo Governo guidato da Janša una volta insediatosi ha ritenuto che la precedente coalizione governativa non avesse reagito abbastanza rapidamente all'epidemia, in quanto quest'ultima richiedeva l'adozione di misure più forti e decisive. Il risultato è stato un radicale cambiamento della situazione, poiché ogni singola misura restrittiva ha preso ad essere introdotta con decreti del Consiglio dei Ministri (18 decreti in 7 giorni)<sup>21</sup>, anche se la legge aveva conferito al solo Ministro della Salute la competenza ad adottare le misure di contenimento. Il Governo ha cercato di giustificare tale prassi sostenendo la titolarità di un'analogia competenza che deriverebbe dalla Legge sul Governo della Repubblica di Slovenia del 16 gennaio 1993, ma questa predispone una generale potestà regolamentare dell'esecutivo e non la sua sostituzione al Ministro della Salute nell'adottare ordinanze di emergenza durante lo stato di epidemia. La prassi messa in atto dal Governo Janša è stata duramente criticata dai costituzionalisti sloveni che ne hanno denunciato le continue violazioni dello stato di diritto, in quanto le misure adottate con decreti

---

<sup>21</sup> Cfr. J. Kukavica, *(Rule of) Law in the Time of Covid-19: Warnings from Slovenia*, in *VerfBlog*, 25 marzo 2020, [verfassungsblog.de/rule-of-law-in-the-time-of-covid-19-warnings-from-slovenia/](https://verfassungsblog.de/rule-of-law-in-the-time-of-covid-19-warnings-from-slovenia/).

del Consiglio dei Ministri non trovavano alcuna base giuridica<sup>22</sup>. Soggetto a numerose critiche è stato anche il contenuto dei decreti, in quanto adottati in base a interpretazioni eccessivamente estensive della legge, per cui il loro contenuto avrebbe spesso superato la portata materiale stabilita dalla Legge sulle malattie infettive<sup>23</sup>. Due sono gli esempi più eclatanti: a) il divieto totale di offrire o vendere beni e servizi direttamente ai consumatori su tutto il territorio nazionale con un elenco tassativo di 11 eccezioni; b) il divieto di circolazione e assembramento in luoghi pubblici, nonché il divieto di accesso a luoghi pubblici su tutto il territorio nazionale. Il decreto introduceva inizialmente 21 eccezioni, tra cui la possibilità di recarsi al lavoro, nei supermercati e di accedere a parchi pubblici e aree pedonali. Entro due settimane, però, il Governo, preoccupato dalla moltitudine di persone che visitavano parchi e spiagge nelle zone turistiche popolari, ha deciso di vietare il movimento delle persone da un comune all'altro. Fermo restando che simili misure potevano anche essere richieste dalla situazione epidemiologica nel paese, quello di cui è stato accusato il Governo Janša è che l'adozione di tali misure restrittive avrebbe richiesto una modifica della Legge sulle malattie infettive o, in ultima istanza, l'attivazione dello stato di emergenza<sup>24</sup>.

Gli aspetti più critici della gestione della crisi sono stati successivamente regolati dalla Legge sulle misure di intervento per contenere l'epidemia di Covid-19 e mitigarne le conseguenze per i cittadini e l'economia dell'11 aprile 2020. Quest'ultima ha introdotto una serie di aiuti finanziari alle imprese e alle persone colpite dal *lockdown*. Al contempo, tale legge ha modificato l'art. 39 Legge sulle malattie infettive, cancellando il disposto originario, per cui spettava alla competenza del Ministro della Salute l'approvazione delle misure straordinarie durante lo stato di epidemia e attribuendo tale potere al Consiglio dei Ministri. Ciò ha legittimato, quindi, *ex post* i decreti del Consiglio dei Ministri che avevano introdotto sino a quel momento le misure di contenimento. Ulteriormente, la

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*. Cfr. anche S. Zagorc, S. Bardutzky, *Business as Usual, but to the Unusual Extremes: Slovenia and Covid-19*, cit. e I. Luksic, *Slovenia*, cit., 32. Per ulteriori critiche sulla prassi governativa di adozione delle misure di contenimento v. anche le dichiarazioni della dottrina slovena riportate in alcune interviste: *Praznjene študentskih domov e 15 praznih učilnic*, in *Radio Student FM 89.3*, radiostudent.si/univerza/kaj-pa-univerza/praznjenje-študentskih-domov; radiostudent.si/univerza/akademskih-15/15-praznih-učilnic.

