

“Prima la salute” o “Prima i bambini”?

Riflessioni sui diritti dell’infanzia al tempo del Covid-19

di

Lucilla Conte*

1. *Delimitazione dell’ambito di indagine: la fascia di età da 0 a 5 anni.*

L’emergenza sanitaria derivante dalla rapida diffusione del virus SARS-CoV-2¹, e della conseguente patologia identificata con il nome di Covid-19, ha determinato un mutamento significativo dei “paradigmi” costituzionali su cui si fondava la vita quotidiana dei cittadini.

La preservazione del diritto alla salute e dell’integrità del sistema sanitario nazionale volto a garantirlo hanno assunto infatti un valore preminente rispetto ad una serie di diritti e libertà fondamentali (libertà personale, libertà di circolazione, libertà di riunione, libertà di manifestazione del pensiero, libertà di culto...) che hanno subito una serie di compressioni via via crescenti in relazione all’aggravarsi del quadro epidemico.

Mai come in questo preciso contesto storico è sembrato determinante l’antico adagio: “Prima la salute!”, che enuncia con disarmante chiarezza il valore prioritario che essa assume nella vita di ciascuno di noi e, conseguentemente, negli obiettivi dello Stato.

* Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale, Università del Piemonte Orientale.

¹ Il 30 gennaio 2020 l’Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l’emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus; il Governo italiano ha dichiarato, con delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 lo stato di emergenza sanitaria per la durata di 6 mesi; il giorno 11 marzo 2020 l’Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato lo stato di pandemia da COVID-19, identificandola come il primo caso di pandemia determinata da un coronavirus.

Nel contesto emergenziale, tuttavia, l'obiettivo della preservazione della salute perseguito dallo Stato e dalle sue articolazioni – lungi dal realizzarsi in modo armonico rispetto al quadro complessivo dei diritti e delle libertà di ciascun individuo – è svolto “con ogni mezzo”, e perciò anche con quello della compressione (quando non dell'annientamento) di tali diritti e libertà fondamentali².

La peculiarità del Covid-19, costituita dalla sua possibile trasmissione anche in via asintomatica (e dunque da soggetti che ne sono portatori inconsapevoli) ha determinato la singolare condizione per cui ciascun soggetto, indipendentemente dal fatto di avere contratto o meno la malattia in modo conclamato, deve farsi parte diligente nell'assumere comportamenti di prevenzione della diffusione del virus.

La persona stessa è dunque chiamata, adottando i comportamenti prescritti, a farsi *strumento* nel contrasto alla malattia, in un'ottica che, più che richiamare il concetto a-giuridico di sacrificio³, dovrebbe corrispondere ad una delle modalità di realizzazione dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost.

La prima e seconda infanzia (da intendersi come la fascia di età che va dagli 0 ai 2 anni e dai 3 ai 5 anni) non sembra essere oggetto di specifiche previsioni nel quadro dell'emergenza Covid-19, e questa circostanza può destare stupore, dal momento che i diritti dell'infanzia sono ormai storicamente considerati come prioritari⁴.

² Su questo profilo, è stato sottolineato come la normativa emergenziale abbia determinato una vera e propria «gabbia di divieti assoluti», V. Baldini, *Prendere sul serio il diritto costituzionale...anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2020, p. 1274.

³ L'utilizzo della retorica del sacrificio ricorre in numerose dichiarazioni del Presidente del Consiglio, quali ad esempio quella dell'11 marzo 2020 in cui, nell'illustrare le nuove misure adottate dal Governo per fronteggiare l'epidemia, esprime un ringraziamento nei confronti della popolazione «perché so che state cambiando le abitudini di vita, state compiendo dei sacrifici, so che non è facile, ma sappiate che con questa vostre rinunce – piccole o grandi – stanno offrendo grande contributo prezioso al Paese», mentre il Presidente della Repubblica, in occasione del messaggio di auguri agli italiani in occasione della festività di Pasqua, ha significativamente fatto riferimento non soltanto al tema del sacrificio, ma anche all'impegno concreto e solidale tra i cittadini nella lotta alla diffusione del contagio: «i sacrifici che stiamo facendo da oltre un mese stanno producendo i risultati sperati e non possiamo fermarci proprio adesso. Vorrei dire: evitiamo il contagio del virus e accettiamo piuttosto il contagio della solidarietà tra di noi».

