

La considerazione delle persone vulnerabili tra *forti* proclami internazionali e *deboli* risposte interne, durante la prima fase di vigenza delle misure di contrasto al Covid-19

di Vincenzo Lorubbio

Abstract: The Covid-19 pandemic has had a devastating impact on the lives of much of the world's population. But some categories of people, such as the elderly, the sick, the disabled, but also children and adolescents have suffered particularly from the effects of the virus: these categories of people are commonly defined as “vulnerable”. The purpose of this paper is to verify whether and how the state regulations issued to deal with the pandemic have considered the needs of the weakest. At the same time, it is relevant to understand if new forms have been added to previous forms of vulnerability and how this circumstance questions us about the role of law in relation to this condition of the human being.

Keywords: Vulnerability; children's rights; rights of disabled persons; elder rights; patients' rights.

2615

1. Introduzione

La pandemia legata al virus SARS-COV-2 che ha generato la sindrome respiratoria acuta Covid-19 ha provocato quasi quattro milioni di contagi nel mondo ed oltre 250.000 decessi¹. Sebbene il virus non abbia risparmiato nessuna fascia di età ed abbia portato al decesso anche soggetti in apparenti buone condizioni di salute, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha sin da subito specificato, e le risultanze diagnostiche lo hanno in seguito confermato, come tale condizione patologica determini gravi conseguenze soprattutto nelle persone anziane, oltre che nei soggetti affetti da precedenti patologie o che comunque versano in condizioni di immunodepressione, permanente o transitoria².

¹ Il dato si riferisce alla metà di maggio 2020 e nel momento in cui si scrive è ancora in crescita. La mappatura dei dati ufficiali, costantemente aggiornati, è fornita dal *Coronavirus Research Center* della *John Hopkins University & Medicine*, ed è disponibile su coronavirus.jhu.edu/map.html.

² Più precisamente l'OMS parla in questi termini «Older people, and those with underlying medical problems like cardiovascular disease, diabetes, chronic respiratory disease, and cancer are more likely to develop serious illness», in www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1.

È stato opportunamente considerato che proprio il tema della protezione dei soggetti vulnerabili sia stato uno dei principali obiettivi che la comunità internazionale ha inteso perseguire sin dall'insorgere della pandemia³: particolarmente evocativo, a tal riguardo, il discorso pronunciato dal segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres che, nell'annunciare l'attuazione di un *Covid-19 Global Humanitarian Response Plan*, ha affermato che «this is the moment to step up for the vulnerable. Older persons, persons with chronic illness and persons with disabilities face particular, disproportionate risks, and require an all-out effort to save their lives and protect their future»⁴.

Più in generale, è innegabile come la pandemia abbia accresciuto la precarietà della già fragile condizione delle persone vulnerabili ed abbia reso evidente la necessità di una risposta coordinata e sistemica da parte degli Stati per rafforzare la tutela dei loro diritti⁵.

Ma oltre agli anziani, ai malati e ai portatori di handicap, anche altri soggetti sono risultati particolarmente vulnerabili e, quindi, bisognosi di una tutela rafforzata, per poter adeguatamente fronteggiare le conseguenze della pandemia globale: in ragione di tale scenario, l'obiettivo del presente contributo consiste nel verificare quali soggetti siano stati ritenuti meritevoli di speciale protezione da parte dei differenti organismi sovranazionali ed internazionali che tutelano i diritti umani, e se e quali iniziative normative abbiano cominciato ad intraprendere gli Stati, per rendere effettiva la tutela delle diverse condizioni di vulnerabilità.

L'inquadramento di tale obiettivo richiede, tuttavia, alcune puntualizzazioni di ordine metodologico.

La prima investe il campo di osservazione comparata: esso non risiede nel dettaglio delle varie normative che hanno interessato, in qualche misura, le singole categorie di soggetti vulnerabili, all'interno dei differenti Stati, ma si focalizza necessariamente sui provvedimenti interni maggiormente rappresentativi e rispondenti a quanto richiesto a livello sovranazionale ed internazionale, con le connesse mancanze e disfunzioni emerse.

³ Cfr. I. Domenici - T. Rohmann, *How to protect the Vulnerable?: Legal Implications of Vulnerability in Times of Covid-19*, VerfBlog, 2020/4/15, in verfassungsblog.de/how-to-protect-the-vulnerable/.

⁴ A. Guterres, *This is the moment to step up for the vulnerable*, Ginevra, 23-03-2020. Il testo integrale del "Covid-19 Global Humanitarian Response Plan" delle Nazioni Unite, è reperibile su www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-Covid-19.pdf.

⁵ Per un approfondimento in merito al rapporto tra la tutela dei soggetti vulnerabili e il ruolo degli Stati si rinvia a M. Fineman, *The Vulnerable Subject and the Responsive State* in *Emory Law Journal*, 60 (2010), 151-275. Per un focus relativo al concetto di vulnerabilità in un'ottica multidisciplinare v., su tutti, O. Giolo – B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Roma, 2018.

Una seconda specificazione metodologica riguarda l'utilità di procedere ad una comparazione normativa per categorie di vulnerabilità (assumendo, dunque, la vulnerabilità stessa come *tertium comparationis*⁶), invece che per elencazione dei provvedimenti dei singoli Stati, in modo tale da rendere maggiormente evidenti le analogie e le differenze di risposta delle singole istituzioni, e così cogliere il grado di priorità, qualitativa e quantitativa, accordato dalle stesse alle specifiche tipologie di vulnerabilità, al netto di un quadro ancora in costante evoluzione⁷.

Un ulteriore chiarimento riguarda il concetto stesso di vulnerabilità. Acclarata la vastità e la complessità definitoria di tale concetto dal punto di vista teorico⁸, si proverà ad indagare, sul piano pratico, in quali ambiti di esercizio di diritti fondamentali e libertà individuali, i provvedimenti statali abbiano considerato le istanze delle persone vulnerabili per condizione strutturale (malati, anziani, disabili, minori) o per situazione contingente (migranti, profughi, rifugiati, detenuti, vittime di violenza)⁹: l'analisi critica relativa alle differenti risposte normative renderà maggiormente visibile l'emersione o meno di forme di discriminazione (per esempio in relazione all'età, alla condizione personale o sociale, all'etnia o al sesso), conseguenza indiretta della mancanza di valutazione prodromica da parte degli Stati, circa gli effetti che determinate norme possono produrre sulla già fragile condizione di taluni soggetti¹⁰.

Ultima premessa: dal momento che la tutela delle vulnerabilità, nei differenti contesti statali si è espressa, non solo o non appena, mediante

⁶ Sulle opzioni comparative perseguibili rispetto ai testi normativi e alla eventuale scelta del "*tertium comparationis*", si v., fra tutti, L. Pegoraro - A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 11 ss.

⁷ Nel momento in cui si scrive, per esempio in Italia, è appena iniziata la c.d. "fase 2" con la riapertura graduale delle attività lavorative e l'alleggerimento delle misure restrittive relative al distanziamento sociale, mentre in altri Paesi, come Regno Unito o Stati Uniti, l'emergenza non ha ancora toccato il suo apice. Cfr. dati OMS in covid19.who.int/

⁸ A tal riguardo, particolarmente efficace l'espressione usata da S.A Hurst, *Vulnerability in research and health care; Describing the elephant in the room?* in *Bioethics* 2008; 22(4):192, che paragona lo sforzo teorico di definire i contorni del concetto di vulnerabilità con quello compiuto «da sei ciechi che tentano di descrivere un elefante».

⁹ In relazione all'importanza di considerare il portato della vulnerabilità come metodo di indagine sia sul piano teorico che su quello pratico, si rinvia al recentissimo contributo di A. Furia - F. Zullo, *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Roma, 2020.

¹⁰ Sulla necessità di un'attenta e preventiva pianificazione, anche normativa, da parte degli Stati, volta a tutelare le persone maggiormente vulnerabili durante situazioni di emergenza o di catastrofe v. S. Hoffman, *Preparing for Disaster: Protecting the Most Vulnerable in Emergencies* in *UC Davis Law Review*, Vol. 42, 2009, 1491-1547. Sulla necessità dell'introduzione di una specifica normativa internazionale sul tema della tutela dei soggetti vulnerabili durante le situazioni di emergenza o disastro ambientale v. K. da Costa and P. Pospieszna, *The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion* in 6 *Journal of international humanitarian legal studies* 2015, 64-86.

strumenti strettamente normativi (leggi, decreti, regolamenti, ordinanze ecc.), l'analisi ha riguardato anche tutti quegli strumenti, come circolari, guide operative, decaloghi o dichiarazioni, con cui gli Stati, per il tramite di ministeri, dipartimenti, uffici o comitati, hanno inteso fornire adeguata protezione alle differenti esigenze gradualmente emerse¹¹.

2. Persone anziane e/o affette da pregresse patologie

La situazione di pandemia mondiale ha mosso tutte le maggiori organizzazioni internazionali che si occupano, a vario titolo, della tutela dei diritti umani a riportare al centro del dibattito la condizione dei più deboli: la pandemia senza precedenti del Covid-19 «is a powerful reminder of our interconnectedness and vulnerabilities»¹² e, al fine di salvaguardare il futuro, appare necessario rafforzare le capacità nazionali, regionali e globali per rispondere ai potenziali focolai di malattie infettive e per migliorare la protezione di tutti, in particolare dei gruppi vulnerabili che sono colpiti in modo notevole in tali situazioni¹³.

Ciò nondimeno, se unanime appare il richiamo all'implementazione del presidio per i soggetti in condizione di vulnerabilità, più eterogeneo risulta lo scenario relativo a quali specifiche categorie di soggetti debba essere indirizzata tale tutela¹⁴.

Risulta indiscutibile, come a più riprese segnalato¹⁵, che i primi soggetti destinatari di attenzione normativa, in relazione al Covid, siano state le persone anziane o affette da precedenti problemi di salute. Ciononostante, pur avendo ciascun ordinamento tentato di differenziare il trattamento del soggetto affetto da patologia da quello della persona anziana in quanto tale, la regolamentazione di queste due posizioni, ancorché non totalmente sovrapponibile, non risulta per

¹¹ In merito all'opportunità dell'utilizzo di misure di *soft law* per la tutela dei soggetti vulnerabili, con particolare riferimento ai migranti irregolari v. A. Betts, *Towards a soft law framework for the protection of vulnerable irregular migrants* in *International Journal of Refugee Law*, Volume 22, Issue 2, July 2010, 209–236.