<sup>24</sup> Così J. Kukavica, *(Rule of) Law in the Time of Covid-19: Warnings from Slovenia*, cit. Oggetto di ulteriori critiche è stata anche la creazione da parte del Governo Janša dell'Unità di crisi per coordinare le risposte alla pandemia, che secondo gli studiosi sloveni non trova alcuna base giuridica, per cui la composizione di tale organismo, così come le sue competenze sono rimaste indeterminate, anche se è proprio all'interno di questo organismo extra-giuridico che la maggior parte dei decreti introducenti misure restrittive erano stati discussi, elaborati, e comunicati al pubblico. Infine, la gestione della crisi sanitaria ha impattato in Slovenia sulla libertà di informazione, laddove il Governo aveva inizialmente sospeso le conferenze stampa adducendo come motivazione principale la lotta al Covid-19. In seguito a proteste di giornalisti il Governo ha cercato di modificare il formato delle conferenze stampa, ma i giornalisti non sono stati messi nella condizione di porre domande in tempo reale.

nuova Legge sulle misure di intervento per contenere l'epidemia ha eliminato la possibilità di indire consultazioni referendarie a causa dello stato di epidemia in corso. Ciò è servito per velocizzare la sua approvazione (evitando, quindi, che la legge fosse sottoposta ad eventuali richieste referendarie), laddove, sempre al fine di velocizzare la sua approvazione, il Consiglio nazionale (la Camera alta del Parlamento sloveno) ha reso noto che non avrebbe usato il suo potere di veto sospensivo. Tra i punti più critici della nuova legislazione vi è l'estensione dei poteri della polizia, anche se meno radicale rispetto al disegno di legge iniziale<sup>25</sup>.

In Croazia, invece, la dichiarazione dello stato di epidemia ha creato un primo momento di confusione concernente il quadro legislativo che stabilisce la distribuzione delle competenze nell'adozione delle misure di contenimento. Infatti, il peggioramento della situazione epidemiologica in Italia ha fatto preoccupare la Regione Istriana, unita all'Italia da numerose migrazioni giornaliere e dall'arrivo di turisti nel fine settimana. L'Unità di Protezione civile regionale, insieme al Presidente della Regione e ai Sindaci di molteplici comuni, si è rivolta il 10 marzo all'Unità di Protezione civile nazionale, chiedendo la chiusura di tutti gli asili, istituti scolastici e istituti universitari sul territorio della Regione, così come il rinvio di tutti gli eventi sportivi. Allo stesso tempo, l'Unità di Protezione civile regionale ha imposto il divieto di assembramenti in luoghi pubblici e luoghi aperti al pubblico. L'Unità di Protezione civile nazionale aveva, però, spiegato che la chiusura degli istituti scolastici era di competenza del Governo, mentre le altre misure restrittive richieste dovevano essere adottate dall'Unità di Protezione civile regionale.

L'originario disposto della Legge sul sistema di protezione civile del 2015 aveva infatti introdotto un sistema decentralizzato, il che significava che le Regioni avrebbero potuto introdurre anche misure di contenimento differenziate. In seguito, il Governo aveva accolto le richieste della Regione Istriana, disponendo la chiusura dal 13 marzo di asili, istituti scolastici e istituti universitari sul territorio regionale. Il 14 marzo, sotto lo slogan "evitiamo lo scenario italiano", l'Unità di Protezione civile regionale aveva introdotto per prima sul territorio nazionale le iniziali misure di contenimento rifacendosi sostanzialmente al modello italiano. Successivamente, il Parlamento croato aveva apportato alcune modifiche

---

<sup>25</sup> Cfr. S. Zagorc, S. Bardutzky, *Business as Usual, but to the Unusual Extremes: Slovenia and Covid-19*, cit. Secondo il disegno di legge iniziale, gli agenti di polizia dovevano disporre di una serie di poteri per poter applicare le misure anti-epidemiche, come la ricerca di persone e la loro consegna alla stazione di polizia, l'istituzione di blocchi stradali, nonché di entrare nel domicilio senza alcun mandato e con l'obiettivo di applicare misure anti-epidemiche andando così ben oltre ciò che è consentito dalla Costituzione (inviolabilità del domicilio). Il disegno di legge prevedeva anche il potere della polizia di acquisire dai fornitori di telecomunicazioni, senza alcun mandato o consenso scritto, le informazioni sulla posizione del cellulare delle persone nel caso in cui non sarebbe stato possibile garantire che le misure ai sensi della Legge sulle malattie infettive fossero rispettate (violando così il diritto alla riservatezza). In seguito a proteste tali elementi più critici non sono stati inseriti nel testo finale.