⁴ Come è stato rilevato, «Dal secondo dopoguerra in poi ovunque nell'Europa continentale, e in Italia in particolare, l'idea che anche i minori godano di tutti i diritti fondamentali dell'uomo e che la titolarità di quei diritti derivi semplicemente dal loro essere persone si pone come un dato preliminare, scontato e incontrovertito», E. LAMARQUE, *Prima i bambini. Il principio dei best*

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo stipulata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con l. n. 176 del 1991, costituisce il documento che con maggiore chiarezza identifica all'art. 3 l'esigenza, da parte delle istituzioni, di tenere in considerazione il "posto" dell'infanzia, considerata un'età della vita dotata di autonoma dignità. In realtà, come è stato notato, questa formulazione (che rinvia alle "decisioni relative ai fanciulli", di competenza (in particolare) delle istituzioni pubbliche, rispetto alle quali "l'interesse superiore del fanciullo deve essere una condizione preminente", presenta il limite di omettere un dato ovvio, vale a dire quello per cui, normalmente, tutte le misure prese da istituzioni pubbliche per il benessere sociale hanno rilevanza diretta o indiretta per il benessere dei bambini. In sostanza, non debbono essere soltanto prese in considerazione misure direttamente e specificamente rivolte all'universo infantile, ma tutte quelle che possono avere su di esso un'incidenza significativa⁵.

Questa impostazione sembra coerente con l'impianto della Costituzione italiana, che non prevede l'individuazione di un quadro specifico di diritti dei minori (salvo il riferimento generale alla protezione dell'infanzia di cui all'art. 31, comma 2, Cost. e alla speciale ed adeguata protezione che deve essere garantita alla madre lavoratrice e al suo bambino di cui all'art. 37, comma 1, Cost.), ma li riconduce alla complessità della persona (art. 2 Cost.) nella quale risulta indubbiamente ricompreso anche il bambino come «soggetto umano in formazione»⁶. Essa è presa in considerazione sia come la posizione dei figli all'interno del contesto familiare: un contesto che ha il compito di fornire ad essi mantenimento, istruzione ed educazione in via elettiva (art. 30, comma 1, Cost.), eventualmente surrogabile in caso di incapacità dei genitori (art. 30, comma 2, Cost.), sia come la posizione dei minori destinatari di specifiche prestazioni da parte della Repubblica (il diritto all'istruzione e il diritto allo studio di cui all'art. 34 Cost., commi 1 e 2)

La normativa, stratificata e alluvionale, avente ad oggetto le misure di contrasto all'epidemia, ha preso in considerazione alcune misure di sostegno alla

interests of the child nella prospettiva costituzionale, Milano, 2016, p.34, volume da cui si è tratta la suggestione per il titolo del presente contributo.

⁵ A. BARATTA, *Infanzia e democrazia. Per un'interpretazione dinamica della Convenzione internazionale sui diritti del bambino*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/1999, p. 496.

⁶ Corte cost., sent. n. 11 del 1981, punto n. 5 del Considerato in Diritto.

genitorialità sotto il profilo dell'autonomia lavorativa (nelle forme del lavoro agile e di congedi parentali e di bonus baby sitter previsti dal c.d Decreto "Cura Italia"⁷) oppure ha posto mente alla necessità di garantire la riapertura di settori merceologici dedicati all'infanzia (come, da ultimo, ha disposto il DPCM del 10 aprile con riferimento ai negozi di abbigliamento per bambini, pure in un contesto di perdurante differenziazione, a livello regionale, delle misure adottate)⁸ ma non sembra avere mai avuto riguardo ai diritti e ai bisogni dell'infanzia come tale.

Eppure, i diritti dei bambini nella fascia che all'interno di questo contributo si intende prendere in considerazione, sono stati incisi progressivamente e con modalità decisamente significative, che sembrano meritare un'apertura di adeguati spazi di riflessione.

