



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2020

1. LA PANDEMIA COVID-19: RIFLESSIONI TECNICHE PROPOSTE DAGLI ORGANI DEI TRATTATI NEL QUADRO DELLA *HUMAN RIGHTS MACHINERY* DI GINEVRA

1. La pandemia globale Covid-19 e la decisione del Consiglio dei Diritti Umani per la protezione e la promozione dei diritti umani

Uno tra i principali effetti prodotti dalla pandemia globale Covid-19 sul funzionamento della *Human Rights Machinery* di Ginevra è rappresentato dall'interruzione dei lavori della 43^a sessione del Consiglio dei Diritti Umani nel marzo 2020.

Da quel momento in poi il complesso apparato organico ha avviato una articolata riflessione sulle conseguenze pandemiche non soltanto nella prospettiva della compressione del diritto alla salute a titolo individuale e collettivo, *rectius* globale, ma in una dimensione propria della universalità, interrelazione ed integrazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, così sancite nella Dichiarazione e nel Programma d'Azione di Vienna nel 1993.

Il coordinamento virtuale condotto in modo congiunto dalla presidenza del Consiglio dei Diritti Umani e dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, con il comune intento di incoraggiare un dibattito mondiale sulla necessità di far fronte alle possibili violazioni dei diritti e delle libertà in capo agli individui ed alle collettività, si è rivelato particolarmente proficuo.

Attraverso il contributo fornito dagli Organi dei trattati e dalle Procedure Speciali, nel formato delle dichiarazioni, singole o a firma di due o più organi, dei comunicati stampa, dei documenti di indirizzo e di guida tecnica, come si avrà modo di esaminare più avanti, il sistema onusiano ha prodotto una interessante serie di osservazioni e valutazioni mirate sulle molteplici conseguenze prodotte dalla pandemia sul godimento e sull'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

È evidente che ogni tentativo di fornire una compiuta lettura analitica dei documenti elaborati ed adottati dai predetti organismi è del tutto relativo: come già rilevato nel precedente numero di questo Osservatorio, l'andamento della pandemia determinerà sempre nuove esigenze di maggior tutela dei diritti e delle libertà ed implicherà la formulazione di soluzioni normative ad impatto *soft* o di indirizzo circa le migliori modalità operative che gli Stati membri dovranno adottare per garantire la piena e corretta esecuzione degli impegni derivanti dalla partecipazione ai principali strumenti giuridici

costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani nonché dalla stessa *membership* onusiana.

Questo ragionamento è stato tradotto di recente nella [decisione](#) adottata dal Consiglio dei Diritti Umani il 29 maggio 2020, nella quale agli Stati è raccomandato di reagire in modo appropriato e flessibile di fronte agli effetti della pandemia nel medio periodo sul piano nazionale: questo approccio è indispensabile affinché risultati positivi possano essere conseguiti anche sul piano globale, sulla scorta di priorità ed obiettivi condivisi nell'agenda globale dell'Organizzazione.

In riferimento a quanto espresso sia dal [Segretario generale](#) che dall'[Alto Commissario](#), il Consiglio dei Diritti umani prende atto della situazione e «*calls upon States to ensure that all human rights are respected, protected and fulfilled while combatting the pandemic and that their responses to the COVID-19 pandemic are in full compliance with their human rights obligations and commitments*», richiedendo all'intero sistema di relazionare in materia, attraverso la futura reportistica dell'Alto Commissariato nel 2021.

2. Riflessioni sulla pandemia da parte degli Organi dei trattati: documenti-guida e misure

La promozione e la protezione dei diritti umani, sancita nei principali strumenti giuridici internazionali adottati nel quadro onusiano, i c.d. *Core Treaties*, è stata oggetto d'attenzione da parte dell'intera *Human Rights Machinery*, con l'obiettivo primario di valutare quali effetti della pandemia le concrete limitazioni inerenti il godimento delle fattispecie in relazione alla titolarità individuale e collettiva.

Il tentativo di identificare le eventuali, motivate e temporanee limitazioni non ha fatto venir meno, in particolare da parte degli Organi dei trattati, la stretta correlazione e la marcata complementarità delle fattispecie, indipendentemente dalla lettera della Convenzione di cui l'organo è direttamente competente per la verifica del rispetto e della corretta attuazione del dispositivo.