alla Legge sul sistema di Protezione civile e alla Legge sulla protezione della popolazione dalle malattie infettive, che hanno rafforzato le competenze dell'Unità di Protezione civile nazionale. In particolare, la modifica della Legge sulla Protezione civile ha sostituito il precedente sistema decentralizzato con un sistema centralizzato al fine di uniformare le misure di contenimento sull'intero territorio nazionale. La stessa legge è stata anche uniformata alle esigenze dell'emergenza sanitaria da Covid-19, introducendo lo stato di "insorgenza di circostanze speciali che implicano un evento o una determinata condizione che non avrebbero potuto essere previsti e che hanno messo in pericolo la vita e la salute dei cittadini, le proprietà di maggior valore, ovvero disturbato significativamente l'ambiente, l'attività economica o causato un danno economico significativo". La modifica della Legge sulle malattie infettive ha inciso, invece, sul disposto che prevedeva la competenza del solo Ministro della Salute di adottare ordinanze contenenti misure restrittive, aggiungendovi anche la competenza dell'Unità di Protezione civile nazionale. Sulla base di tale cornice legislativa, la Protezione civile ha adottato nella fase uno circa 23 ordinanze contenenti misure restrittive, alcune delle quali criticate, come nell'ordinamento sloveno, per aver superato i limiti della cornice legislativa, derogando ai diritti costituzionalmente garantiti – il che avrebbe richiesto la dichiarazione dello stato di emergenza. Tre ne sono gli esempi: a) l'ordinanza dell'Unità di Protezione civile nazionale sul divieto di lasciare il luogo di residenza o domicilio del 23 marzo 2020; b) l'ordinanza dell'Unità di Protezione civile regionale del 25 marzo 2020 che aveva messo in quarantena l'intera isola di Murter; c) l'autoisolamento previsto dalla Legge sulla protezione della popolazione contro le malattie infettive, in quanto misura discutibile che avrebbe portato alla stigmatizzazione delle persone e non necessaria data l'esistenza del test per comprovare il contagio da Coronavirus<sup>26</sup>.

In Serbia, la proclamazione dello stato di emergenza è stata seguita dalla creazione dell'Unità di crisi per il contenimento della diffusione della malattia infettiva Covid-19, composta da medici in base alle cui raccomandazioni il Governo con il consenso del Presidente della Repubblica e nessuna supervisione parlamentare ha iniziato ad adottare una serie di decreti contenenti le misure restrittive. Alcune di queste misure sono state severamente criticate poiché di dubbio rispetto delle garanzie costituzionali che circondano la sospensione dei diritti fondamentali in caso di dichiarazione dello stato di emergenza, quali il principio di proporzionalità. In particolare, due sono state le misure che hanno fatto maggiormente discutere: il divieto di assembramento e il coprifuoco. Il divieto di assembramento è stato introdotto con ordinanza del Ministro della Salute del 21 marzo 2020 (ai sensi della Legge sulla protezione della popolazione

---

<sup>26</sup> Cfr. A. Abramović, *Ustavnost u doba virusa*, cit.

dalle malattie infettive), introducendosi così la chiusura di asili nido, scuole, teatri, cinema ristoranti, ma con l'eccezione delle sale giochi e scommesse che sono state chiuse solo in un secondo momento. Ciò è stato seguito dal divieto di assembramento di più di due persone nei luoghi pubblici, mentre ai datori di lavoro è stata data la possibilità di scegliere come organizzare il lavoro adottando per chi ne avesse la possibilità lo *smart working*. Il divieto di assembramento non ha riguardato, però, le imprese che hanno continuato ad essere aperte e spesso sono state accusate di non aver fornito ai propri dipendenti i dispositivi di protezione necessari, il che ha causato proteste per la mancanza di mascherine e prodotti disinfettanti<sup>27</sup>.