La prima misura adottata, è stata, come è noto, la sospensione, da parte della autorità competenti, dei servizi educativi per l'infanzia a partire dalle prime zone-focolaio (D.L. n.6/2020, art. 1, comma 2, lett. d)), poi sfociata nella chiusura degli stessi (DPCM 1 marzo 2020, art. 1, comma 1, lett. d)), secondo una modalità poi replicatasi anche su scala regionale, da ultimo estesa all'intero territorio nazionale⁹. Tale misura, rispetto alla prima infanzia, è in grado di produrre criticità che si

⁷ Il D.L. n. 18/2020 (cosiddetto Decreto Cura Italia) prevede una serie di interventi a favore dei genitori lavoratori, quali: bonus per l'acquisto di servizi di baby sitting; integrazione del numero dei giorni di congedo parentale per i lavoratori del settore privato con figli di età non superiore ai 12 anni (pari a 15 giorni al 50% del trattamento retributivo); integrazione di 18 giorni del permesso retribuito previsto dalla legge n. 104 del 1992.

⁸ Le regioni Piemonte e Lombardia, in particolare, hanno ritenuto di non procedere alla riapertura dei settori merceologici indicati dal DPCM del 10 aprile 2020.

⁹ A questo proposito, si segnala la successione dei seguenti atti: DPCM 1 marzo 2020 che determina la chiusura dei servizi educativi per l'infanzia per nel Comune di Vo' nella Regione Veneto e in una serie di Comuni lombardi (Bertonico; Casalpusterlengo, Castiglione d'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fioriano, Somaglia, Terranova dei Passerini) e la sospensione fino al 8 marzo 2020 degli stessi in Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, e nelle province di Pesaro e Urbino e Savona; il DPCM 4 marzo 2020 che prevede fino al 15 marzo 2020 la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia su tutto il territorio nazionale (ribadita con DPCM 8 marzo 2020 con riferimento allo stesso termine del 15 marzo, poi di fatto prorogato al 3 aprile analogamente a quanto disposto in via generale all'interno dello stesso DPCM); D.L. n. 19/2020 del 25 marzo 2020 ove si prevede la possibile adozione su specifiche parti del territorio nazionale o, ove occorra, sulla totalità di esso, di una serie di misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia reiterabili per periodi di 30 giorni fino al 31 luglio 2020, tra i quali (art. 1, comma 2, lett. p)) è presente anche la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'art. 2 del d.lgs.13 aprile 2017, n. 65.

differenziano fortemente da quelle rilevate nei confronti della generalità della popolazione scolastica.

Il ruolo di tali servizi (rappresentati essenzialmente da asili-nido e scuole dell'infanzia ai sensi del d.lgs. n. 65 del 2017) è, per i bambini, da intendersi come educativo in senso ampio: ricomprendente dunque non soltanto forme - se pure embrionali - di didattica, quanto piuttosto la complessiva esperienza della socializzazione attraverso l'esperienza della vita all'interno di una comunità alternativa a quella della famiglia.

Si tratta quindi di un livello di formazione ed educazione rispetto al quale le esigenze (e, ove possibile, le opportunità) della didattica a distanza, sembrano porsi in una prospettiva peculiare, in alcun modo assimilabile a quella dell'età scolare.

Un esempio per tutti: l'utilizzo di dispositivi quali pc, tablet e smartphone negli studi scientifici maggiormente accreditati è, quando non sconsigliato, raccomandato per periodi di tempo limitati e dietro la supervisione di un adulto.

La funzione dei servizi educativi per l'infanzia non appare sostituibile, se non in misura minima, attraverso modalità a distanza, le quali peraltro richiedono nel bambino un livello di autonomia raggiungibile soltanto nel segmento più alto della fascia di età oggetto di indagine in questa sede.