¹² G20 Leaders' Statement on Covid-19 in Extraordinary G20 Leaders' Summit, Riyadh, Saudi Arabia, 27-03-2020, in [g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20\(3\).pdf](https://www.g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Cfr. A. Ahmad, *What does it mean to be made vulnerable in the era of Covid-19?* in 395 *The Lancet*, 2020, 1482.

¹⁵ Si veda a tal riguardo, tra gli altri, il dossier del Fondo ONU per la Popolazione UNFPA, *Implications of Covid-19 for Older Persons: Responding to the Pandemic*, 24.04.2020, in particolare pp. 7-11, in www.unfpa.org/resources/implications-covid-19-older-persons-responding-pandemic e la dichiarazione del Consiglio d'Europa, Council of Europe, *Older persons need more support than ever in the age of the Covid-19 pandemic*, 23.03.2020 in www.coe.int/en/web/commissioner/-/older-persons-need-more-support-than-ever-in-the-age-of-the-covid-19-pandemic.

ovvie ragioni sempre facilmente distinguibile. Paradigmatici si presentano i casi dell'Italia, dove già tramite le prime disposizioni attuative alla decretazione d'urgenza emerge questa ambivalenza, dal momento che, nella declinazione del dettaglio normativo, la tutela delle due posizioni si intreccia costantemente¹⁶, e del Canada dove, a fronte di una teorica distinzione tra la posizione dell'anziano, quella del malato a rischio per patologiche pregresse e quella del malato a rischio a causa di un sistema immunitario compromesso, si perviene, poi, sul piano operativo, ad un identico trattamento e ad una comunanza di raccomandazioni¹⁷.

Ma il principale problema emerso in relazione alla tutela della vulnerabilità in ambito sanitario è, senz'altro, quello dell'accesso alle strutture, in sicurezza e senza discriminazioni: è questo una delle prime problematiche individuate dal Consiglio d'Europa che, per il tramite del proprio Comitato di Bioetica (DH-BIO), ha emanato una Dichiarazione riguardante il problema dei diritti umani durante la pandemia¹⁸. Rimarcando il ruolo centrale dei sistemi sanitari, sia in Europa che nel resto del mondo, il DH-BIO ha sottolineato l'importanza di osservare, anche in un contesto di risorse scarse come quello attuale, il principio di equità nell'accesso all'assistenza sanitaria, di cui all'articolo 3 della Convenzione di Oviedo¹⁹, nel quale viene statuito che tale accesso debba essere determinato unicamente dal criterio clinico, al fine di

¹⁶ Cfr. D.P.C.M. 8-03-2020, art. 3 co. 1 lett. b) dove si richiede senza distinzione a «tutte le persone anziane o affette da patologie croniche o con multimorbilità ovvero con stati di immunodepressione congenita o acquisita» di non lasciare la propria abitazione se non per ragioni di stretta necessità. Per una raccolta completa e costantemente aggiornata della normativa in materia di Covid-19 in Italia, è disponibile la *Raccolta degli atti recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19* su www.gazzettaufficiale.it/attiAssociati/1/?areaNode=12.

¹⁷ Cfr. Government of Canada, *Vulnerable populations and Covid-19* in www.canada.ca/en/public-health/services/publications/diseases-conditions/vulnerable-populations-covid-19.html dove vi sono precise e comuni indicazioni per tutte le organizzazioni che si occupano di supportare «older adults, those at risk due to underlying medical conditions or those with a compromised immune system».

¹⁸ Council of Europe - Committee on Bioethics (DH-BIO), *Statement on human rights considerations relevant to the Covid-19 pandemic*, Strasbourg, 14-04-2020 in rm.coe.int/09000016809e2785.

¹⁹ In essa si prescrive quanto segue: «Le Parti, tenuto conto dei bisogni della salute e delle risorse disponibili, prendono le misure appropriate in vista di assicurare, ciascuna nella propria sfera di giurisdizione, un accesso equo a cure della salute di qualità appropriata». La Convenzione di Oviedo, tuttavia, benché ratificata formalmente dall'Italia tramite la L. 145/2001, non è pienamente operativa a causa della mancanza del depositato del protocollo di ratifica della stessa che di fatto la rende priva di uno strumento attuativo. Sul problema della vigenza della Convenzione in Italia v. S. Penasa, *Alla ricerca dell'anello mancante: il deposito dello strumento di ratifica della Convenzione di Oviedo*, dicembre 2007 in forumcostituzionale.it; in generale sulla Convenzione di Oviedo si rinvia a C. Piciocchi, *Convenzione di Oviedo sui diritti dell'uomo e la biomedicina: verso una bioetica europea?* in 3, *Diritto pubblico comparato europeo*, 2001, 1301-1311.

impedire che i più vulnerabili subiscano discriminazioni, sulla base dell'età, ma anche della condizione fisica o sociale²⁰.

Anche la Commissione interamericana dei diritti umani (CIDH) nella risoluzione 1/2020, dedicata a “Pandemia e Diritti umani nelle Americhe”, specifica la necessità di garantire un'equa distribuzione e accesso alle strutture sanitarie, beni e servizi, senza che la scarsità di risorse possa giustificare atti di discriminazione diretti, indiretti, multipli o intersezionali²¹.

All'interno del contesto europeo, in Italia, le disposizioni del Comitato per la Bioetica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sembrano ricalcare le indicazioni internazionali in materia, in particolare in riferimento all'adozione del *triage* anche durante il periodo di pandemia, allorquando definiscono «eticamente inaccettabile ... ogni altro criterio di selezione, quale ad esempio l'età anagrafica, il sesso, la condizione e il ruolo sociale, l'appartenenza etnica, la disabilità»²².

E, in merito al divieto di discriminazioni, la stessa posizione è stata adottata da altri Stati come Spagna²³, Regno Unito²⁴, Germania²⁵ e Irlanda²⁶.

²⁰ Council of Europe - Committee on Bioethics (DH-BIO), *Statement on human rights considerations relevant to the Covid-19 pandemic*, cit. Pienamente allineata con la posizione del Consiglio d'Europa anche la Special Rapporteur delle Nazioni Unite per i Diritti delle Persone con Disabilità, cfr. OHCHR, *Covid-19: Who is protecting the people with disabilities? – UN rights expert*, Geneva, 17-03-2020 in www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25725.

²¹ Cfr. CIDH, *Resolución no. 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, 10-04-2020, para. C n. 8, in www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf. Per una disamina completa relativa al problema della discriminazione sulla base dell'età, comprensiva delle specificità inerenti alle discriminazioni multiple ed intersezionali v., su tutti, L. Vickers, *Comparative Discrimination Law: Age as a Protected Ground*, Leiden – Boston, 2018.

²² Cfr. CNB - Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Covid-19: la decisione clinica in condizioni di carenza di risorse e il criterio del “triage in emergenza pandemica”*, 8-03-2020 in bioetica.governo.it/media/3997/p136_2020_covid-19-la-decisione-clinica-incondizioni-di-carenza-di-risorse-e-il-criterio-del-triage-in-emergenza-pandemica.pdf.

²³ Cfr. Comité de Bioética de España, *Informe Sobre los Aspectos Bioéticos de la Priorización de Recursos Sanitarios en el Contexto de la Crisis del Coronavirus*, 25-3-2020 in assets.comitedebioetica.es/files/documentacion/Informe%20CBE%20Priorizacion%20de%20recursos%20sanitarios-coronavirus%20CBE.pdf.

²⁴ Cfr. Nuffield Council of Bioethics (UK), *Ethical considerations in responding to the Covid-19 pandemic*, 17-03-2020 in www.nuffieldbioethics.org/assets/pdfs/Ethical-considerations-in-responding-to-the-Covid-19-pandemic.pdf

²⁵ Cfr. Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv-und Notfallmedizin, *Entscheidungen über die Zuteilung von Ressourcen in der Notfallund der Intensivmedizin im Kontext der Covid-19-Pandemie*, 25-03-2020 in www.divi.de/empfehlungen/publikationen/covid-19/1540-covid-19-ethik-empfehlung-v2/file.

²⁶ Cfr. Department for Health (Ireland), *Ethical Framework for Decision-Making in a Pandemic*, 23-03-2020 in www.gov.ie/en/publication/dbf3fb-ethical-framework-for-decision-making-in-a-pandemic/.

Sul fronte americano, anche negli USA, a fronte di iniziali allarmi circa le presunte decisioni di alcuni ospedali dell'Alabama di limitare l'accesso alle cure ad anziani e disabili, l'Ufficio per i diritti civili del Dipartimento della Salute e dei Servizi Umani ha emanato una nota per intimare a tutti i medici il divieto di discriminazione sulla base della «disabilità, razza, età o altri fattori»²⁷, rimarcando l'assoluta preminenza e l'uguale dignità della vita rispetto ad ogni «cinica forma di utilitarismo»²⁸.

In Argentina, ancora, è stato sottolineato che la decisione stessa di adottare, in anticipo, misure preventive drastiche ha avuto come obiettivo proprio quello di scongiurare che i sanitari dovessero essere costretti a selezionare le vite da salvare, dal momento che la tutela dei vulnerabili si pone come vero e proprio dovere etico che incombe su ogni Stato, nell'amministrare la salute dei suoi cittadini²⁹.

Un'altra problematica correlata alla condizione degli anziani, necessiterebbe di specifica attenzione, ossia quella relativa agli anziani istituzionalizzati: a tal riguardo, la sezione europea dell'OMS ha ricordato che «supportare e proteggere le persone anziane che vivono sole nella comunità è un affare di tutti», ma che «è compito dei governi e delle autorità realizzare interventi per garantire agli anziani ciò di cui hanno bisogno»³⁰; inoltre, il Dipartimento economico e sociale dell'ONU ha ravvisato l'importanza per gli Stati di «rafforzare il supporto sociale pur continuando il distanziamento fisico»³¹.