Il coprifuoco è stato introdotto, invece, il 17 marzo con l'ordinanza sulle limitazioni e sul divieto di movimento. Molteplici osservatori hanno fatto notare che un provvedimento di tal tipo avrebbe dovuto essere adottato dal Parlamento o in circostanze eccezionali dal Governo, ma l'ordinanza è stata approvata dal Ministro dell'Interno e successivamente modificata più volte<sup>28</sup>. Si disponeva, da una parte, un divieto assoluto di movimento per tutti i cittadini di età superiore ai 65 anni (70 anni in città e villaggi sotto i 5000 abitanti), con il risultato di aver tenuto le persone chiuse nelle loro case per 33 giorni a partire dal 18 marzo. Le multe per la violazione del coprifuoco ammontavano tra 2 e 6 pensioni mensili medie. Dall'altra parte, il coprifuoco nazionale con il divieto totale dei movimenti, che durava dalle 17.00 alle 05.00 nei giorni feriali e l'intera giornata nei giorni festivi, è rimasto in vigore per gran parte del periodo di emergenza. La misura ha avuto il suo culmine durante il fine settimana della Pasqua ortodossa con il divieto totale di uscire, imposto continuativamente per 108 ore. Le multe per la violazione del divieto variavano da uno a tre stipendi mensili medi nel paese (inizialmente erano previste pene detentive, ma dopo gli avvertimenti degli esperti sono state rimosse). Date le continue modifiche degli orari del coprifuoco, chi non seguiva regolarmente le notizie rischiava di violare le limitazioni di movimento senza saperlo<sup>29</sup>.

Altre misure alquanto controverse hanno riguardato la limitazione del diritto all'informazione e il ricovero forzato delle persone infette da Coronavirus. Il 28 marzo il Governo aveva approvato la Nota n.1295 che prevedeva che i comuni

---

<sup>27</sup> A. Riha, *Serbia, coronavirus e autocrazia*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 7 aprile 2020, [www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-coronavirus-e-autocrazia-200873](http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-coronavirus-e-autocrazia-200873).

<sup>28</sup> Cfr. Beogradski centar za ljudska prava, *Restrictions of the Freedom of Movement of Serbia's Citizens during the COVID-19 Pandemic amongst the Most Drastic in Europe*, in *BCHR*, [www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/restrictions-of-the-freedom-of-movement-of-serbias-citizens-during-the-covid-19-pandemic-amongst-the-most-drastic-in-europe/](http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/restrictions-of-the-freedom-of-movement-of-serbias-citizens-during-the-covid-19-pandemic-amongst-the-most-drastic-in-europe/).

<sup>29</sup> Cfr. M. Milenkovic, *Responses to Covid 19 crisis in Serbia – Democracy and the rule of law on ventilators?*, cit., dove si evidenzia come la Corte costituzionale pur rimasta in funzione e interpellata in merito è rimasta completamente in silenzio su questo sistema confuso e discriminatorio.



e le città, nonché le strutture sanitarie, non possano divulgare informazioni sull'epidemia, riservando tale facoltà all'Unità di crisi per il contenimento della diffusione della malattia infettiva Covid-19. In altri termini, chi avesse pubblicato un'informazione resa nota da un soggetto non autorizzato rischiava di essere severamente punito. Sebbene le associazioni dei giornalisti serbi e una parte dell'opinione pubblica avessero protestato contro un provvedimento che di fatto aveva introdotto la censura, il Governo si era giustificato affermando che lo scopo era quello di contrastare la diffusione di notizie false. I primi effetti del provvedimento sono emersi così il 1 aprile, quando la giornalista del portale *Nova*, Ana Lalić, è stata arrestata a causa di un articolo in cui aveva denunciato le condizioni pericolose in cui lavorano i medici e gli operatori sanitari del Centro clinico della Vojvodina di Novi Sad. Sulla base della denuncia sporta da quest'ultimo, la procura ha disposto un fermo di 48 ore nei confronti della giornalista, mentre la polizia ha perquisito il suo appartamento, sequestrando il suo computer e due cellulari. La giornalista è stata rilasciata all'indomani dell'arresto e lo stesso giorno la Premier Ana Brnabić ha ritirato il controverso provvedimento, formalmente su richiesta del Presidente Vučić, ma molto probabilmente per via delle reazioni delle associazioni dei giornalisti serbi e di varie organizzazioni internazionali che hanno duramente criticato il provvedimento<sup>30</sup>. Per quanto concerne, invece, il ricovero forzato di tutte le persone positive al Coronavirus, quest'ultimo ha riguardato anche le persone asintomatiche o con sintomi molto lievi. La misura è stata introdotta su raccomandazione del team medico cinese inviato per aiutare la risposta serba allo scoppio della malattia. Le persone infette sono state, quindi, portate in ospedali temporanei allestiti da militari nel quartiere fieristico e nei palazzetti dello sport. Come è stato evidenziato, questo tipo di approccio per frenare la diffusione della malattia non è stato adottato in alcun altro paese europeo, dove alle persone asintomatiche o con sintomi lievi veniva chiesto l'auto-isolamento<sup>31</sup>.