La chiusura dei servizi educativi per l'infanzia ha posto il tema delle modalità attraverso cui garantire l'accudimento dei bambini in presenza di genitori entrambi lavoratori: questione alla quale intenderebbero fornire una prima e parziale risposta le modalità di svolgimento del lavoro agile, l'utilizzo dei congedi parentali e del bonus baby sitter¹⁰. Come sopra anticipato, tuttavia, si tratta di strumenti volti al sostegno del lavoro e del reddito dei genitori, non espressamente rivolti dunque a garantire il benessere dei bambini, se non in una modalità "riflessa" derivante

¹⁰ Si tratta di strumenti-tampone dettati dalla condizione di emergenza, che però in nulla possono sostituire il ruolo assunto dai servizi per l'infanzia all'interno di complessive politiche di *childcare* (che hanno storicamente agevolato maggiori tassi di occupazione all'interno della popolazione femminile), v. G. Bonoli, *Fattori esplicativi nell'ambito delle politiche per l'infanzia: una prospettiva teorica*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2008, p. 118.

dalla messa a disposizione dei genitori o di altre figure (es. baby sitter, meno frequentemente i nonni¹¹) per assolvere ai compiti educativi e di cura.

In una fase iniziale di gestione dell'emergenza, la mobilità dei bambini non è risultata pregiudicata: essi potevano ancora frequentare i parchi pubblici o effettuare passeggiate in città o fuoriporta insieme ai propri genitori, nonni o baby sitter. Veniva eliminata dunque "soltanto" la sfera della socialità fornita dai servizi educativi per l'infanzia: ma via via, questi spazi di libertà si sono progressivamente compressi, seguendo la sorte delle limitazioni alla libertà di circolazione imposte ai genitori, fino al *lockdown* completo.

Il tema è dunque capire in che cosa consista il benessere dei bambini di questa fascia di età e di come e con quali effetti esso possa essere stato inciso dai provvedimenti emergenziali.

Le prime riflessioni che si intende svolgere in questa sede partono dal presupposto per cui i diritti dei bambini all'interno di questa emergenza sanitaria necessitano di essere considerati in modo per quanto possibile autonomo da quelli dei genitori.

Le misure di sostegno alla genitorialità fino ad ora adottate si sono rivolte infatti nei confronti dei soggetti che svolgono attività di accudimento e cura nei confronti dei bambini ed hanno un contenuto di sostegno al reddito familiare (mediante preservazione dell'attività lavorativa, se pure svolta in altre forme quali il lavoro agile o temporaneamente interrotta mediante l'utilizzo del congedo parentale) oppure di integrazione dello stesso mediante lo strumento del bonus per il pagamento di servizi di baby sitting.

Il dibattito sui diritti dell'infanzia all'epoca del Covid-19 non può, come si è detto, appiattirsi sul pure fondamentale diritto all'istruzione che peraltro, come si è visto poco sopra, nei bambini più piccoli (appartenenti alla fascia di età definita di prima e seconda infanzia) non risulta prevalente rispetto ad altri bisogni quali il gioco, l'esercizio di attività motoria all'aperto, il contatto con stimoli nuovi derivanti da esperienze sociali e sensoriali che non possono essere garantite appieno in una situazione di reclusione.

¹¹ Per le ragioni di cui si dirà *infra*, al § 2 e, più in generale, per via dell'indirizzo ad essi rivolto a partire dall'art. 2, comma 1, lett. b) del DPCM 4 marzo 2020, ove è fatta espressa raccomandazione alle persone anziane di evitare di uscire dalla propria abitazione o dimora al di fuori dei casi di stretta necessità

Questi bisogni assumono il rango di diritti? La risposta appare affermativa, non solo ponendo mente alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma ancor prima individuando come già la Costituzione italiana, nell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, assuma nell'essere-persona di cui all'art. 2 anche quella particolare «persona in formazione» rappresentata da ogni bambino.

2. Il Covid-19 e i bambini

L'epidemia da SARS-CoV-19 sembra affliggere in misura molto limitata bambini e adolescenti. I due principali e più recenti studi in materia attualmente disponibili sono quello cinese¹² e quello statunitense¹³. In entrambi i casi risulta con tutta evidenza come, per ragioni ancora da accertare, l'epidemia colpisca in misura lieve (o non colpisca del tutto) i bambini¹⁴. Questo ovviamente non costituisce un elemento per esentare anche queste categorie di soggetti dall'esigenza di distanziamento sociale soprattutto nei confronti dei soggetti più fragili (i. e., gli anziani), dal momento che risulta un dato scientificamente accertato la possibile trasmissione del virus per via asintomatica¹⁵.

