

## Epidemie, diritti fondamentali e doveri dell'individuo

Ludovica Poli

Ricercatrice di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Torino.

Mail: [ludovica.poli@unito.it](mailto:ludovica.poli@unito.it).

«Human rights in modern treaties are conceived of in the context of the state. The very life of the nation may depend, in emergencies, on each individual's effort».

(R. Beddard, *Duties of individuals under international and regional human rights instruments*, in *The International Journal of Human Rights*, 1998, 46)

### 1. Introduzione: epidemie, misure limitative della libertà e diritti umani fondamentali

In occasione dell'epidemia di Ebola – che ha interessato, nel 2014, diversi Stati in particolare dell'Africa occidentale, e che è stata definita dal Consiglio di sicurezza, con la Ris. 2177(2014), una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale - si è discusso dell'impatto sui diritti fondamentali delle misure adottate dai governi per contenere il contagio, consistite in limiti posti alla libertà di movimento, in forme di *social distancing*, e nell'imposizione di quarantena ed isolamento<sup>1</sup>. Si tratta di restrizioni che, se non basate su principi di necessità e proporzionalità e non accompagnate da misure che consentano

i servizi essenziali, rischiano di costituire un impedimento insormontabile all'accesso alle cure sanitarie, oltre che al godimento di altri diritti umani fondamentali<sup>2</sup>. Non a caso, le misure adottate da alcuni Stati in quel frangente, sono state duramente criticate dalle ONG, che hanno rilevato come esse siano state applicate arbitrariamente e non monitorate in modo adeguato, con la conseguenza che le restrizioni si sono rivelate spesso inefficaci per preservare la salute pubblica e hanno avuto un impatto sproporzionato su persone vulnerabili (come anziani, malati cronici e disabili), impossibilitate ad eludere i divieti<sup>3</sup>.

Certamente la situazione che viviamo in questi giorni in Italia è molto diversa e, anzi, le misure introdotte dal governo paiono strettamente motivate dalla necessità di garantire il buon funzionamento dei servizi sanitari. Non vi è dubbio, però, che i limiti posti alla libertà di circolazione, l'astensione obbligata da alcune attività di lavoro e, soprattutto, la sospensione dei servizi di educazione ed istruzione rappresentino importanti limiti al godimento dei diritti fondamentali di tutti noi.

Se della legittimità delle misure restrittive adottate dal governo italiano non vi è da dubitare, in ragione dell'interesse collettivo che esse perseguono, questa può essere piuttosto un'occasione per riflettere sull'impegno che ci è richiesto, perché i limiti imposti ai nostri diritti e libertà siano davvero efficaci. In queste condizioni è opportuno – e forse consolatorio, per certi versi – ricordare che, nel diritto internazionale, accanto

<sup>1</sup> L.O. GOSTIN, D. LUCEY, A. PHELAN, *The Ebola epidemic a global health emergency*, in *Journal of the American medical association*, 2014, 1095 ss.

<sup>2</sup> M.A. ROTHSTEIN, *From SARS to Ebola: legal and ethical considerations for modern quarantine*, in *Indiana health law*, 2015, 227 ss.; R.E.G. UPSHUR, *Principles for the justification of public health intervention*, in *Canadian Journal of Public Health*, 2002, 101 ss.

<sup>3</sup> Human Rights Watch, *West Africa: respect rights in Ebola response protect health workers, limit quarantines, promote transparency*, 15 settembre 2014, reperibile al link: <https://www.hrw.org/news/2014/09/15/west-africa-respect-rights-ebola-response>.

al riconoscimento dei diritti fondamentali di ogni individuo, esiste una diversa dimensione: quella dei doveri e delle responsabilità che ciascun essere umano ha nei confronti degli altri e della comunità nel suo insieme.

## 2. Doveri e responsabilità verso gli altri individui e la comunità, negli strumenti di tutela dei diritti umani

Nel mondo occidentale, i diritti umani fondamentali vengono generalmente intesi come uno strumento per tutelare l'individuo dagli eccessi dello Stato e per promuovere la tutela di interessi individuali rispetto ai quali lo Stato può intervenire, tanto che si è discusso di come questa prospettiva rischi di produrre un disequilibrio tra diritti e responsabilità individuali, alimentando un approccio fondato su «hyper-individualism, exaggerated absoluteness, and silence with respect to personal, civic, and collective responsibilities»<sup>4</sup>.