Infine, in Bosnia ed Erzegovina la gestione della crisi sanitaria si è presentata come altamente decentralizzata e complessa. Le istituzioni a livello statale hanno avuto un ruolo costituzionale di coordinamento delle attività, mentre l'assistenza sanitaria e i servizi sanitari sono di competenza della RS e nella FBiH dei governi cantonali. Lo stesso vale per la struttura della Protezione civile. La RS ha introdotto nel suo territorio una struttura di gestione della crisi centralizzata, mentre la FBiH una struttura decentralizzata. I rapporti tra istituzioni statali e strutture locali di gestione della crisi sono stati puramente formali e senza alcuna

---

<sup>30</sup> Cfr. A. Riha, B. Čečen: *Lasciateci lavorare*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 3 aprile 2020, [www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Branko-Cecen-lasciateci-lavorare-200763](http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Branko-Cecen-lasciateci-lavorare-200763).

<sup>31</sup> Cfr. M. Milenkovic, *Responses to Covid 19 crisis in Serbia – Democracy and the rule of law on ventilators?*, cit..

rilevanza nell'affrontare la pandemia<sup>32</sup>. La complessità istituzionale della Bosnia ed Erzegovina e la lotta al Covid-19 che ha visto la dichiarazione di emergenza nella RS e la dichiarazione dello stato di disastro naturale nella FBiH, unita alle molteplici competenze dei singoli cantoni nell'adozione di misure di contenimento ha generato nel paese un'attività normativa alquanto dinamica che conta più di 150 provvedimenti tra leggi, decreti, decisioni, ordinanze e raccomandazioni<sup>33</sup>, che hanno disposto la chiusura degli uffici, degli enti e istituzioni culturali e attività commerciali (con l'eccezione di supermercati, farmacie e strutture eroganti servizi di prima necessità) e divieti di eventi e manifestazioni pubbliche. Sia nel territorio della FBiH che in quello della RS sono stati imposti dal 21 marzo anche quarantena e coprifuoco. Sul divieto di circolazione di cittadini minori di 18 anni di età e maggiori di 65 anni e sul coprifuoco per tutta la popolazione dalle 20.00 alle 05.00 introdotti nella FBiH è intervenuta la Corte costituzionale che con una decisione del 22 aprile ha affermato che il divieto di circolazione delle persone di età inferiore ai 18 anni e di età superiore ai 65 anni nel territorio della FBiH costituisce una violazione del diritto alla libertà di movimento ai sensi dell'art. II, par. 3, lettera m), della Costituzione di Dayton e dell'art. 2 del protocollo n. 4 CEDU. Oltre al coprifuoco, un'altra misura alquanto controversa è stata quella di rendere pubblici i dati personali dei pazienti Covid-19 e di persone in quarantena o autoisolamento, vietata però il 24 marzo dall'Agenzia per la protezione dei dati personali<sup>34</sup>.