La quasi assenza dei bambini dalla drammatica platea delle vittime del Covid-19 costituisce un elemento considerato con favore dalla comunità scientifica (anche

¹² Dong Y, Mo X, Hu Y, et al. *Epidemiological characteristics of 2143 pediatric patients with 2019 coronavirus disease in China*. *Pediatrics* 2020. Epub March 16, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1542/peds.2020-0702>.

¹³ *Coronavirus Disease 2019 in Children – United States*, February 12-April 2, 2020. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep* 2020; 69: 422-426. DOI: <http://dx.doi.org/10.15585/mmwr.mm6914e4>.

¹⁴ Nel campione di popolazione individuato negli USA la percentuale si attesta al 1,7% dei soggetti al di sotto dei 18 anni di età, con bassi tassi di ospedalizzazione (più frequenti nei bambini al di sotto dell'anno di età, in linea con lo studio cinese che registra un accesso alle terapie intensive a causa di Covid-19 in età pediatrica limitato al 1,8% della platea dei soggetti presi in esame).

¹⁵ Lo studio statunitense nelle conclusioni, sottolinea proprio questo aspetto: «Because persons with asymptomatic and mild disease, including children, are likely playing a role in transmission and spread of COVID-19 in the community, social distancing and everyday preventive behaviors are recommended for persons of all ages to slow the spread of the virus, protect the health care system from being overloaded, and protect older adults and persons of any age with serious underlying medical conditions», *Coronavirus Disease 2019 in Children*, cit., p. 425

perché probabile risultato di cross-reazioni determinate dal ricorso alle vaccinazioni obbligatorie). Questo dato rassicurante, tuttavia, potrebbe avere indotto il governo a sottostimare gli effetti del *lockdown* nei confronti di una categoria di soggetti che – se pure non incisa direttamente dagli effetti più gravi del contagio - si è trovata a subire per intero le conseguenze derivanti dalle misure fortemente restrittive adottate.

La condizione dell'infanzia nel contesto dell'epidemia si pone tuttavia con urgenza anche in relazione a fasi successive a quella dell'*early response* sul fronte della diffusione del virus, che richiederà l'utilizzo di misure di prevenzione e contenimento da successive ondate di contagio che dovranno necessariamente essere coerenti ed efficaci anche con riferimento a necessità, bisogni e diritti collegati all'universo infantile.

3. La (consapevole?) omissione di ogni riferimento ai bambini nella normativa in tema di emergenza sanitaria

A cercare nelle pieghe dei vari DPCM e del DL 19/2020 che, da ultimo, ha tentato una sistematizzazione del panorama delle limitazioni a cui sono assoggettati i cittadini, non risulta alcun riferimento alla condizione di bambino e ad eventuali deroghe delle limitazioni della libertà di circolazione disposte a favore del suo benessere psicofisico¹⁶.

¹⁶ La limitazione della sfera di libertà individuali si è determinata in modo immediato e pervasivo nelle prime zone focolaio (DPCM 1 marzo 2020, che prevedeva, in particolare, il divieto di allontanamento dai e di accesso ai comuni indicati in allegato, la sospensione delle riunioni in luogo pubblico o privato, la chiusura di tutte le attività commerciali ad esclusione di quelle di pubblica utilità e l'obbligo di accedervi indossando dispositivi di protezione individuali, la sospensione dello svolgimento delle attività lavorative per i lavoratori residenti), con successiva progressiva estensione delle stesse misure prima ad alcune parti (DPCM 8 marzo 2020) e poi all'intero territorio nazionale (DPCM 8 marzo 2020, con ulteriori specificazioni quali il divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione per i soggetti sottoposti alla quarantena ovvero risultati positivi al virus); DPCM 9 marzo 2020 quanto all'obbligo di svolgimento di attività motorie all'aperto rispettando la distanza interpersonale di un metro). Questo quadro si è completato con la forte limitazione alla libertà individuale di circolazione estesa a tutto il territorio nazionale (DPCM 22 marzo 2020 art. 1, comma 1, lett. b) con cui è stato fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate

Singolarmente, nell'orizzonte del *lockdown* due condizioni in particolare sono state da subito prese in considerazione (dal Governo in via interpretativa nella sede informale delle FAQ e dalla regioni in sede di ordinanza e/o decreto) come oggetto di particolare attenzione: quella di chi viva in appartamento e abbia la necessità di portar fuori il proprio cane dall'abitazione al fine di fargli espletare i quotidiani bisogni fisiologici e quella di chi desidera svolgere attività fisica all'aperto.