Invero, molte osservazioni prodotte nella forma della dichiarazione o del comunicato stampa, rinviano alla interdisciplinarietà del mandato dei *Treaty Bodies* quando, ad esempio, si richiama l'urgenza di assicurare il rispetto del principio di non discriminazione e lo si declina rispetto alle condizioni proprie delle categorie vulnerabili, ad esempio donne e minori. Altrettanto condivisa è la posizione dei *Treaty Bodies* nel formulare all'attenzione degli Stati «*ensure that human rights are respected in government measures to tackle the public health threat posed by the COVID-19 pandemic*».

A partire dal mese di aprile 2020, il primo Comitato di controllo ad adottare una posizione pubblica rispetto all'impatto della pandemia sui diritti umani è stato il Comitato sui diritti delle persone con disabilità, insieme all'Inviato speciale del Segretario generale sulla disabilità e l'accessibilità. È seguita la raccomandazione al rispetto degli obblighi a carico degli Stati parti del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, per far fronte in modo fattuale alle criticità emerse, soprattutto tenendo in considerazione le popolazioni e le categorie vulnerabili nei Paesi in via di sviluppo. La peculiare condizione dei minori, esaminata nella triplice prospettiva delle conseguenze pandemiche dal punto di vista fisico, emotivo e psicologico è stata richiamata dal Comitato di controllo della Convenzione sui diritti del fanciullo. Come si vedrà a breve, un simile ragionamento è stato esposto dal Comitato di controllo della Convenzione sulla eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne, lanciando un'azione congiunta agli Stati membri ed un'apposita iniziativa – il CEDAW *Knowledge Hub* – per facilitare lo scambio di

esperienze e di soluzioni identificate ed attuate ricorrendo al *#Faitb4Rights toolkit*. Una dichiarazione di portata decisamente più tecnico-giuridica è stata adottata dal Comitato dei Diritti dell'Uomo, per definire le precondizioni essenziali sancite nell'art. 4 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici al fine di poter derogare agli impegni assunti dagli Stati parti. In ultimo, anche il Comitato di controllo della Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie ha anticipato in modo descrittivo i contenuti del documento-guida indirizzato agli Stati parti per la migliore protezione dei diritti in parola durante la pandemia e nel post-pandemia.

In linea generale, la posizione complessiva dei *Treaty Bodies* è stata sintetizzata in una dichiarazione congiunta del 24 marzo 2020, che muove dalla richiesta di rispetto e di garanzia di tutti i diritti umani da parte degli Stati membri, a partire dal diritto alla vita e alla salute e al correlato diritto di accesso ai servizi e all'assistenza sanitaria, senza discriminazione alcuna e riservando particolare attenzione alle categorie vulnerabili (in specie le persone anziane, con disabilità, appartenenti a minoranze, le popolazioni indigene, i rifugiati, i richiedenti asilo ed i migranti, le persone private della libertà personale, coloro che sono privi di alloggio, coloro che vivono in condizioni di povertà, le donne). Le misure domestiche necessarie sono soprattutto quelle di natura finanziaria e fiscale e per la protezione e la sicurezza sociale. I *Treaty Bodies* citano espressamente le soluzioni di isolamento e di distanziamento adottate nei riguardi delle rispettive popolazioni da parte dei governi degli Stati membri: da un lato la compressione della libertà di movimento non è stata adeguatamente bilanciata, nella dimensione legale, dai meccanismi e dalle modalità di controllo: una imprecisa definizione del carattere emergenziale e temporaneo delle stesse ha messo a rischio la libertà personale e la riservatezza individuale; dall'altro le stesse soluzioni non hanno impedito una reazione talvolta disarmonica e frammentata, ad esempio per le difficoltà di accesso ai percorsi educativi nel sistema scolastico operando da remoto.

In questo Osservatorio sembra opportuno approfondire la posizione assunta da alcuni *Treaty Bodies*, per la particolare analisi proposta.

a. Il Comitato dei Diritti dell'Uomo: la dichiarazione sulle deroghe del Patto Internazionale sui diritti civili e politici (CCPR/C/128/2, 24 aprile 2020)

Ai sensi dell'Art. 4 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici: “1. In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato un atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali derogano agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale. 2. La suddetta disposizione non autorizza alcuna deroga agli articoli 6, 7, 8 (paragrafi 1 e 2), 11, 15, 16 e 18. 3. Ogni Stato parte del presente Patto che si avvalga del diritto di deroga deve informare immediatamente, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, gli altri Stati parti del presente Patto sia delle disposizioni alle quali ha derogato sia dei motivi che hanno provocato la deroga. Una nuova comunicazione deve essere fatta, per lo stesso tramite, alla data in cui la deroga medesima viene fatta cessare”.