Nell'adozione di altre misure restrittive le due entità si sono comportate come stati autonomi e indipendenti: è stato tale, per esempio, il comportamento di Milorad Dodik, membro della Presidenza della Bosnia ed Erzegovina, che aveva annunciato l'istituzione di checkpoint di polizia della RS ai valichi di frontiera della Bosnia ed Erzegovina, nonché alle linee di demarcazione tra le due entità vietando così il movimento di cittadini da città e comuni ad altre città e comuni della Bosnia ed Erzegovina. Similmente, nella FBiH, Fahrudin Solak, responsabile dell'Amministrazione federale della protezione civile aveva affermato che si era presa in considerazione la possibilità di "chiudere" città o unità amministrative in Bosnia ed Erzegovina, in caso di un improvviso aumento del numero di persone infette<sup>35</sup>. Nella FBiH l'adozione di misure restrittive si è presentata, però, ancora più complessa per via della sua struttura decentralizzata. Ciascuno dei dieci

---

<sup>32</sup> Cfr. M. Živanović, *Democracy and the state of emergency in Bosnia and Herzegovina*, in *European Western Balkans*, 29 aprile 2020, [europeanwesternbalkans.com/2020/04/29/democracy-and-the-state-of-emergency-in-bosnia-and-herzegovina/](http://europeanwesternbalkans.com/2020/04/29/democracy-and-the-state-of-emergency-in-bosnia-and-herzegovina/).

<sup>33</sup> Cfr. *Najnoviji PROPISI Bosne i Hercegovine vezani za sprečavanje širenja bolesti - Covid19 (Korona virus)*, dove sono consultabili tutti i 150 provvedimenti adottati, [www.paragraf.ba/propisi-naredbe-bosne-i-hercegovine-za-sprecavanje-sirenja-korona-virusa-covid-19.html](http://www.paragraf.ba/propisi-naredbe-bosne-i-hercegovine-za-sprecavanje-sirenja-korona-virusa-covid-19.html).

<sup>34</sup> E. Išerić, *Pojavom koronavirusa na površinu su isplivale i anomalije pravnog sistema BiH.*, cit.

<sup>35</sup> S. Huseinović, *Separatizam u doba korone*, in *Politika*, 24 marzo 2020, [www.dw.com/bs/separatizam-u-vrijeme-korone/a-52896121](http://www.dw.com/bs/separatizam-u-vrijeme-korone/a-52896121).

cantoni della FBiH possiede competenze significative nel campo della salute, dell'istruzione e della sicurezza e gode di un certo grado di autonomia nell'elaborazione e adozione di misure per agire in casi di disastri naturali e persino per prevenire la diffusione dell'infezione. Tuttavia, tali misure devono essere conformi alle leggi e alla Costituzione e in molteplici casi è necessario il coordinamento con livelli di governo più alti. Spesso, però, i cantoni hanno invaso le competenze della FBiH. Per esempio, l'Unità di crisi della Protezione civile del Cantone di Sarajevo ha pensato di poter vietare le sessioni del Parlamento della FBiH (vietando gli assembramenti con oltre 20 persone), senza considerare o tenere conto che il Parlamento dovesse essere lasciato in grado di svolgere le sue attività soprattutto nella situazione di crisi e che non rientra tra le competenze cantonali la sospensione dei lavori parlamentari<sup>36</sup>. Altri Cantoni si sono comportati addirittura come "stati nello stato". L'esempio più eclatante è dato dal Cantone di Livno, dove l'Unità di crisi della Protezione civile aveva adottato (ma poi anche revocato) un'ordinanza che vietava l'ingresso dei cittadini della Bosnia ed Erzegovina nel territorio del cantone. La decisione della Unità di crisi non trova alcuna base nella divisione delle competenze tra istituzioni della FBiH e organi cantonali stabilita dalla Costituzione, in quanto le misure che vietano la circolazione delle persone tra le diverse unità territoriali (cantoni, città, comuni) possono essere adottate dalle sole istituzioni della FBiH. In più, la misura si poneva in netto contrasto con la Costituzione di Dayton, oltre che con la Costituzione della FBiH, per violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali da queste garantiti<sup>37</sup>.

## 5. La fase due: graduale allentamento delle misure restrittive

Gli scenari iniziali contrassegnati da timori di una diffusione incontrollata di contagi da Covid-19, insieme alla paura che i sistemi sanitari non avrebbero retto all'espandersi della pandemia, sono stati scongiurati in tutti e quattro i paesi, il che ha reso possibile il lancio della fase due di allentamento delle misure di contenimento, revocando alcuni dei provvedimenti più controversi della fase uno.