Una lettura più attenta, tuttavia, rivela che doveri e responsabilità individuali sono da sempre parte dello *human rights discourse*. D'altro canto, l'analisi dei documenti che ne fanno menzione e della giurisprudenza che ne ha dato applicazione dimostra che, lungi dall'essere in antinomia con i diritti umani, doveri e responsabilità ne esprimono il medesimo spirito e perseguono lo stesso scopo.

Già nel documento che ha inaugurato l'emersione e lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani, la Dichiarazione universale del 1948, compare un chiaro riferimento ai doveri dell'individuo nei confronti della comunità; l'art. 29 dispone infatti: «[o]gni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è

possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità». È dunque l'appartenenza ad una formazione sociale – entro la quale ciascuno si realizza, attraverso l'esercizio di diritti e libertà fondamentali – a giustificare il riconoscimento di una dimensione di responsabilità verso la collettività.

Il principio di cui all'art. 29 della Dichiarazione universale è poi ripreso letteralmente nella *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*, adottata dall'Assemblea generale nel 1998. In questo documento, i doveri genericamente intesi verso la comunità si accompagnano ad un distinto dovere individuale di promuovere la tutela dei diritti fondamentali. Essi sono poi messi in stretta relazione nei preamboli dei Patti del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici sociali e culturali, ciascuno dei quali statuisce: «the individual, having duties to other individuals, and to the community to which he belongs, is under a responsibility to strive for the promotion and observance of the rights recognised in the present Covenant».

Altri documenti internazionali prevedono obblighi nei confronti di ulteriori formazioni sociali. In particolare, la Convenzione interamericana sui diritti dell'uomo fa riferimento, all'art. 32, alla famiglia, alla comunità e, persino, all'umanità nel suo insieme. La Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, poi, contiene un dettagliato elenco dei doveri dell'individuo nei confronti della famiglia, della società, dello Stato, delle altre collettività parimenti riconosciute e, finanche, della comunità internazionale. In

SAUL, *In the Shadow of Human Rights: Human Duties, Obligations, and Responsibilities*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2001, 566.

<sup>4</sup> A.R. CHAPMAN, *Reintegrating Rights and Responsibilities: Toward a New Human Rights Paradigm*, in K.W. HUNTER, T.C. MACK (Eds.) *International Rights and Responsibility for the Future* 1996, 3, come citato da B.

dottrina, chi ha commentato queste previsioni ha ben evidenziato che esse corrispondono ad un aspetto tipico della cultura africana, in cui «the [...] conception of man is not that of an isolated and abstract individual, but an integral member of a group animated by a spirit of solidarity»<sup>5</sup>.

A differenza del processo di redazione della Carta africana, nell'ambito delle Nazioni Unite l'inserimento di un pur sintetico cenno ai doveri individuali nella Dichiarazione universale (ripreso poi negli altri documenti citati) è stato oggetto di intenso dibattito, nel corso del quale sono state espresse non poche perplessità in merito<sup>6</sup>. Tuttavia, deve riconoscersi che la *ratio* del riferimento ai doveri è la stessa in tutti gli strumenti che ne fanno esplicita menzione: se la piena realizzazione dei diritti dell'individuo può avvenire soltanto nell'ambito di una comunità, è l'appartenenza ad essa ad implicare doveri e responsabilità di ciascuno nei confronti degli altri membri e del gruppo nel suo insieme.

### 3. Rapporto tra diritti e doveri dell'individuo

Che tipo di relazione esiste, però, tra diritti individuali e doveri?

La risposta è certamente agevole se si considera, in particolare, il dovere di rispettare i diritti di altri individui. Il Patto di San Josè, all'art. 32, stabilisce: «[e]very person has responsibilities to his family, his community and mankind. The rights of each person are limited by the rights of others, by the security of all, and by the just demands of

the general welfare, in a democratic society». Pur rubricata "relazione tra diritti e doveri", la disposizione non chiarisce esplicitamente che tipo di rapporto sussista tra queste due dimensioni. Può tuttavia intendersi, ovviamente, nel senso di riconoscere un limite al godimento di diritti soggettivi, alla luce del generale dovere di preservare i diritti altrui.

Questa è anche la lettura che la Commissione africana ha dato dell'art. 27.2 della Carta di Banjul, ai sensi del quale «i doveri e le libertà di ogni persona si esercitano nel rispetto dell'altrui diritto, della sicurezza collettiva, della morale e dell'interesse comune». In particolare, l'organo ha stabilito che la norma citata rappresenta una clausola di limitazione generale ed identifica le uniche ragioni per cui gli Stati possono porre limiti ai diritti riconosciuti dalla Carta africana<sup>7</sup>. In dottrina è stato evidenziato come la posizione espressa dalla Commissione Africana fughi ogni dubbio rispetto all'essenza dei doveri che non sono «a sinister way of saying rights should be first earned, or that meeting certain obligation is a precondition for enjoying human rights»<sup>8</sup>.