Ma proprio l'aspetto connesso alla tutela sociopsicologica degli anziani appare al momento, sia nel contesto europeo che americano, privo di adeguata

²⁷ U.S. Department of HHS - Office for Civil Rights, *Bulletin: Civil Rights, HIPAA, and the Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*, 28-03-2020 in www.hhs.gov/sites/default/files/ocr-bulletin-3-28-20.pdf.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Cfr. L. De Janon Quevedo, *Covid-19. Aún estamos a tiempo*, Universidad Católica Argentina, 31-03-2020, in [www.uca.edu.ar/public/ckeditor/Bioetica/2020/Covid%2019/Covid-19.%20A%C3%BAn%20estamos%20a%20tiempo.pdf](http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Bioetica/2020/Covid%2019/Covid-19.%20A%C3%BAn%20estamos%20a%20tiempo.pdf).

³⁰ H. P. Kluge, *Statement – Older people are at highest risk from Covid-19, but all must act to prevent community spread* in www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/statements/statement-older-people-are-at-highest-risk-from-covid-19,-but-all-must-act-to-prevent-community-spread. Anche la sezione panamericana dell'OMS ha emanato un decalogo relativo agli anziani soli, contenente, tuttavia, solo regole di buon senso collettivo e non indicazioni specifiche indirizzate agli Stati. Cfr. PHAO, *Covid-19. Ways to help the elderly and/or people with underlying conditions living alone*, 7-04-2020 in www.paho.org/en/documents/infographic-covid-19-ways-help-elderly-and-or-people-underlying-conditions-living-alone.

³¹ UN-DESA, *Older persons and Covid-19 A Defining Moment for Informed, Inclusive and Targeted Response*, in www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/04/POLICY-BRIEF-ON-Covid19-AND-OLDER-PERSONS.pdf.

attenzione, risultando in parte non tematizzato, in parte discusso, ma mai tradotto in iniziative legislative³².

Si profila qui una delle problematiche comuni a tutte le categorie di vulnerabilità che verranno analizzate in seguito: l'aspetto relativo alla tutela delle relazioni sociali, infatti, appare puntualmente pretermesso (*rectius* differito) rispetto alle (ritenute) preminenti esigenze di tutela della salute fisica³³.

3. Persone disabili

La gravità di quest'ultimo aspetto si percepisce in maniera ancora più evidente in relazione ad un'altra condizione di vulnerabilità, ovvero la disabilità, rispetto alla quale appare chiaramente come le misure normative statali, volte a regolare il distanziamento sociale o l'isolamento forzato in nome del fondamentale diritto alla salute collettivo, rischiano di non tenere in debita considerazione la situazione specifica di persone che necessitano proprio del contatto e della prossimità degli altri per poter svolgere funzioni vitali e, di conseguenza, esercitare anche i propri basilari diritti³⁴.

È quanto rimarcato anche dall'Alto Commissariato ONU per i diritti umani, che tramite la *Special Rapporteur* per i diritti delle persone con disabilità, ha ribadito come tale sostegno sia fondamentale per la loro sopravvivenza e ha richiesto agli Stati di adottare ulteriori misure di protezione sociale, per garantire sia la continuità del sostegno, in modo sicuro e per tutta la durata della crisi, e sia l'erogazione di aiuti finanziari aggiuntivi, per ridurre il rischio di un aggravamento della situazione di vulnerabilità³⁵.

³² Emblematico il caso della Svezia, dove il tema dell'isolamento e della frustrazione degli anziani e degli altri gruppi "a rischio", in seguito alle misure restrittive, è stato pubblicamente affrontato dal primo ministro Löfven nel suo discorso alla nazione del 22 marzo 2020, nel quale lo stesso ha affermato che, pur potendo comprendere il sentimento di sconforto, le misure attuate risultano necessarie per la salute dell'individuo e per il bene dell'assistenza sanitaria. Cfr. Statsminister Stefan Löfvens tal till nationen in www.regeringen.se/tal/2020/03/statsministerns-tal-till-nationen-den-22-mars-2020/.

³³ Sull'importanza di considerare il diritto alla salute in maniera unitaria come integrità psico-fisica v. M. G. Ruo, *Affrontare la "Fase 2" dell'emergenza Covid-19 nel rispetto dei diritti di giustizia ed uguaglianza per i soggetti vulnerabili*, 30-04-2020 in www.diritto24.ilsole24ore.com/art/avvocatoAffari/newsStudiLegaliEOrdini/2020-04-30/affrontare-fase-2-emergenza-covid-19-rispetto-diritti-giustizia-ed-uguaglianza-i-soggetti-vulnerabili--150227.php

³⁴ A tal riguardo, in Italia, ad ora, il legislatore è intervenuto solo per regolare le funzioni delle strutture per le persone con disabilità, tramite una parziale sospensione delle attività delle stesse e introducendo misure compensative domiciliari solo per «interventi non differibili in favore delle persone con disabilità ad alta necessità di sostegno sanitario». Cfr. D.L. 17-03-2020 n. 18, art. 47.

³⁵ Cfr. OHCHR, *Covid-19: Who is protecting the people with disabilities? – UN rights expert*, Geneva, 17-03-2020 in www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25725, nel quale, tra l'altro, viene ribadita l'importanza dell'accesso alle informazioni per la prevenzione e il

L'intervento delle Nazioni Unite appare quanto mai opportuno, se si pensa che le misure intraprese in merito alla disabilità hanno interessato quasi esclusivamente il settore economico, tralasciando in gran parte il problema delle relazioni sociali.

In Francia, ad esempio, tra le misure di emergenza economica e adattamento alla lotta contro il Covid, si segnala la particolare attenzione indirizzata alle persone disabili o anziani in stato di povertà³⁶; anche in Germania è stato emanato un apposito *Sozialschutz-Paket* che, modificando diverse norme del codice sociale tedesco, ha avuto come fine proprio quello di aiutare le componenti più fragili della società a far fronte alle difficoltà di tipo economico³⁷.

Nell'ordinamento italiano, il c.d. decreto *Cura Italia*³⁸ ha tentato di regolare, oltre agli aspetti economici relativi ai sussidi per diverse tipologie di lavoratori, anche molteplici aspetti connessi alle vulnerabilità emerse in ambito lavorativo, tra cui la proroga del periodo di permesso lavorativo retribuito per il disabile e per il familiare che ne occupa, l'esclusione dal periodo di computo delle assenze per malattia dei lavoratori disabili, il diritto al lavoro agile per i disabili e i familiari che li assistono, l'introduzione di proroghe e interruzioni di prescrizione in ambito previdenziale³⁹.

Ma è la Spagna ad aver mostrato l'approccio più deciso in questo ambito, emanando un decreto il cui primo dichiarato intento è appunto quello di rafforzare la protezione di "lavoratori, famiglie e gruppi vulnerabili"⁴⁰, al cui interno vengono articolate una serie di misure, tra cui un'assistenza domiciliare alle persone disabili indigenti e un'adeguata tutela nei settori dell'energia,

contenimento del virus, nonché la necessità che le campagne di sensibilizzazione siano rese disponibili anche nella lingua dei segni e in modalità e formati accessibili sul piano tecnologico e digitale, prevedendo la consultazione e il coinvolgimento delle organizzazioni che si occupano di persone con disabilità.

³⁶ Cfr. *Loi n° 2020-290 du 23-03-2020*, "Mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie de covid-19" (title II), artt. 5 e 6 in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=532E21F2C6D55689738500D5AC2D7A81.tplgfr32s_2?cidTexte=JORFTEXT000041746313&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000041746295.

³⁷ Per esempio, prevedendo implementazioni degli assegni familiari (art. 6). Cfr. *Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket)* in www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s0575.pdf%27%5D__1588168584224. Tali norme riguardano anche anziani, disabili e inabili al lavoro, particolarmente vulnerabili rispetto alle probabili perdite di reddito dovute alla crisi. Sul punto v. Servizio studi del Senato, *Emergenza da Covid-19 e misure sanitarie e socio-economiche: i casi di Francia, Germania e Spagna*, n. 183 - Aprile 2020, 13.

³⁸ Cfr. D.L. 17-03-2020 n. 18.

³⁹ Cfr. D.L. 17 marzo 2020 n. 18, artt. 24, 26, 34 e 39.

⁴⁰ Real Decreto-ley 8/2020, *de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19* (ley consolidada), 17-03-2020.

dell'approvvigionamento idrico e della fornitura di servizi di telecomunicazione⁴¹.

Altri Stati, come per esempio il Brasile, hanno, invece, concesso solamente un contributo economico forfettario alle famiglie meno abbienti, nel cui nucleo siano presenti disabili o anziani ultrasessantacinquenni⁴².

Per ciò che attiene alla problematica educativa delle persone con disabilità, molte criticità sono state particolarmente evidenziate nel contesto britannico, lì dove le associazioni a tutela dei disabili denunciano come l'emanazione del *Conoronavirus Act* abbia di fatto "sospeso" l'operatività del *Care Act* del 2014 e dello *Special Educational Needs and Disability Act* del 2001 e limitato i diritti delle persone disabili all'assistenza sociale: la novella legislativa, nel suo complesso, infatti, se da una parte limita l'accesso alle strutture per ragioni di salute pubblica, dall'altra rende non obbligatoria la continuità degli specifici programmi di assistenza da remoto, svilendo, in tal modo, il fondamentale diritto all'istruzione del disabile⁴³.

In molti altri contesti, invece, il riferimento alla obbligatorietà di provvedere alle esigenze degli alunni con disabilità è stato preservato: in USA, con una nota del Dipartimento dell'educazione, si specifica che la mancata attuazione della didattica a distanza comporta la violazione della legge sull'istruzione dei disabili, e che è necessario fornire agli studenti soluzioni che tengano conto, non solo della salute fisica, ma anche della sicurezza e del benessere complessivo degli studenti con bisogni speciali⁴⁴; meno perentorie le indicazioni fornite in Italia, dove si specifica che la sospensione della didattica non deve interrompere «per quanto possibile» il processo di inclusione⁴⁵.

⁴¹ *Ivi*, art. 8. Inoltre, all'art. 4, si specifica che i fornitori di energia elettrica, gas naturale e acqua non potranno sospendere la fornitura per quei consumatori definiti "vulnerabile", "gravemente vulnerabili" o "a rischio di esclusione sociale". Le definizioni delle diverse gradazioni di vulnerabilità sono definite negli articoli 3 e 4 del 3 y 4 del Real Decreto 897 del 6-10-2017.

⁴² Cfr. *Lei* n° 13.982, de 2-04-2020, art. 2.