Per assicurare una corretta interpretazione del dispositivo e consentire agli Stati parti di eseguire in modo conforme la lettera dell'Art. 4, il Comitato ha esplicitato nel suo [Commento generale n. 29](#) sullo stato di emergenza i principali elementi atti a connotare la

deroga: la proclamazione ufficiale dello stato di emergenza; la notifica formale al Segretario generale delle Nazioni Unite in merito a detta proclamazione; la garanzia dei parametri della stringente necessità e della proporzionalità della deroga; la conformità della misura derogatoria agli obblighi assunti sul piano giuridico internazionale – altri dal Patto in esame; la garanzia del rispetto del principio di non discriminazione; il divieto di derogare ad alcune fattispecie in quanto definite come inderogabili.

La possibilità di considerare la pandemia Covid-19 quale preconditione per l'adozione di misure di carattere emergenziale da parte delle autorità governative di uno Stato membro viene esaminata come segue nella [dichiarazione](#) del Comitato dei Diritti dell'Uomo.

Innanzitutto si menziona il differente approccio adottato dagli Stati parti nei termini della notifica formale – effettuata o meno - delle misure derogatorie adottate al livello nazionale. Al di là della connotazione formale della procedura, il Comitato sottolinea che la notifica deve essere immediata e deve dare atto delle disposizioni del Patto derogate e delle motivazioni a fondamento della scelta effettuata dalle autorità governative, nonché provvedere per la condivisione delle misure legislative promulgate a questo scopo. Nella procedura, reiterabile, si includono anche le ipotesi di estensione della deroga e la comunicazione ultima che attesta l'ordinaria ripresa delle attività.

Un secondo elemento richiamato dal Comitato attiene al carattere estremamente rilevante delle condizioni sanitarie nazionali, tale da derogare agli obblighi derivanti dal Patto. Se esso è constatato, la deroga deve comunque rispondere a ben precisi parametri temporali e geografici, e risultare assolutamente proporzionale all'emergenza in atto. Ciò include anche l'applicazione di eventuali correttivi, come occorso per le regole di distanziamento sociale progressivamente modificate, commisurati all'andamento della condizione pandemica.

L'emergenza non può essere utilizzata dagli Stati parti con l'intento di derogare in modo complessivo agli obblighi derivanti dal Patto laddove sia possibile comprimere, pur sempre in modo strettamente necessario e proporzionale, solo talune fattispecie enunciate nel Patto – ad esempio gli artt. 7 (libertà personale), 9 (diritto alla riservatezza), 12 (libertà di movimento), 19 (libertà di espressione), 21 (libertà di riunione pacifica). Si esclude che la deroga agevoli la violazione di obblighi di natura internazionale sanciti in altri strumenti giuridici nei quali non si prevedono eccezioni attuative del dispositivo, ma la medesima osservazione è chiaramente riferita anche agli articoli del Patto che introducono fattispecie non derogabili – quali gli artt. 6 (diritto alla vita), 7 (divieto di tortura, di trattamenti crudeli, inumani o degradanti), 8 (divieto di schiavitù), 11 (divieto di detenzione per mancato adempimento di un obbligo contrattuale), 15 (principio di legalità del diritto penale), 16 (riconoscimento della persona davanti alla legge), 18 (libertà di pensiero, coscienza e religione).

Infine, particolare rilevanza è attribuita dal Comitato al divieto di deroga nel trattamento riservato alle persone private della libertà personale, in luoghi di detenzione nei quali la situazione sanitaria presenta particolari criticità dipese anche dalla diffusione della pandemia.

b. Il Sotto-Comitato sulla Prevenzione della Tortura: le due opinioni rese in merito alle condizioni di quarantena forzata dei detenuti nella lettura del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la Tortura CAT/OP/9, 31 marzo 2020; CAT/OP/10, 7 aprile 2020)

Proprio la considerazione formulata dal Comitato dei Diritti dell'Uomo permette di riflettere con ulteriore attenzione sulle due opinioni rese dal Sotto-Comitato sulla Prevenzione della Tortura nel mese di aprile: la [prima](#) è stata adottata su richiesta nel Meccanismo Preventivo Nazionale inglese, la [seconda](#) è diretta a tutti gli Stati parti del Protocollo e ai relativi meccanismi preventivi nazionali.