Queste due attività, sono ad oggi state limitate allo svolgimento in forma individuale e nel rispetto della distanza di almeno un metro da altre persone e nel raggio dei 200 metri dal luogo dell'abitazione.

Stupisce che, proprio in sede di costruzione delle possibili ipotesi di limitato spostamento a piedi dalla propria abitazione, non si sia posto da subito il tema di come garantire ai bambini più piccoli la possibilità di svolgimento di una pur minima attività motoria al di fuori della propria abitazione. Soltanto in seguito ad un interpello da parte dell'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza il Ministero dell'Interno si è pronunciato sulla possibilità di includere tra le attività motorie all'aperto consentite anche quella del genitore che accompagni fuori dall'abitazione il figlio minore per fargli compiere a piedi un breve tratto di strada (sempre entro i 200 m dalla propria abitazione)¹⁷.

La reazione (a tratti scomposta) di alcuni presidenti di Regione e dell'opinione pubblica, anche a fronte di un utilizzo distorto da parte degli organi di stampa della nozione di attività motoria utilizzata nella circolare, tradotta nella ben più estensiva e fuorviante nozione di "passeggiata", ha determinato un ulteriore irrigidimento nell'interpretazione fornita dallo stesso Ministero, nel senso (come

esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute). Con riferimento al profilo dell'attività motoria all'aperto, con ordinanza del 20 marzo 2020 del Ministro della salute, è stato stabilito il divieto di accesso del pubblico ai parchi, alle ville, alle aree gioco e ai giardini pubblici e il divieto di svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto, restando unicamente consentito svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione, purché comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona.

¹⁷ La circolare del 31 marzo 2020 del Ministero dell'Interno precisa che «è da intendersi consentito, ad un solo genitore, camminare con i propri figli minori in quanto tale attività può essere ricondotta alle attività motorie all'aperto, purché in prossimità della propria abitazione» e che la stessa attività può essere svolta anche nell'ambito di spostamenti motivati da situazioni di necessità o per motivi di salute. Nella stessa circolare si distingue chiaramente tra attività motoria (consentita nei limiti di cui sopra) e le attività sportive (jogging e simili) e ludico-ricreative che invece risultano vietate.

precisato nel comunicato stampa del 1 aprile) di un'attività motoria da svolgersi per comprovate esigenze di necessità (al pari sembrerebbe, dunque, dei bisogni fisiologici del cane...)¹⁸.

Passando in rassegna le misure adottate dal Governo e dalle Regioni, è possibile rilevare come la popolazione infantile risulti incisa nell'esercizio dei propri diritti e libertà, essenzialmente dalla chiusura dei servizi educativi per l'infanzia; dalla chiusura dei parchi pubblici, ville, giardini e aree gioco¹⁹; dal divieto di effettuare attività fisica all'aperto se non in forma individuale e nel raggio di 200 m dalla propria abitazione; dal divieto di allontanamento dei genitori (che ne sono i principali accompagnatori) dalla propria abitazione (ad eccezione delle immediate vicinanze).