⁴³ Cfr. Department for Education, *Guidance on Education, health and care needs assessments and plans: guidance on temporary legislative changes relating to coronavirus (Covid-19)*, 30-04-2020 in www.gov.uk/government/publications/changes-to-the-law-on-education-health-and-care-needs-assessments-and-plans-due-to-coronavirus/education-health-and-care-needs-assessments-and-plans-guidance-on-temporary-legislative-changes-relating-to-coronavirus-covid-19#fn:4.

⁴⁴ US Department of Education, *Supplemental Fact Sheet Addressing the Risk of Covid-19 in Preschool, Elementary and Secondary Schools While Serving Children with Disabilities*, 21-03-2020 in www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/frontpage/faq/rr/policyguidance/Supple%20Fact%20Sheet%203.21.20%20FINAL.pdf.

⁴⁵ Cfr. MIUR, Nota su "emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza", 17-03-2020 in www.miur.gov.it/documents/20182/0/Nota+prot.+388+del+17+marzo+2020.pdf/d6ac6a2-1505-9439-a9b4-735942369994?version=1.0&t=1584474278499 che dà contenuto

Resta il dato che il tema sociale relativo alla disabilità è stato relegato unicamente alle questioni inerenti alla didattica a distanza e, comunque, senza mai aver costituito oggetto di una normazione specifica⁴⁶.

Anche in relazione ai provvedimenti che, in maniera diretta o indiretta, riguardano i soggetti disabili, si pone, pertanto, un problema di carattere discriminatorio, dal momento che il concetto di tutela della salute del disabile dovrebbe implicare anche l'ambito della tutela delle sue relazioni: tale condizione appare imprescindibile al fine di soddisfare pienamente l'integralità dei bisogni di cui il disabile è portatore e la sua mancanza andrebbe a configurare una evidente disparità di trattamento proprio nel godimento del diritto alla salute, da intendere non in senso strettamente biomedico, quanto piuttosto bio-psico-sociale⁴⁷.

4. Persone di età minore

Come è stato segnalato dalle Nazioni Unite, sebbene i bambini non abbiano subito importanti effetti diretti sulla propria salute a causa della pandemia, proprio essi rischiano di risultare tra le sue più grandi vittime⁴⁸: per tali ragioni, l'ONU raccomanda agli Stati di porre in essere una serie di azioni, sia di natura economica che sociale, volte a tutelare adeguatamente il soggetto in formazione, quali la possibilità di concedere sussidi o fornire alimenti alle famiglie bisognose con bambini, garantire la continuità dei servizi scolastici ed educativi e l'accesso alle strutture sanitarie ed ospedaliere, far rispettare tutte le norme igienico-sanitarie e il distanziamento sociale nelle strutture che ospitano minori, avere attenzione per le situazioni di "particolare" vulnerabilità, come quelle che vivono i minori disabili, istituzionalizzati, migranti, profughi, rifugiati o sfollati⁴⁹.

alle formulazioni generiche formulate nei precedenti DPCM (DPCM 25-02-2020, art. 1 co. 1 lett h; DPCM 04.03.2020, art. 1 co. 1 lett. g; DPCM 08.03.2020, art. 2 co.1 lett m.)

⁴⁶ Il problema dell'istruzione dei disabili presenta molteplici criticità e non appare risolvibile con la mera messa a disposizione di strumenti informatici, se si pensa che un gran numero di questi studenti si trova nell'impossibilità totale di poterli adeguatamente utilizzare. In Italia, la questione non è stata ancora affrontata dal punto di vista normativo se si eccettua la premenzionata nota MIUR sulla didattica a distanza, in cui vi sono specifiche relative ad alunni DVA, BES e DSA del 17.03.2020.

⁴⁷ L'OMS, infatti, ritiene ormai da tempo che il concetto di "salute" non sia riducibile alla mera salute fisica di un soggetto, quanto piuttosto all'interazione di un complesso di fattori di natura bio-psico-sociale all'interno di un contesto dentro il quale si sviluppa l'esistenza di un singolo. Tale concezione è stata introdotta tramite il c.d. modello ICF nel 2001. Cfr. WHO, *International Classification of Functioning, Disability and Health*, Geneve, 2001, in apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42407/9241545429.pdf;jsessionid=E0A0230BBABA5DF1609E5FB10C05B6E9?sequence=1

⁴⁸ UN, *Policy Brief: The Impact of Covid-19 on children*, 15-04-2020 in unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420_Covid_Children_Policy_Brief.pdf.

⁴⁹ *Ivi*, p. 14-15.

Anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico sottolinea come la crisi sanitaria in atto abbia messo in luce le disuguaglianze e la fragilità complessiva delle nostre società e, in tale contesto, i bambini e i giovani vulnerabili sono quelli che subiscono le conseguenze peggiori⁵⁰.

Gli Stati europei hanno affrontato solo alcune tra le suddette problematiche e quasi mai in maniera capillare, focalizzandosi principalmente sugli aspetti relativi all'educazione e ai contesti scolastici in particolare⁵¹.

Apprezzabile attenzione ai bambini e agli adolescenti è stata mostrata nel Regno Unito, dove il Dipartimento dell'educazione ha provveduto alla divulgazione di una serie di guide per il supporto di bambini e adolescenti, durante il periodo di pandemia, tra cui una riguardante la scuola e i contesti educativi in generale, una specifica sulla continuità dell'apprendimento a casa dei bambini tra i due e i quattro anni, una per la sicurezza online dei minori ed infine una per i minori particolarmente vulnerabili⁵². Tuttavia, è necessario segnalare come, invece, il *Coronavirus Bill*, approvato dal Parlamento, si occupi solamente di normare in merito alla chiusura delle scuole e alla continuità didattica⁵³, non affrontando nessun altro aspetto connesso all'implementazione dei diritti dei minori.

In Spagna, invece, in seguito alla chiusura dei centri educativi per l'infanzia, è stato ribadito il «Derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad» in relazione all'offerta di aiuto economico diretto o alla fornitura di alimenti per quei bambini che usufruiscono normalmente delle borse di studio per il servizio mensa a scuola⁵⁴, e l'attenzione ai minori in condizioni di vulnerabilità è stata definita «una delle priorità strategiche del Governo»⁵⁵.

⁵⁰ Cfr. OECD, *An Inclusive, Green Recovery is Possible: The Time to Act is Now*, 22-04-2020 in www.oecd.org/coronavirus/en/.

⁵¹ Sul problema del diritto all'educazione durante il Coronavirus, con particolare riferimento alla didattica a distanza, v. su tutti, L. Cotino Hueso, *La enseñanza digital en serio y el derecho a la educación en tiempos del coronavirus* in *Revista de Educación y Derecho*, Num. 21, 2020, 1-29.

⁵² UK Department for Education, *Guidance and advice about coronavirus (Covid-19); Help children aged 2 to 4 to learn at home during coronavirus (Covid-19) in educational settings for staff, parents and carers, pupils and students; Help children aged 2 to 4 to learn at home during coronavirus (Covid-19); Coronavirus (Covid-19): support for parents and carers to keep children safe online; Supporting vulnerable children and young people during the coronavirus outbreak*. Tutte reperibili su in www.gov.uk/guidance/.

⁵³ UK Parliament, *Coronavirus Bill - Schedule 16 "Temporary closure of educational institutions and childcare premises in"* publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-01/110/5801110_en_17.html#sch16-pt1

⁵⁴ Real Decreto-ley 7/2020, *por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del Covid-19* (texto consolidado), capítulo II, p. 12, 28-03-2020, in www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-3580-consolidado.pdf.

⁵⁵ *Ibidem*.

Anche in USA, con l'approvazione del *Families First Coronavirus Response Act* sono state intraprese alcune iniziative in favore dei soggetti minori di età: il Dipartimento dell'agricoltura, per esempio, ha stanziato somme ingenti per sostenere uno speciale programma nutrizionale supplementare per infanti, bambini e donne, consentendo agli Stati di richiedere esenzioni per la fornitura di prestazioni di emergenza temporanee⁵⁶, oltre a sussidi previsti per lavoratori a basso reddito con figli minori a carico⁵⁷.

Ma di là di ciò che attiene al sostegno economico e alimentare, un'altra grave problematica è stata enfatizzata a livello internazionale: il Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia, infatti, avverte dei gravi effetti, non solo fisici, ma anche emotivi e psicologici, che la pandemia può provocare su bambini e adolescenti⁵⁸.

Per tali ragioni, attenzione specifica e distinta merita la situazione dei figli di genitori separati, rispetto ai quali si configura la necessità di un adeguato bilanciamento tra il loro diritto alla salute e il diritto a mantenere le relazioni con entrambi i genitori, favorendone l'equilibrio psicologico, anche durante questa inedita situazione globale: a tal riguardo, in Italia, dove non si è mai esplicitamente sospeso il diritto alla bigenitorialità, il quadro normativo emergenziale ha dato spazio a differenti interpretazioni e contrasti, e i chiarimenti dei ministeri sono avvenuti solo tramite vie informali⁵⁹. Anche in diversi altri Paesi, tra cui l'Austria, il chiarimento relativo alla possibilità per i bambini di poter essere accompagnati presso il genitore non convivente è stata affidata alle cc.dd. FAQ ministeriali⁶⁰.

⁵⁶ Cfr. US Gov, *Families First Coronavirus Response Act*, Title I, in www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6201/text?locr=bloglaw. Tuttavia, tali misure sono previste solo per le famiglie con bambini già iscritte precedentemente al programma (quindi non prevedendo nuove situazioni di vulnerabilità) e non prevedendo alcunché per i bambini immigrati privi di documenti le cui famiglie, pur non potendo aderire al programma, ricorrono generalmente alle mense scolastiche. Sul punto v. S. Fleischacker – E. Campbell, *Ensuring Equitable Access to School Meals* in 120:5, *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, 2020, 893-897.

⁵⁷ *Ivi*, Title VI.

⁵⁸ Committee on the Rights of the Child, *CRC Covid-19 Statement* in tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_E.pdf.