La peculiare condizione delle persone private della libertà e collocate in strutture detentive, per la cui definizione il Sotto-Comitato adotta una modellizzazione ampia ovvero comprensiva degli istituti carcerari ma anche dei centri di identificazione ed accoglienza dei migranti gestiti da autorità pubbliche e da enti privati, è acuita dagli effetti sanitari derivanti dalla pandemia Covid-19.

Si ravvisa, in particolare, la possibile limitazione applicativa degli artt. 4, 19 e 20 (dovere di visita, effettuato in specie dai meccanismi preventivi nazionali) del Protocollo opzionale in favore delle ipotesi previste nel suo art. 14 (2): «Possono essere formulate obiezioni alla visita in un particolare luogo di detenzione solo sulla base di ragioni impellenti e cogenti riguardanti la difesa nazionale, la sicurezza pubblica, il verificarsi di un disastro naturale o di gravi disordini nel luogo oggetto della visita che impediscano temporaneamente di compiere la visita stessa. L'esistenza di uno stato di emergenza dichiarato dallo Stato Parte non può in quanto tale essere invocata dallo Stato stesso come una ragione per fare obiezione alla visita». In altre parole, se è possibile sospendere il dovere di visita per motivi sanitari, ciò comunque non può avvenire in modo permanente ed assoluto: alla persona privata della libertà personale deve essere comunque assicurato il diritto ad essere informato delle motivazioni circa la sua collocazione in quarantena, il diritto a riferirne a parti terze, a ricevere assistenza legale e medica, da parte di un professionista di propria scelta. Più in genere, in questa prospettiva è opportuno richiamare la Regola 24 delle *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (le [Nelson Mandela Rules](#)): le persone private della libertà personale devono accedere ed usufruire di un adeguato trattamento sanitario – preventivo e d'urgenza, soprattutto se le loro condizioni fisiche li pongono maggiormente a rischio pandemico. È necessario altresì individuare soluzioni detentive alternative laddove si registri un elevato sovraffollamento nell'istituto, e prevedere l'introduzione di correttivi per le procedure di visita e di contatto con i familiari e con i legali.

In questo senso il Sotto-Comitato ritiene indispensabile, laddove il dovere di visita sia pur parzialmente assicurato, che il meccanismo preventivo nazionale operi in modo corretto sotto il profilo sanitario, nel rispetto del principio 'do not harm' in favore di tutti coloro che sono in stato detentivo e della 'equivalence of care' in relazione ai responsabili, ai detenuti e al personale che lavora presso la struttura detentiva: sotto il primo profilo, le persone private della libertà personale e collocate in quarantena devono comunque accedere all'assistenza sanitaria e legale, rimanere in contatto con la propria famiglia, ricevere adeguato supporto psicologico, se necessario; il secondo principio inerisce le modalità di verifica delle condizioni detentive individuali e collettive proprie della quarantena, ed implica il ricorso a modalità di contatto anche da remoto.

c. Il Comitato di controllo della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne: il documento-guida per la protezione dei diritti di genere nel contesto della pandemia (22 aprile 2020)

Il Comitato di controllo della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne ha prodotto un articolato [documento-guida](#) indirizzato agli Stati

parti della Convenzione stessa per affrontare le particolari condizioni delle donne e delle ragazze nel contesto della pandemia, in termini di prevenzione delle discriminazioni multiple e di effettiva ed equa rappresentanza e partecipazione ai processi decisionali volti all'adozione di misure per affrontare l'impatto pandemico nella prospettiva di genere.

Il Comitato muove da un dato di fatto, comune in tutti gli Stati parti nei quali la pandemia si è diffusa: le misure di isolamento e di distanziamento hanno impedito alle donne di avere accesso al sistema sanitario – ordinario o d'emergenza, educativo e lavorativo. Questa condizione limitante è risultata ancor più difficile per alcune categorie di donne più vulnerabili o localizzate in aree di conflitto. Dunque, il Comitato sottolinea a carico degli Stati parti l'obbligo di proteggere le donne e le ragazze da ogni forma di discriminazione o di compressione non necessaria e non proporzionale nell'esercizio dei propri diritti a titolo sia individuale sia collettivo.