In Slovenia, con decreto del 30 aprile è stata consentita di nuovo la circolazione al di fuori del proprio comune di residenza permanente o temporanea (ma rimane in vigore il divieto di assembramento); il 4 maggio sono state

---

<sup>36</sup> E. Išerić, *Pojavom koronavirusa na površinu su isplivale i anomalije pravnog sistema BiH*, cit. Come riporta *Klix.ba*, del 31 marzo 2020, alcuni costituzionalisti del paese hanno cercato di giustificare la misura del cantone, invocando il disposto della Costituzione della FBiH che prescrive che il governo della Federazione è autorizzato a emanare decreti con forza legge in caso di pericolo per il paese quando il Parlamento della FBiH non è in grado di farlo, anche se tale disposto non prevede in alcun modo che le istituzioni del cantone possano limitare o sospendere le sessioni parlamentari.

<sup>37</sup> S. Huseinović, *Separatizam u doba korone*, cit.

allentante le misure volte a limitare i contatti sociali (con riaperture di bar, ristoranti, centri estetici, parrucchieri, orefici, calzolai, strutture turistiche, ecc.); con decreto dell'11 maggio è stato ripristinato il trasporto pubblico dei passeggeri; il 14 maggio sono stati riaperti i confini ai cittadini residenti nell'UE (con controlli sanitari saltuari, ma senza obbligo di quarantena). Infine, con decreto del 15 maggio la Slovenia ha revocato lo stato di epidemia da malattia infettiva Covid-19. Le altre misure di contenimento rimarranno in vigore fino al 31 maggio quando ulteriori decisioni saranno prese in base alla situazione epidemiologica nel paese<sup>38</sup>. In Croazia, la fase due è stata avviata il 27 aprile e ha visto la riapertura di tutte le attività commerciali, delle biblioteche, librerie, musei, il ripristino delle linee del trasporto pubblico, nonché dall'11 maggio la possibilità di realizzare assembramenti fino a 10 persone e la riapertura dei centri commerciali, bar e ristoranti, seguita dalla riapertura parziale delle istituzioni scolastiche. Nel paese non è stato ancora revocato lo stato di epidemia, mentre i confini sono stati riaperti ai cittadini residenti nell'UE dal 11 maggio<sup>39</sup>.

In Serbia, invece, la fase due è iniziata solo grazie a proteste di cittadini contro il governo battendo pentole sui balconi<sup>40</sup>. Il Presidente Vučić ha annunciato, quindi, che lo stato di emergenza sarebbe stato revocato il 6 maggio e il coprifuoco il 7 maggio. Di conseguenza, il 6 maggio l'Assemblea nazionale si è riunita e lo stato di emergenza è stato revocato da quest'ultima dopo 53 giorni. In Bosnia ed Erzegovina, invece, la fase due è stata avviata nella FBiH il 24 aprile quando è stato revocato il coprifuoco dalle ore 20.00 alle 05.00, così come l'obbligo di quarantena per un periodo di 14 giorni presso le strutture costruite nelle aree di confine per i tutti i cittadini (stranieri e bosniaci) che entrano nel paese dall'estero (ma gli stessi sono obbligati a stare in isolamento presso le proprie abitazioni). Nella RS sono rimasti in vigore, invece, sia il coprifuoco che l'obbligo di quarantena di 14 giorni. L'unico allentamento delle misure restrittive si è verificato in quest'ultimo caso il 27 aprile, quando è stato consentito, per la prima volta dallo scoppio della pandemia, agli anziani di uscire per tre ore al giorno e ad alcune attività di ripartire.

## 6. Conclusioni

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha portato i quattro paesi in esame ad adottare scelte diverse nella gestione della crisi, declinate nella dichiarazione dello stato

---

<sup>38</sup> I decreti di allentamento delle misure sono consultabili sul sito istituzionale dedicato all'emergenza corona virus: [www.gov.si/it/argomenti/koronavirus/](http://www.gov.si/it/argomenti/koronavirus/).

<sup>39</sup> I decreti di allentamento delle misure sono consultabili sul sito istituzionale dedicato al Coronavirus: [www.koronavirus.hr](http://www.koronavirus.hr).