⁵⁹ Ne dà atto D. Piazzoni, *Diritto alla bigenitorialità, diritto di visita e frequentazione e coronavirus: un mosaico in composizione?* in *Giustizia civile* (online), 04-05-2020 in giustiziacivile.com/famiglia-e-successioni/approfondimenti/diritto-alla-bigenitorialita-diritto-di-visita-e. Anche in Spagna la situazione è analoga a quella italiana: se per via normativa non vi sono state particolari specificazioni, quasi l'80% delle pronunce giurisprudenziali ha stabilito il permanere del regime congiunto di affidamento, come riporta uno studio di AEFA a cui si rinvia www.aefa.es/noticias-ampliadas/2069/1/el-77-de-los-jueces-mantiene-la-custodia-compartida-durante-el-estado-de-alarma-por-coronavirus/.

⁶⁰ All'interno delle quali si fa spesso affidamento al buon senso, al senso di responsabilità ed alla possibilità di sanare in maniera pacifica eventuali contrasti. Cfr.

In America latina, invece, il tema viene affrontato a livello normativo in Argentina, dove è stata stabilita la sospensione del regime di affidamento condiviso e l'obbligo del genitore convivente di attivarsi affinché la relazione tra il minore e l'altro genitore venisse mantenuta tramite l'utilizzo degli strumenti tecnologici⁶¹. Ciò nonostante, le critiche mosse in dottrina riguardo alla rigidità di tale impostazione⁶², hanno determinato una modifica normativa, per consentire il trasferimento dei minori, affinché questi possano «mantenere relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori o riferimenti emotivi»⁶³.

A tal riguardo, risulta senza dubbio complesso stabilire se sia maggiormente rispettosa dei diritti dei minori l'esistenza di regole precise che stabiliscano, a priori, il “bene” per il minore, oppure la mancanza di disposizioni che consentano eventualmente un approccio giudiziale *case by case*: pur essendo tali questioni da considerare «scelte tragiche»⁶⁴, è stato opportunamente segnalato in dottrina che tutte le misure intraprese dovrebbero comunque essere integrate e interpretate alla luce delle norme generali che tutelano i diritti dei minori e del rispetto per il loro “interesse superiore”⁶⁵.

Infine, lodevole attenzione al tema dei soggetti minorenni è stata espressa anche in Brasile, questa volta con particolare riferimento alla situazione dei bambini e adolescenti istituzionalizzati. Una specifica raccomandazione ha, infatti, previsto una serie di deroghe eccezionali per facilitare la fuoriuscita del minore dagli istituti, tramite una delle seguenti opzioni: accelerazione delle procedure di affidamento familiare o adozione; collocamento urgente di neonati affidati ad istituti presso le famiglie abilitate all'adozione; reinserimento familiare per bambini ed adolescenti, laddove il contesto familiare di origine assicuri adeguata tutela; richiesta alle “famiglie per l'accoglienza” di ospitare in via straordinaria più di un minore per nucleo familiare; rimodulazione degli spazi all'intero degli

www.justiz.gv.at/home/covid-19/haeufige-fragen~7bd.de.html.

⁶¹ Cfr. Ministerio De Desarrollo Social, Resolución 132/2020, RESOL-2020-132-APN-MDS, septimo considerando, 20-03-2020 in www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227094/20200321

⁶² Cfr. *inter alia*, P. N. Bermejo, *Sobre la exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes ante la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus* in *La Ley*, 9-04-2020, 11.

⁶³ Decisión Administrativa 703/2020, *Incorporación al listado de excepciones. Traslado de niños, niñas y adolescentes, al domicilio del otro progenitor o progenitora*, 01-05-2020 in www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228520/20200502.

⁶⁴ J. F. Simao, *Direito de família em tempos de pandemia: hora de escolhas trágicas. Uma reflexão de 7 de abril de 2020* in www.ibdfam.org.br/artigos/1405/Direito+de+fam%C3%ADlia+em+tempos+de+pandemia%3A+hora+de+escolhas+tr%C3%A1gicas.+Uma+reflex%C3%A3o+de+7+de+abril+de+2020#_ftn1.

⁶⁵ Cfr. P. N. Bermejo, *Sobre la exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes ante la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus*, cit., 11.

Istituti per garantire ai minori che non abbiano possibilità alternative di continuare a soggiornare in assoluta sicurezza⁶⁶.

In relazione alla tutela della vulnerabilità del soggetto di età minore, pertanto, gli Stati, in linea di principio, pare abbiano accordato assoluta priorità al diritto all'istruzione (tramite l'introduzione dell'ormai nota didattica a distanza) e al diritto al cibo (con erogazione di derrate alimentare alle famiglie oppure tramite l'implementazione dei buoni pasto) e, in subordine, stante la diversità operativa riscontrata nei vari contesti di riferimento, è stato considerato meritevole di speciale attenzione anche il diritto alle relazioni dei minori (es. minori figli di genitori separati o minori istituzionalizzati).

Tuttavia, relativamente all'istruzione non si può non rilevare come l'isolamento abbia accentuato quello che è stato definito come *digital divide*, determinando una concreta violazione del principio di uguaglianza sostanziale sia di quei minori che vivono in aree del mondo senza copertura internet, sia di coloro che, pur godendo di una teorica situazione infrastrutturale migliore, vivono in situazioni di disagio socio-economico⁶⁷.

Ultima criticità, rispetto all'ambito delle relazioni sociali, invece, merita l'assenza di considerazione per il diritto al gioco⁶⁸: specificamente previsto dall'art. 31 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, lo stesso sembrerebbe infatti non accettare alcuna deroga al suo esercizio, tanto da essere ritenuto «a fundamental and vital dimension of the pleasure of childhood, as well as an essential component of physical, social, cognitive, emotional and spiritual development»⁶⁹.

5. Persone private della libertà personale

Invero, la situazione emergenziale e la relativa necessità di garantire il distanziamento sociale, più che determinare nuove problematiche in relazione alle persone vulnerabili, ha reso maggiormente evidenti le criticità già esistenti all'interno dei differenti contesti: uno dei problemi principali emersi è

⁶⁶ Cfr. Recomendação n° 1 do Ministerio da Cidadania, 16-04-2020, art. 1.

⁶⁷ In Italia, questo problema è stato sollevato anche dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Cfr. AGIA, Nota del 27/03/2020 in www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota-agia-coronavirus_1.pdf.

⁶⁸ Sull'importanza di considerare il diritto al gioco come diritto umano v, *inter alia*, M. Mullen, *Getting serious about the human right to play* in 2 *Asia Pacific Journal of Sport and Social Science* (vol. 3) 2014, 130-142.

⁶⁹ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*, p. IV A. Article 31, paragraph 1 (c).

sicuramente quello riguardante le persone detenute o le persone, a qualsiasi titolo, private della libertà personale.

A tal riguardo, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa (CPT) è intervenuto per rammentare, stante l'indispensabile necessità di adottare le ideone misure di contrasto al Covid-19, la natura «assoluta e cogente» del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti verso tutte le persone private della libertà personale, enucleando dieci principi fondamentali a cui il personale preposto alla gestione e al controllo di tali soggetti deve attenersi: a tal fine, il CPT individua anche i luoghi “presidio” di questa tutela, menzionando, oltre ai penitenziari, anche i commissariati delle forze di polizia (si pensi alle persone arrestate o anche semplicemente fermate), i servizi ospedalieri psichiatrici, le residenze per disabili o per anziani, i centri di detenzione per migranti, fino a ricomprendere anche i luoghi di confinamento istituiti *ad hoc* per le persone sottoposte alla quarantena⁷⁰.

Richiamandosi alla necessità di rispettare i criteri di “necessità”, “proporzionalità”, “rispetto della dignità umana” e “limitazione temporale” per ogni misura restrittiva, il CPT invita le autorità competenti a vagliare l'opportunità di porre in essere misure alternative alle diverse forme di limitazione della libertà: tale regola dovrebbe valere innanzitutto per i carcerati (specie nei contesti di sovraffollamento) tramite il ricorso a misure alternative alla detenzione; ma anche in ambito sanitario, tramite il riesame dei TSO; in ambito residenziale, vagliando la dimissione o la diversa sistemazione degli ospiti di strutture per disabili o anziani; infine, evitando, per quanto possibile, la detenzione dei migranti⁷¹.

Inoltre, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, all'interno suo primo rapporto del 2020, rappresentando alcune delle misure adottate dagli Stati membri dell'UE per proteggere la salute pubblica durante la pandemia, sottolinea la necessità di tutelare quelle persone che vivono in contesti istituzionalizzati, tra cui case di cura, carceri e campi profughi o strutture di accoglienza⁷².

Anche l'OMS, infine, richiede agli Stati di garantire che le esigenze delle carceri e delle altre strutture di detenzione siano prese in considerazione sia

⁷⁰ CE – CPT, *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic*, 20-03-2020, in rm.coe.int/16809cfa4b.

⁷¹ *Ivi*, artt. 4 e 5.

⁷² EU Agency for Fundamental Rights, *Coronavirus Pandemic in the Eu — Fundamental Rights Implications* (1 February – 20 March 2020), April 2020, 1-8 in fra.europa.eu/.

nella pianificazione sanitaria che relativamente al sistema di pianificazione dell'emergenza⁷³.

Per ciò che attiene alle persone carcerate, gran parte degli Stati europei hanno di fatto imposto la limitazione o sospensione delle visite parentali presso i penitenziari, pur permanendo alcune differenze⁷⁴.

Rispetto alla possibilità di applicare misure alternative, invece, si notano diversità di approccio: ad esempio, in Italia, dove endemico risulta il problema del sovraffollamento delle carceri, è stato dato risalto al problema carcerario con previsioni *ad hoc* in materia di detenzione domiciliare⁷⁵, definite, tuttavia, assolutamente insufficienti e “timide”⁷⁶. In Francia, invece, è entrata in vigore alla fine di marzo una legge (del 2019) relativa ad una riforma complessiva del sistema delle sanzioni penali, con l'obiettivo di ridurre il sovraffollamento, tramite l'introduzione di una serie di misure alternative alla detenzione e la possibilità del controllo elettronico da remoto per un numero consistente di reati⁷⁷: anche in questo caso, è stato rilevato che, sebbene apprezzabili al momento del loro concepimento, gli effetti di questa misura sarebbero “irrisori” rispetto alle urgenze palesatesi durante questa emergenza⁷⁸.

Ma la situazione maggiormente paradossale emerge in Turchia, dove in aprile è stata promulgata una legge statale che consente la scarcerazione di oltre centomila detenuti⁷⁹: ad una lettura più attenta delle norme si scorge, però, che

⁷³ Cfr. WHO, *Preparedness, prevention and control of Covid-19 in prisons and other places of detention* in www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/434026/Preparedness-prevention-and-control-of-Covid-19-in-prisons.pdf.