Il diritto alla salute è la fattispecie maggiormente a rischio di violazione per la pandemia: le donne e le ragazze sono state esposte al virus sia nel loro ruolo professionale, in particolar modo nel sistema sanitario, sia nella gestione della famiglia e nella presa in carico dei propri cari colpiti dal Covid-19. Allo stesso tempo, in quanto pazienti, non hanno potuto accedere in modo ordinario ai servizi per la tutela della salute sessuale e riproduttiva, soprattutto nella preparazione e nella gestione della maternità. Parimenti, l'assistenza fornita alle donne e alle ragazze vittime potenziali o reali di violenza nei circuiti del sistema sanitario pubblico e dei centri dedicati è stata garantita con grande difficoltà: l'isolamento domestico ha acuito la condizione di rischio e, nonostante le misure di distanziamento del perpetratore – prestabilite dall'autorità giudiziaria e determinate dall'emergenza sanitaria, la pandemia non ha impedito un rallentamento del fenomeno della violenza di genere in tutte le sue forme.

Come già si ricordava, le donne e le ragazze hanno partecipato, seppur in misura differenziata nei diversi contesti nazionali, ai processi decisionali per la formulazione delle misure di risposta di breve e lungo termine alla pandemia in una dimensione di genere. Il coinvolgimento è essenziale anche per valutare lo stato dell'arte della condizione femminile in un contesto emergenziale in assenza di un accesso costante e proficuo ai percorsi educativi, e in presenza di condizioni di lavoro informale, sotto-pagato e non adeguatamente protetto dal punto di vista sociale. Per questi motivi il Comitato ha sollecitato gli Stati parti, sul piano nazionale ed internazionale, a configurare apposite misure strumentali per la partecipazione, per l'incentivazione del ruolo femminile nel contesto sociale – scolastico e professionale – ed economico nel post-pandemia.

Le peculiari condizioni delle donne anziane, con disabilità, in condizioni di povertà, migranti e rifugiate, indigene, LGBT, in stato di detenzione, in situazioni di conflitto, necessitano di ulteriori e più circostanziate misure di supporto ed assistenza, per una effettiva protezione dei loro diritti non soltanto nelle condizioni pandemiche ma anche al termine e nel dopo-emergenza.

d. Il Comitato di controllo della Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie: gli effetti della pandemia sui migranti, indipendentemente dal loro status (26 maggio 2020)

Il Comitato di controllo della Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie ha redatto in collaborazione con il Relatore Speciale sui diritti umani dei migranti un [documento-guida](#) nel quale si mettono in

luce le particolari criticità sofferte da questa categoria, ampliata al più ampio concetto dei soggetti migranti/in mobilità, per l'emergenza sanitaria Covid-19.

Partendo dalla specifica condizione di vulnerabilità dei migranti, la pandemia ha reso pressoché limitate le loro possibilità di accesso ai servizi sanitari, educativi, sociali e lavorativi, benché in molti Stati parti proprio in questi settori una elevata percentuale della forza lavoro sia rappresentata da persone di nazionalità straniera. Al contempo, si è registrata una loro minima partecipazione ai processi definitivi di misure ed interventi per la gestione dell'emergenza Covid-19, ancorché di rilevanza economica – in funzione del meccanismo delle rimesse presso i rispettivi Paesi d'origine, che è stato decisamente compresso.

Il Comitato ravvisa la necessità che le condizioni di emergenza non rafforzino il trattamento discriminatorio nei confronti dei migranti, in un'accezione più generale e in una previsione temporale che va ben oltre l'attuale contesto pandemico: in quest'ottica si fa riferimento all'impatto sanitario della pandemia nei centri di accoglienza, all'opportunità di assicurare la prosecuzione delle ordinarie modalità di assistenza per i richiedenti asilo e per i rifugiati, di sospendere i rimpatri volontari o forzati, ed infine di incentivare processi di regolarizzazione dei migranti per agevolarne un adeguato inserimento lavorativo ed accedere alle misure di protezione e di sicurezza sociale.

CRISTIANA CARLETTI