In altri casi, i doveri possono essere funzionali alla definizione dei contorni di un diritto, nella misura in cui contribuiscono ad identificare le azioni lecite, ai sensi di una specifica disposizione.

Già la Convenzione ILO sull'abolizione del lavoro forzato del 1930, all'art. 2.2.d, escludeva dalla definizione delle condotte vietate: «ogni lavoro o servizio richiesto in situazioni di emergenza»,

<sup>5</sup> B. OBINNA OKERE, *The Protection of Human Rights in Africa and the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comparative Analysis with the European and American Systems*, in *Human Rights Quarterly*, 1984, 145; M.W. MUTUA, *The Banjul Charter and the African Cultural Fingerprint: An Evaluation of the Language of Duties*, in *Virginia Journal of International Law.*, 1995, 339 ss.

<sup>6</sup> J.H. KNOX, *Horizontal Human Rights Law*, in *American Journal of International Law*, 2008, 4-10.

<sup>7</sup> Commissione Africana, *Media Rights Agenda and Others v. Nigeria*, Comm. n. 105/93, 128/94, 130/94 and 152/96, Report 31 ottobre 1998, par. 68.

<sup>8</sup> C. H. HEYNS, M. KILLANDER, *The African Regional Human Rights System*, in C.H. HEYNS, K. STEFISZYN (Eds.), *Human Rights, Peace and Justice in Africa: A Reader*, 2006, 203.

incluse epidemie, «e in genere ogni circostanza che metta – o rischi di mettere – in pericolo la vita e le condizioni normali di esistenza dell'insieme o di una parte della popolazione». Anche la CEDU e la Convenzione interamericana definiscono il lavoro forzato a partire dall'identificazione delle eccezioni e precisano – rispettivamente, all'art. 4.3 e all'art. 6.3 – che non integrano le fattispecie vietate i servizi richiesti in caso di emergenze o calamità che minaccino la vita o il benessere della comunità e «qualunque lavoro o servizio facente parte dei normali doveri civici». Nella giurisprudenza CEDU, il riferimento ai servizi richiesti in caso di emergenza si sovrappone sostanzialmente all'utilizzo del concetto di "normali lavori civici", sulla cui definizione le sentenze offrono alcuni spunti, indicando quali siano le attività che devono essere considerate rientrare nella categoria. Particolarmente significativo, non tanto ai fini di una valutazione tassonomica, quanto per il principio che evidenzia, è il caso *Steindel c. Germania*. Tra gli elementi considerati per escludere che l'obbligo imposto ad un medico di svolgere attività presso il servizio di pronto soccorso costituisca lavoro forzato od obbligatorio, la Corte ha ritenuto fondamentale che questo dovere fosse basato su un concetto di *solidarietà professionale e civile* e fosse finalizzato a scongiurare le emergenze<sup>9</sup>.

Infine, taluni diritti impongono specifici doveri a chi li esercita. L'art. 10 CEDU, infatti, statuisce che l'esercizio delle libertà di espressione, opinione ed informazione, poiché «comporta doveri e responsabilità», può essere sottoposto ai limiti che – ai sensi della tipica formula dei commi secondi degli artt. da 8 a 11 della CEDU – siano

previsti dalla legge e costituiscano misure necessarie, in una società democratica, a garantire gli scopi legittimi esplicitati. È stato detto in dottrina che questa precisazione non aggiunge molto all'operatività del paragrafo secondo dell'art. 10<sup>10</sup>. In effetti, le difficoltà di applicazione di questa disposizione risiedono, piuttosto, nell'interpretazione di concetti come «necessarietà in una società democratica», nella definizione dell'ampiezza del margine di apprezzamento degli Stati o, ancora, nella verifica della proporzionalità della misura restrittiva adottata. Tuttavia, la stessa Corte EDU ha, in alcuni casi, esplicitamente posto l'accento sull'esistenza di doveri e responsabilità dell'individuo nel valutare la legittimità dell'ingerenza statale. In particolare, nel celebre caso relativo al divieto di pubblicare nel Regno Unito il testo *The little red schoolbook*, la Corte ha ben statuito che la portata dei doveri e delle responsabilità previsti dall'art. 10 CEDU per chi esercita il diritto ivi garantito «depends on his situation and the technical means he uses». Inoltre, «[t]he Court cannot overlook such a person's "duties" and "responsibilities" when it enquires [...] whether "restrictions" or "penalties" were conducive to the "protection of morals" which made them "necessary" in a "democratic society"»<sup>11</sup>. Ancora, in un caso relativo alla censura di un film dai contenuti ritenuti blasfemi, la Corte ha ribadito: «whoever exercises the rights and freedoms enshrined in the first paragraph of [Art. 10] undertakes "duties and responsibilities". Amongst them [...] may legitimately be included an obligation to avoid as far as possible expressions that are gratuitously offensive to others and thus an infringement of their rights,