⁷⁴ Stati tra cui Belgio, Olanda, Svezia, Slovacchia, Lituania hanno continuato a consentire l'ingresso degli avvocati; l'Estonia anche l'ingresso ai funzionari consolari e ai ministri del culto religioso; Italia, Olanda, Lussemburgo, Portogallo e Lettonia consentono l'utilizzo delle videochiamate ai detenuti. Cfr. EU Agency for Fundamental Rights, *Coronavirus Pandemic in the Eu — Fundamental Rights Implications*, cit., 27.

⁷⁵ Cfr. D.L. 17 marzo 2020, n. 18 Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, artt. 123 e 124.

⁷⁶ Vedi, *ex mulits*, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Carcere, Coronavirus, decreto 'cura Italia': a mali estremi, timidi rimedi* in *Sistema penale*, 20-03-2020; v. anche C. Minnella, *Coronavirus ed emergenza carceri*, 29-04-2020 in dirittopenaleuomo.org/wp-content/uploads/2020/04/minnella-DEF.pdf. Più in generale sulla situazione delle carceri italiane in tempi di pandemia si rinvia a A. Lorenzetti, *Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19* in *3 Osservatorio costituzionale - Rivista AIC* 2020, www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_03_Lorenzetti.pdf

⁷⁷ Cfr. Loi n° 2019-222 du 23-03-2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice(1), in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038261631&categorieLien=id.

⁷⁸ Cfr. M. Giacobelli, *Prévenir et traiter le risque sanitaire lié au Covid-19 en prison*, 30-04-2020 in www.leclubdesjuristes.com/blog-du-coronavirus/que-dit-le-droit/prevenir-et-traiter-le-risque-sanitaire-lie-au-covid-19-en-prison/.

⁷⁹ Cfr. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Kanun No. 7242 “Ceza Ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazi Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 14-04-

una serie di giornalisti, avvocati, attivisti politici e per i diritti umani, incarcerati per reati di opinione e ancora in attesa di giudizio, non verranno rilasciati⁸⁰.

Nel contesto latino-americano, a fronte di situazioni preoccupanti registrate in Colombia (dove si sono verificati oltre 23 decessi dall'inizio della pandemia all'interno delle carceri)⁸¹, Perù (31 detenuti feriti in seguito ad una rivolta), Venezuela (84 evasioni dall'inizio dell'emergenza), si registrano anche situazioni positive⁸²: in Cile è stata approvata una legge per richiedere il rilascio dei detenuti in condizione di vulnerabilità e più precisamente, gli anziani (55 anni per le donne; 60 anni per gli uomini), i soggetti affetti da patologie, le donne in gravidanza e quelle che convivono in carcere con figli minori⁸³; mentre in Brasile, il Consiglio nazionale di giustizia (CNJ), al fine di prevenirne la diffusione del virus nei centri penitenziari, ha raccomandato ai tribunali di ridurre il numero di carcerati, adottando tempestivamente misure alternative alla detenzione, tra cui gli arresti domiciliari immediati per anziani e donne in gravidanza (oltre al rilascio dei detenuti a fine pena)⁸⁴.

Appare, tuttavia, evidente come, sebbene in maniera differente, sia in Europa che in America, sul fronte dei soggetti detenuti, la risposta statale abbia finora mostrato tutte le sue lacune, facendo emergere strutturali mancanze di sistema e una generalizzata miopia organizzativa rispetto alle strutture carcerarie, concepite più come luoghi di mera reclusione che non come strumenti per rendere effettivo il reinserimento sociale dei detenuti.

2020 in www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k7242.html

⁸⁰ Cfr. E. Turkut, *Before it Spreads "Like Wildfire": Prisoners' Rights in the Time of Covid-19*, *VerfBlog*, 2020/4/01 in verfassungsblog.de/before-it-spreads-like-wildfire-prisoners-rights-in-the-time-of-covid-19/. Interessante anche il commento di Amnesty International che ritiene che la legge sacrifichi proprio i carcerati più vulnerabili. V. Amnesty International, *Turkey: Prison release law leaves innocent and vulnerable prisoners at risk of Covid-19*, 13-04-2020 in www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/prison-release-law-leaves-prisoners-at-risk-of-covid/.

⁸¹ Anche se tardivamente, la Colombia ha comunque emanato un decreto "svuota-carceri". Cfr. Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto Legislativo Número 546, art. 2, 14-04-2020, in dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20546%20DEL%2014%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf.

⁸² Sia le disfunzioni emerse che gli esempi virtuosi sono stati opportunamente evidenziati dalla Commissione interamericana nel suo comunicato "*La CIDH urge a los Estados a garantizar la salud y la integridad de las personas privadas de libertad y sus familias frente a la pandemia del Covid-19*", 31-03-2020, in www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/066.asp

⁸³ Cfr. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ley Núm. 21.228 "Concede Indulto General Conmutativo a Causa de la Enfermedad Covid-19 en Chile", 17-04-2020 in www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/04/17/42633/01/1752622.pdf.

⁸⁴ Cfr. CNJ, Recomendação N° 62, 17-03-2020 in www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf.

6. Persone migranti, profughe o rifugiate

Nella dichiarazione congiunta sul “ruolo dei Parlamenti in tempo di Pandemia”, firmata dai Presidenti delle assemblee parlamentari di Consiglio d'Europa, NATO e OSCE, viene evidenziata come la crisi e le sue conseguenze colpiscono tutti «but there are some persons more vulnerable than others» comprese quelle colpite da conflitti o che vivono nei campi profughi⁸⁵.

L'Alto commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR) ha formulato una serie di raccomandazioni agli Stati, ribadendo l'assoluta priorità del principio di *non-refoulement* anche durante la pandemia, e sostenendo che, le pur giuste preoccupazioni riguardo alla salute pubblica, non possano giustificare l'uso sistematico della detenzione per individui o gruppi di richiedenti asilo o rifugiati⁸⁶.

Inoltre, tramite una dichiarazione congiunta, i presidenti di UNHCR e OHCHR hanno affermato che «migrants and refugees – regardless of their formal status – must be an integral part of national systems and plans for tackling the virus»⁸⁷.

Anche la Commissione Europea, nello specificare che le eccezioni alla restrizione di movimento in Europa devono riguardare i migranti che necessitano di protezione internazionale e, in generale, di aiuto umanitario, ha affermato la necessità dei principi di proporzionalità, non discriminazione e *non-refoulement*, riconoscendo agli Stati membri «ampio potere discrezionale per concedere il permesso di soggiorno o altra autorizzazione così da riconoscere ai migranti irregolari il diritto di soggiornare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura»⁸⁸. E sempre in merito all'accoglienza dei richiedenti asilo, la Commissione raccomanda agli Stati membri di assicurare agli stessi condizioni di vita adeguate, il sostentamento e la tutela della salute fisica e mentale, garantendo il distanziamento interpersonale «con particolare attenzione ai

⁸⁵ Cfr. CE – NATO – OSCE, *Joint Statement on the Role of Parliaments in a Time of Pandemic*, in www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/DocsAndDecs/2020/20200416-PandemicJointStatement-EN.pdf.

⁸⁶ Cfr. UNHCR, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the Covid-19 response*, 16-03-2020 in www.unhcr.org/cz/wp-content/uploads/sites/20/2020/04/UNHCR-Legal-Considerations-on-Access-to-Territory-in-the-Covid-19-Pandemic-March-2020.pdf.

⁸⁷ M. Bachelet – F. Grandi, *The coronavirus outbreak is a test of our systems, values and humanity*, 12-03-2020 in www.unhcr.org/news/latest/2020/3/5e69eea54/coronavirus-outbreak-test-systems-values-humanity.html.

⁸⁸ Comunicazione (2020/C 126/02) “Covid-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement”, 16-04-2020, in ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidance-implementation-eu-provisions-asylum-return-procedures-resettlement.pdf

gruppi vulnerabili, compresi i richiedenti con disabilità, gli anziani o i residenti che presentano altri problemi di salute»⁸⁹.

Tuttavia, in questo ambito la risposta degli Stati è apparsa finora alquanto limitata. Nel contesto europeo, in Spagna, nel primo decreto emanato durante l'emergenza, l'unico riferimento agli immigrati è quello legato all'accoglienza all'interno dei Centri di permanenza temporanea (CETI), nei quali sono state allestite apposite stanze, nell'eventualità si rendesse necessario l'isolamento⁹⁰. Solamente in seguito, in un decreto sulle misure urgenti nel settore dell'occupazione agricola, è stata concessa la possibilità di un impiego flessibile anche alle persone immigrate con permesso di soggiorno in scadenza, in modo tale da garantire l'estensione del permesso per tutta la durata del lavoro, e la stessa possibilità è stata estesa ai giovani disoccupati di Paesi terzi, purché regolari⁹¹.

In Italia, (dove comunque è stata stabilita per decreto interministeriale la chiusura dei porti in mancanza di «necessari requisiti per la classificazione e la definizione di un *place of safety*»⁹²) vi è al momento solo una bozza di legge che sembra ricalcare in parte quella spagnola, ma che dovrebbe permettere anche agli immigrati irregolari di poter beneficiare di un contratto di lavoro, sebbene per un periodo non superiore ad un anno: come è stato giustamente sottolineato, tali misure, lungi dall'aver come scopo quello della tutela del migrante in condizione di irregolarità e conseguente fragilità, mira a rispondere alla pur urgente richiesta di lavoro da parte delle imprese di settore⁹³.

In Portogallo, invece, il governo ha deciso di concedere, fino al mese di luglio, agli immigrati con un permesso di soggiorno pendente presso il “Servizio Stranieri e Frontiere”, nonché ai richiedenti asilo, gran parte dei diritti concessi ai cittadini residenti, al fine di garantire a tali soggetti l'accesso al servizio

⁸⁹ *Ibidem*, p. 1.3.

⁹⁰ Real Decreto-ley 7/2020, 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del Covid-19 (texto consolidado), cit., 3.

⁹¹ Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, art. 2, in www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4332-consolidado.pdf.