<sup>40</sup> A. Riha, *Serbia, pentole contro il regime*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 5 maggio 2020, [www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-pentole-contro-il-regime-201600](http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-pentole-contro-il-regime-201600).

di epidemia in Slovenia e Croazia, con conseguente adozione di misure di contenimento dei contagi entro la cornice legislativa, ovvero nello stato di emergenza in Serbia, seguito dalla possibilità di sospendere o limitare diritti costituzionalmente garantiti. Inevitabilmente, la gestione della crisi ha portato in tutti i casi ad un rafforzamento del ruolo dell'esecutivo (o del Presidente della Repubblica) e richiesto l'adozione di severe misure di contenimento del contagio. I problemi che hanno contrassegnato i diversi paesi durante la gestione dell'emergenza sanitaria non sono stati dati, però, dalle mere misure di contenimento (la maggior parte delle quali è stata adottata anche in altri paesi europei), ma piuttosto dalla loro modalità di adozione e implementazione che ha accentuato i punti deboli dei rispettivi sistemi politici, ovvero tendenze interne già esistenti.

La Slovenia ha così registrato sin dall'insediamento del Governo Janša frequenti violazioni dello stato di diritto, la legittimazione *ex post* dei provvedimenti adottati, l'istituzione di organismi para-giuridici e tentativi di limitazione di diritti costituzionalmente garantiti, andando anche oltre a quanto sarebbe stato consentito dalla Costituzione con la proclamazione dello stato di emergenza. Con l'attuale allentamento delle misure la situazione sembra essere però rientrata. In Serbia, l'emergenza sanitaria ha accentuato, invece, tendenze autoritarie da tempo presenti che la crisi non ha fatto altro che rafforzare: personalizzazione del potere, sospensione del Parlamento, dichiarazione di emergenza di dubbia legittimità costituzionale, coprifuoco e gravi limitazioni del diritto all'informazione ne sono gli esempi. Non sembra, quindi, un caso che *Freedom House* abbia declassato la Serbia in piena pandemia a regime ibrido per la prima volta dal 2003. La gestione della crisi in Bosnia ed Erzegovina ha accentuato, invece, la fragile democrazia del paese e le anomalie del suo sistema istituzionale. La mancanza di una disciplina dello stato d'eccezione a livello costituzionale ha diviso il paese, con la RS che aveva dichiarato lo stato di emergenza e la FBiH lo stato di disastro naturale. La gestione della crisi ha messo in evidenza un livello statale debole e le due entità che hanno preferito gestire la crisi come Stati autonomi e indipendenti, nonché la fragile sovranità interna della FBiH evidenziata dai comportamenti di alcuni cantoni che spesso hanno cercato di agire come "stati nello stato".

Volendo proclamare un vincitore, la *performance* migliore è stata sicuramente quella della Croazia che spicca tra i paesi che hanno gestito meglio l'emergenza sanitaria. Sin dall'inizio della crisi il paese ha modificato la propria legislazione uniformandola a quelle che potevano essere le esigenze dell'emergenza sanitaria. Non sono mancate critiche in relazione ad alcune misure restrittive, in particolare il divieto di assembramento e di circolazione, in quanto hanno finito per limitare diritti costituzionalmente garantiti quali la libertà di riunione e circolazione senza la dichiarazione dello stato di emergenza. A differenza, però, delle altre esperienze



il Governo croato non ha assunto alcuni poteri straordinari e sia il Primo Ministro che il Presidente della Repubblica hanno tenuto un profilo molto basso, rivolgendosi ai cittadini solo in rare occasioni. Il campo è stato lasciato al team di gestione della crisi: il Ministro della Salute Vili Beroš, il direttore dell'Istituto nazionale di salute pubblica Krunoslav Capak, il responsabile della Protezione civile nazionale Davor Božinović e la direttrice dell'ospedale universitario per le malattie infettive di Zagabria, Alemka Markotić. Queste quattro persone si sono trovate a gestire oltre all'emergenza sanitaria anche il terremoto di Zagabria (il più forte degli ultimi 140 anni) avvenuto il 22 marzo in piena crisi sanitaria e sono riuscite a svolgere le proprie funzioni in modo moderato presentandosi quotidianamente alle conferenze stampa e lasciando la possibilità ai giornalisti di analizzare meticolosamente ogni aspetto di gestione della crisi, creando così quello che probabilmente nelle altre esperienze esaminate è mancato: l'essenziale fiducia tra cittadini e istituzioni.

*Carna Pistan*  
Dip.to di Studi Giuridici  
Università degli Studi di Udine  
carna.pistan@uniud.it