<sup>9</sup> Corte EDU, *Steindel c. Germania*, ricorso n. 29878/07, decisione sull'ammissibilità 14 settembre 2010.

<sup>10</sup> R. BEDDARD *Duties of individuals under international and regional human rights instruments*, in *The International Journal of Human Rights*, 1998, 10.

<sup>11</sup> Corte EDU, *Handyside c. Regno Unito*, ricorso n. 5493/72, sentenza 7 dicembre 1976, par. 50.

and which therefore do not contribute to any form of public debate capable of furthering progress in human affairs»<sup>12</sup>. Si può dunque ritenere che, allorché derivino dalla titolarità e dall'esercizio di un diritto individuale doveri specifici, essi contribuiscano a giustificare i limiti che lo Stato è legittimato a porre al suo godimento.

Questi tre aspetti rivelano come doveri e responsabilità si pongano, dunque, anzitutto, come limite ad un godimento indiscriminato di diritti e libertà, in ragione di interessi di altri individui e della comunità nel suo insieme.

#### 4. Riflessioni conclusive: due facce della stessa medaglia

Considerare, tuttavia, doveri e responsabilità solo funzionali a disegnare i confini dei diritti dei singoli, non consente di comprenderne pienamente il significato.

Un passaggio della Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'individuo del 1948 suggerisce un'ulteriore riflessione. Nel preambolo della Dichiarazione, i redattori non solo hanno insistito sul legame tra la dimensione morale e quella giuridica delle responsabilità individuali – precisando che «duties of a juridical nature presuppose others of a moral nature which support them in principle and constitute their basis» – hanno soprattutto illustrato il rapporto tra doveri e diritti dei singoli, descrivendo in particolare la centralità degli uni per la piena realizzazione degli altri.

Recita il preambolo: «the fulfillment of duty by each individual is a prerequisite to the rights of all. Rights and duties are interrelated in every social and political activity of man. While rights exalt individual liberty, duties express the dignity of

that liberty». In questa prospettiva, acquista un significato importante il riconoscimento di una dimensione di dovere accanto a quella dei diritti, in strumenti giuridici rivolti agli stati, in cui la previsione di norme che prevedono doveri e responsabilità per i singoli potrebbe porre problemi operativi. Se, tuttavia, si intendono i doveri individuali nei confronti della comunità di appartenenza non solo come un prerequisito al godimento dei diritti da parte degli altri individui, ma soprattutto come espressione degli stessi valori di libertà e dignità umana, allora semplicemente i doveri individuali contribuiscono a completare il senso dei diritti fondamentali.

Da un lato, è la partecipazione – etimologicamente, il *prendere parte* – alla comunità ad essere la *condicio sine qua non* per il concreto esercizio di diritti e libertà, perché solo nella relazione con gli altri, e nell'ambito delle diverse formazioni sociali che nascono nella comunità, ciascun individuo è un uomo o una donna con diritti e libertà. D'altro lato, *l'essere parte* di un gruppo si esplicita nell'assunzione di doveri e responsabilità verso gli altri componenti (o *partecipanti*) e verso il gruppo nel suo insieme. Si tratta, a ben vedere, di due facce della stessa medaglia: «[o]n the other side of right one finds a new world of duty, uninhibited by the state, rich in aspiration, lacking no power, temporal or enduring, possessed by human beings»<sup>13</sup>.

Dunque – in questo momento in cui ci è chiesto un grande spirito di sacrificio – occorre ricordare che siamo di fatto chiamati a rispondere ai nostri doveri e, in questo modo, a dare senso e significato ai nostri diritti ed alle nostre libertà.

(18 marzo 2020)

<sup>12</sup> Corte EDU, *Otto-Preminger-Institut c. Austria*, ricorso n. 13470/87, sentenza 20 settembre 1994, par. 49.

<sup>13</sup> J.J. PAUST, *The Other Side of Right: Private Duties under Human Rights Law*, in *Harvard Human Rights Journal*, 1992, p. 64