⁹² Ne parla in maniera molto critica F. Munari, *Il decreto interministeriale per gestire l'emergenza covid-19 nell'ambito degli obblighi dell'Italia ai sensi della convenzione SAR: l'insostenibile "intermittenza" del luogo sicuro per i migranti diretti verso l'Italia*, 16-04-2020 in www.sidiblog.org/2020/04/16/il-decreto-interministeriale-per-gestire-lemergenza-covid-19-nellambito-degli-obblighi-dellitalia-ai-sensi-della-convenzione-sar-linsostenibile-intermitte/.

⁹³ Cfr. A. De Petris, *Covid-19 e immigrazione: l'urgente necessità di una regolarizzazione*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, aprile 2020, 3 in www.adimblog.com/wp-content/uploads/2020/04/ADiM-Blog-aprile-2020-Analisi-Opinioni-A.-De-Petris_DEF.pdf3_.pdf.

sanitario e agli altri servizi pubblici durante l'emergenza pandemica⁹⁴. La decisione del Portogallo ha ricevuto il plauso del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa che l'ha definita «una buona pratica per proteggere le persone vulnerabili e la società in risposta alla pandemia»⁹⁵.

In Francia, ancora, dove la situazione dei migranti ai confini appare sempre preoccupante, è stato istituito un Osservatorio di Stato per il sostegno delle persone «*les plus vulnérables*», e in particolare dei migranti, focalizzando l'attenzione su quattro problematiche principali, ovvero l'inderogabilità del diritto d'asilo anche in tempo di pandemia, il supporto ai minori stranieri non accompagnati, il controllo alle frontiere (con particolare riferimento a Calais) e l'allerta sui centri di detenzione amministrativa⁹⁶.

Infine, il Regno Unito, si è limitato a fornire una guida online a supporto degli immigrati per aspetti relativi alla salute, al lavoro e allo studio ed una dedicata ai richiedenti asilo⁹⁷.

Nel continente americano, invece, se in USA un ordine governativo⁹⁸ ha incoraggiato l'immediata espulsione dei non cittadini che arrivano via terra senza documenti validi (e senza possibilità di esercitare il diritto di richiedere protezione internazionale), in Canada si è ritenuto opportuno approntare precisi emendamenti al Regolamento sulla condizione degli immigrati, ma solo per consentire una deroga all'ingresso nel Paese per quei lavoratori stranieri «*who are vital to Canada's economy*»⁹⁹.

⁹⁴ Cfr. Presidência do Conselho de Ministros, Despacho N.O 3863-B/2020, 27-03-2020 in dre.pt/application/conteudo/130835082. Tuttavia, è necessario precisare che il decreto interministeriale in questione consente la regolarizzazione solo a chi ne abbia presentato richiesta entro il 18 marzo, lasciando, di fatto, in una sorta di "limbo" coloro che non abbiano proceduto a formalizzare la richiesta prima della dichiarazione dello stato di emergenza. Cfr. *Regularização de imigrantes com processo no SEF "é histórica". E quem ficou "de fora"?* in *Público*, 30-03-2020, in www.publico.pt/2020/03/30/sociedade/noticia/regularizacao-imigrantes-processo-sefhistorica-ficou-1910068.

⁹⁵ Agencia Lusa, *Conselho da Europa saúda Portugal por regularizar imigrantes*, 30-04-2020 in observador.pt/2020/03/30/conselho-da-europa-sauda-portugal-por-regularizar-imigrantes/.

⁹⁶ CNCDH, *Observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement – La lettre de l'Observatoire N°1 – 6-04-2020* in www.cncdh.fr/node/2065

⁹⁷ UK Gov, *Guidance Coronavirus (Covid-19): get support if you're a migrant living in the UK*, 23.04.2020 in www.gov.uk/guidance/coronavirus-covid-19-get-support-if-youre-a-migrant-living-in-the-uk.

⁹⁸ US Department of Health and Human Services - Centers for Disease Control and Prevention, *Notice of Order Under Sections 362 and 365 of the Public Health Service Act Suspending Introduction of Certain Persons from Countries Where a Communicable Disease Exists* in www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-26/pdf/2020-06327.pdf. Per una panoramica relativa alla situazione dei migranti in USA durante la pandemia, con particolare riferimento alla situazione del confine con il Messico si rinvia a T. M. Garrett, *Covid-19, wall building, and the effects on Migrant Protection Protocols by the Trump administration: the spectacle of the worsening human rights disaster on the Mexico-U.S. border* in *2 Administrative Theory & Praxis* 42, 2020, 240-248.

⁹⁹ Government of Canada, *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection*

In definitiva, è proprio l'aspetto relativo alla situazione di vulnerabilità dei migranti a presentare le maggiori criticità: la posizione di questi ultimi infatti, lungi dal ricevere un'adeguata e organica considerazione, sembra piuttosto risultare un mero corollario all'interno di provvedimenti statali che palesano come priorità o la tenuta economica (come in Spagna o Canada) o la pubblica sicurezza (in USA e, in parte, in Francia). Infine, anche Paesi che hanno avviato processi virtuosi (ad es. il Portogallo) rischiano di produrre nuove ed ulteriori discriminazioni indirette (per esempio tra i migranti richiedenti asilo *pre* e *post* Covid) a causa della mancanza di una disciplina unitaria in grado di ponderare adeguatamente gli effetti che determinate norme producono sui diritti e gli interessi di tutti i migranti, nel medio e lungo periodo¹⁰⁰.

7. Altre vulnerabilità

Infine, è necessario menzionare anche altre tipologie di vulnerabilità che, sebbene in questa situazione di pandemia possono risultare meno evidenti, non sono, per questo, meno a rischio o meritevoli di speciale attenzione.

A tal riguardo, è doveroso rilevare come gli elementi di maggiore interesse provengano dal contesto latino-americano. La CIDH, per esempio, mette in risalto la situazione di diverse categorie "invisibili", dedicando un intero paragrafo alle persone e ai gruppi in situazione di speciale vulnerabilità: gli Stati della regione vengono sollecitati, nell'emettere misure di emergenza e di contenimento al Covid-19, ad applicare prospettive intersezionali e a prestare particolare attenzione, oltre alle già note vulnerabilità, anche alle donne vittime di violenza, persone LGBTI, popolazioni indigene, afro-discendenti, lavoratori in nero, senz'altro, difensori dei diritti umani, leader sociali, professionisti dell'ambito sanitario e giornalisti¹⁰¹.

Alla CIDH fa eco l'Organizzazione degli Stati americani (OEA) che ha approntato una guida pratica per gli Stati, al fine di rendere effettiva la tutela di queste categorie di soggetti: tali gruppi di persone sarebbero vittime di discriminazioni multiple che sono esacerbate in situazioni di crisi come quella attuale, per questo, come mai prima d'ora, vi è la necessità di comprendere i diritti di queste persone in "nuovi" contesti e supportare gli Stati per consentire la loro effettiva tutela¹⁰².

Regulations (Emergencies Act and Quarantine Act): SOR/2020-91, in gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2020/2020-04-24-x2/html/sor-dors91-eng.html.

¹⁰⁰ Cfr. *Nós, os outros e os mais vulneráveis* in *Público*, 30-04.2020, in www.publico.pt/2020/04/30/opiniaio/opiniaio/vulneraveis-1914523

¹⁰¹ Cfr. CIDH, *Resolución no. 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, 10-04-2020, para. B n. III, www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

¹⁰² Cfr. OES, *Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con Enfoque de Derechos ante el Covid-19*

Sul fronte europeo, infine, l'Agenzia UE per i diritti fondamentali nel primo rapporto 2020 precedentemente citato, ricorda la necessità di tutelare, oltre alle vulnerabilità di cui si è già discusso, anche altre categorie con esigenze “particolari”, tra cui rom e popolazioni nomadi e donne e bambini a rischio di violenza domestica¹⁰³.

7.1. Donne vittime di violenza

Tuttavia, sebbene assolutamente rilevante sul piano teorico, la solenne proclamazione delle menzionate vulnerabilità non ha trovato riscontro né all'interno delle pronunce di altre organizzazioni internazionali o sovranazionali né tra le misure normative da parte degli Stati. L'unica eccezione è relativa alle donne vittime di violenza¹⁰⁴.

Infatti, il segretario generale delle Nazioni Unite ha sollecitato tutti i governi a considerare come parte fondamentale della risposta nazionale al Covid-19 la predisposizione di strumenti atti a prevenire o a riparare ai fenomeni di violenza domestica contro le donne che, a causa della prolungata permanenza domiciliare, sono significativamente aumentati durante la pandemia¹⁰⁵.

Anche il Consiglio d'Europa si è espresso su tale fenomeno, tramite una dichiarazione *ad hoc* contenente possibili azioni e misure da adottare durante la pandemia, incentrate sul rispetto delle norme della Convenzione di Istanbul¹⁰⁶.

A tal riguardo, si possono registrare alcune, sebbene limitate, misure concrete adottate degli Stati, già a pochi giorni dall'inizio dell'emergenza.

In Portogallo, ad esempio, in relazione alle deroghe generali al dovere di permanenza domiciliare, oltre alle comuni attività per l'assolvimento delle necessità legate all'approvvigionamento di cibo, ai motivi di lavoro o di salute, è consentito anche lo spostamento di emergenza alle vittime di violenza domestica o tratta di esseri umani, nonché ai bambini e ai giovani a rischio¹⁰⁷.

en Las Américas, Washington, Abril 2020 in www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf.

¹⁰³ EU Agency for Fundamental Rights, *Coronavirus Pandemic in the Eu — Fundamental Rights Implications*, cit., 32.

¹⁰⁴ Per una panoramica completa relativa alla protezione delle donne vittime di violenza domestica nell'ambito di tutela internazionale dei diritti umani v., tra tanti, A. Edwards, *Violence against Women under International Human Rights Law*, Cambridge, 2011

¹⁰⁵ A. Guterres, *Make the prevention and redress of violence against women a key part of national response plans for Covid-19*, 6-04-2020 in www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/make-prevention-and-redress-violence-against-women-key-part.

¹⁰⁶ Council of Europe, *Declaration of the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) on the implementation of the Convention during the Covid-19 pandemic*, in rm.coe.int/declaration-committee-of-the-parties-to-ic-covid-/16809e33c6n-cases-of-violence-against-women.

¹⁰⁷ Cfr. Decreto do Presidente da República n.o 14-A/2020, 18-03-2020, art. 1 lett. e)

Anche in Spagna, il Ministero delle pari opportunità, pur non seguendo la via normativa, ha approntato una guida operativa per l'aiuto a donne in difficoltà¹⁰⁸, seguita poi dal Regno Unito¹⁰⁹. In Italia, invece, lo stesso Ministero, ha fornito indicazioni operative direttamente alle strutture atte ad accogliere le vittime di violenza (es. centri antiviolenza; case rifugio)¹¹⁰.

Colpisce in negativo, invece, proprio durante il *lockdown*, la decisione del parlamento ungherese di non dare seguito alla procedura di ratifica della “Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica”, firmata nel 2014, votando a larga maggioranza la proposta formulata da alcuni deputati, denominata «Sull'importanza della protezione di bambini e donne e sul rifiuto di aderire alla Convenzione di Istanbul»¹¹¹.

Fuori dall'Europa, infine, i provvedimenti più rilevanti si registrano in Argentina, dove, tramite una risoluzione ministeriale, è stata estesa l'ipotesi di “forza maggiore” che giustifica l'uscita dal proprio domicilio, anche a tutte le donne e le persone LGBT, con o senza figli, vittime di violenza che vogliono sporgere denuncia o chiedere assistenza e protezione in ragione della propria situazione¹¹².

In definitiva, la pandemia ha fatto emergere la generale mancanza di una pronta risposta da parte degli Stati, su un tema spesso trascurato nella “normalità”, ma che coinvolge oltre duecento milioni di donne nel mondo e necessiterebbe di maggiore attenzione e soprattutto di prevenzione e di strategie sistemiche da parte degli organi competenti¹¹³.

¹⁰⁸ Cfr. Gobierno de España – Ministerio de Igualdad, *Guía de actuación para mujeres que estén sufriendo violencia de género en situación de permanencia domiciliaria derivada del estado de alarma por Covid 19* in violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/covid19/GuiaVictimasVGCovid19.pdf.

¹⁰⁹ UK Gov, *Guidance Coronavirus (Covid-19): support for victims of domestic abuse*, 14-04-2020 in www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-and-domestic-abuse/coronavirus-covid-19-support-for-victims-of-domestic-abuse.

¹¹⁰ Ministero delle Pari Opportunità, *Indicazioni per le strutture ed i servizi di prevenzione e contrasto alla violenza (case rifugio) emergenza sanitaria covid-19* in www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2020/04/covid19-indicazioni-STRUTTURE-ACCOGLIENZA-VITTIME-DI-VIOLENZA-.pdf.

¹¹¹ Nella quale viene dichiarato che tale decisione si basa sul fermo rifiuto di introdurre nel proprio ordinamento il concetto di “genere sociale” e di evitare il rischio di accrescere il fenomeno dell'immigrazione clandestina. Cfr. Hungarian Parliament, P/10393 del 04-05-2020 in www.parlament.hu/irom41/10393/10393.pdf.

¹¹² Ministerio de Las Mujeres, Géneros y Diversidad, Resolución 15/2020 RESOL-2020-15-APN-MMGYD, 04-04-2020 in servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336072/norma.htm

¹¹³ UN WOMEN, *Covid-19 and Ending Violence Against Women and Girls* in www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/issue-brief-covid-19-and-ending-violence-against-women-and-girls-en.pdf?la=en&vs=5006

8. Conclusioni

Pur in un quadro generale contraddistinto da un alto tasso di frammentarietà e disomogeneità, sia a causa della diversità “genetica” del materiale normativo analizzato, sia a causa del diverso grado di emergenza vissuto dagli Stati, non risulta impossibile rintracciare alcune limitate, ma significative, evidenze.

Di certo, il panorama osservato rende particolarmente evidenti tutte le problematiche e le difficoltà che deve affrontare il diritto, di fronte ad un pericolo assolutamente inedito, per di più nei confronti di condizioni che già ordinariamente costituiscono una sfida alla effettività dei sistemi giuridici.

Alla domanda su quali tipologie di vulnerabilità siano emerse, dopo una prima analisi e senza pretesa di esaustività, si può sottolineare l’esistenza di almeno quattro tipologie di condizioni di vulnerabilità che questa situazione di pandemia ha posto in rilievo con una eccezionale drammaticità: sono state ritenute meritevoli di considerazione da parte degli Stati, in vario modo e con differente intensità, le vulnerabilità di tipo “fisico”, “economico”, “sociale” e “familiare”.

Malgrado ciò, a fronte di un richiamo costante e pervasivo da parte delle organizzazioni internazionali e sovranazionali a monitorare le varie condizioni di vulnerabilità e ad implementare i diritti dei soggetti vulnerabili durante il periodo di pandemia, in realtà, almeno durante queste prime fasi, la risposta degli Stati appare insoddisfacente¹¹⁴. E questo per almeno due ordini di motivi.

Il primo riguarda il fatto che, salvo rare eccezioni con cui si è proceduto ad emanare norme organiche all’interno di leggi o decreti (Spagna e Argentina) o ad emendamenti di leggi esistenti (UK, USA, Canada), si è preferito demandare la tutela dei soggetti “deboli” a quello che potremmo definire diritto “debole” (dichiarazioni di comitati etici) o addirittura a strumenti privi di portata giuridica (vademecum, linee guida, FAQ).

Il secondo aspetto è inerente alla constatazione che all’idea di vulnerabilità, purtroppo, venga associata solamente una condizione fisica, o al più di tipo economico, soprassedendo spesso sulla dimensione sociale,

¹¹⁴ A maggior ragione se si considera che solo pochi Stati europei (Albania, Armenia, Georgia, Estonia, Lettonia, Macedonia del Nord, Moldavia, Romania, San Marino e Serbia) e americani (Argentina, Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama e Perù) hanno deciso di avvalersi delle deroghe previste dalla CEDU (art. 15) e dalla CIDH (art. 27) relativamente alla momentanea sospensione degli obblighi convenzionali. Inoltre è necessario rammentare la permanenza del divieto assoluto di sospensione di alcuni diritti e libertà sia in Europa (diritto alla vita; divieto di trattamenti inumani e degradanti) che in America (diritto alla personalità giuridica; diritto alla vita; diritto ad un trattamento umano; libertà dalla schiavitù; irretroattività della legge penale; libertà di coscienza e religione; diritti della famiglia; diritto al nome; diritti del bambino; diritto alla nazionalità; diritti di partecipazione politica e le garanzie giudiziarie essenziali per la protezione di tali diritti).

psicologica, affettiva e spirituale: l'auspicio è che la c.d. "fase 2" possa costituire l'inizio di un approccio olistico a tale tutela, evitando il rischio di assolutizzare un aspetto, pur fondamentale (la salute), ma che, di fatto, può comportare l'eccessiva restrizione di altri, parimenti importanti, aspetti¹¹⁵.

E questo perché la tutela della vulnerabilità appare una precondizione indispensabile per il pieno esercizio dei diritti, al contempo individuali ma necessariamente relazionali, di ogni soggetto debole: in caso contrario, il rischio sarebbe che ad una inevitabile doppia vulnerabilità¹¹⁶ (una dovuta alla condizione di partenza e l'altra provocata dall'emergenza pandemica) se ne possa aggiungere una terza, derivante dalla mancanza di un'adeguata tutela che, come noto, può generare ulteriori ed imprevedibili vulnerabilità.

Ma, a ben vedere, quanto appena asserito assume il medesimo valore per la piena tutela di ogni essere vivente, dal momento che, come è stato opportunamente evidenziato, «in the face of the Covid-19 crisis, we are all vulnerable»¹¹⁷.

Pertanto, appare più che mai urgente, nonostante la crisi in atto, tentare di conferire effettività a due appelli lanciati da autorità di livello internazionale: il primo è quello del Segretario generale dal Consiglio d'Europa che, ribadendo come le sfide conseguenti alla pandemia non abbiano precedenti nella storia, ha invitato tutti gli Stati ad una collettiva «*broad reflection*»¹¹⁸ in merito alla protezione dei soggetti e dei gruppi più vulnerabili e riguardo ai mezzi per salvaguardarne i diritti «in a more sustainable and solidary governance model»¹¹⁹. Il secondo proviene dal Segretario generale dell'OEA il quale ha invitato tutti ad utilizzare questo storico momento come un'opportunità unica «por reforzar los valores que creamos que son indispensables para la vida y el desarrollo humano, y asegurarnos que la ciudadanía más excluida de nuestras sociedades, no se quede fuera ni atrás, ni un minuto más»¹²⁰.

¹¹⁵ Sulla connessione tra il Covid e i rischi derivanti dall'isolamento v. The Lancet, *Covid-19 and the consequences of isolating the elderly*, vol. 5/2020 in [www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(20\)30061-X/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(20)30061-X/fulltext).

¹¹⁶ Cfr. P. N. Bermejo, *Sobre la exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes ante la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus*, cit., 13.

¹¹⁷ OHCHR, IOM, UNHCR and WHO joint press release, *The rights and health of refugees, migrants and stateless must be protected in Covid-19 response* in www.who.int/news-room/detail/31-03-2020-ohchr-iom-unhcr-and-who-joint-press-release-the-rights-and-health-of-refugees-migrants-and-stateless-must-be-protected-in-covid-19-response.

¹¹⁸ European Council, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the Covid-19 sanitary crisis. A toolkit for member states. Information Documents SG/Inf(2020)11*, 7-04-2020 in rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ OES, *Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con Enfoque de Derechos ante el Covid-19 en Las Américas*, cit., Prologo.

L'auspicio è che la grave crisi che percuote tutti gli ambiti dell'agire civile possa costituire un'occasione di ripensamento globale anche del ruolo del diritto e della sua natura strumentale e servente alle esigenze di tutela degli ultimi e dei più deboli, nel pieno convincimento che, come brillantemente segnalato in dottrina, «il diritto che nasce della crisi può essere un poderoso strumento di ripensamento della organizzazione sociale: dentro una crisi sta in realtà sempre una sfida, la chiusura di un vecchio ordine e l'apertura alla creazione del nuovo»¹²¹.

Vincenzo Lorubbio
Dip.to di Storia, Società e Studi sull'uomo
Università del Salento
vincenzo.lorubbio@unisalento.it

¹²¹ S. Prisco - F. Abbondante, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo in Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 – Paper, 24-03-2020, 11.