¹⁸ Il criterio della prossimità con la propria abitazione è utilizzato in via generale dalla normativa regionale come parametro per valutare l'adeguatezza dello spostamento a piedi ai fini dello svolgimento di una se pure limitata attività motoria, frequentemente in modo esplicito ricondotta all'esigenza di portare fuori casa il proprio cane (il riferimento alla presenza di figli minori di età e alle loro esigenze è invece sempre assente). Si vedano, in proposito il Dpgr del Piemonte n. 34 del 21 marzo 2020, al punto 22 (successivamente prorogato con Dpgr n.36, punto 23 del 3 aprile fino al 13 aprile e con Dpgr n. 43 del 13 aprile, punto 27, fino al 3 maggio); l'ordinanza n. 116 del 19 marzo della Regione Valle d'Aosta; l'ordinanza del Presidente della Regione Lombardia n. 514, al punto 17 (successivamente confermata dalle successive ordinanze n. 521 del 4 aprile e n. 528 dell'11 aprile); l'ordinanza del Presidente della Regione Veneto del 20 marzo, al punto 3, successivamente prorogata dalla successiva ordinanza n. 37 del 3 aprile ove è specificato che «i 200 metri ivi fissati come limite per l'attività motoria e di accompagnamento di animale vada misurata in termini radiali rispetto alla residenza o dimora»; il Dpgr n. 61 dell'11 aprile della Regione Emilia-Romagna prevede che «nel caso in cui lo spostamento a piedi sia dovuto a ragioni di salute o per esigenze fisiologiche dell'animale di compagnia, è obbligatorio restare in prossimità della propria abitazione»; la Regione Campania con Ordinanza n.23 del 26 marzo, al punto 3 fa riferimento a «situazioni di necessità quelle correlate ad esigenze primarie delle persone, per il tempo strettamente indispensabile, e degli animali d'affezione, per il tempo strettamente indispensabile e comunque in aree contigue alla propria residenza, domicilio o dimora»; la Regione Sicilia con ordinanza n. 16 dell'11 aprile stabilisce che «gli spostamenti con l'animale di affezione, per le sue esigenze fisiologiche, sono consentiti solamente in prossimità della abitazione»; la Regione Sardegna con ordinanza 11 del 24 marzo, art. 5 ha stabilito che è per l'espletamento delle esigenze fisiologiche degli animali d'affezione sono consentiti gli spostamenti strettamente necessari ed esclusivamente entro i 200 metri dalla propria abitazione principale.

¹⁹ Con riferimento alla frequentazione delle aree gioco all'interno dei parchi pubblici, la situazione appare sostanzialmente invariata anche in seguito al DPCM del 26 aprile 2020 (che dovrebbe determinare l'avvio della cosiddetta "fase 2" dell'emergenza), che all'art. 1, lettera e), prevede la chiusura delle aree gioco attrezzate per bambini. Permane inoltre il più generale divieto di svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto, mentre viene questa volta esplicitamente consentito ai minori accompagnati da un adulto svolgere attività sportiva o attività motoria all'aperto purché nel rispetto della distanza interpersonale di sicurezza di almeno due metri per l'attività sportiva e di almeno un metro per ogni altra attività (art. 1, comma 1, lett. f).

Risulta evidente come queste misure producano effetti sul benessere psicofisico individuale del bambino, ma anche sulla sua vita di relazione, che risulta profondamente condizionata dalle esigenze di distanziamento sociale tanto nei confronti degli adulti non appartenenti al proprio nucleo familiare, quanto nei confronti dei propri coetanei.

Ci si può chiedere se la mancata inclusione, non soltanto all'interno delle disposizioni emergenziali ma neppure in sede di prima interpretazione delle stesse, di pur minimi riferimenti alla condizione dei bambini sia il risultato di una scelta consapevole.

Essa potrebbe rispecchiare un'impostazione – tuttavia estranea al nostro panorama costituzionale – per cui i bambini, versando di fatto in una situazione di dipendenza da altri, non sono titolari di diritti in senso pieno²⁰.

Esse potrebbero anche rispecchiare un pregiudizio nei confronti dell'infanzia come età dell'inconsapevolezza e del non-ricordo, che dunque in sé – per le sue stesse caratteristiche – potrebbe proteggere i bambini più piccoli dal disagio derivante dall'esperienza di reclusione²¹.

Oppure, più realisticamente, la normativa emergenziale avrebbe consapevolmente devoluto ai genitori ogni valutazione in merito al benessere psicofisico dei propri figli, a maggiore ragione in una condizione di *lockdown* completo in cui al nucleo familiare è demandato il compito di autogestirsi nel rispetto delle misure adottate ai fini di prevenzione della diffusione del contagio.

4. *I diritti dei bambini nella prima e seconda infanzia: autonomi o accessori rispetto a quelli dei genitori?*

²⁰ Questa impostazione è fatta propria dalla tradizione giuridica anglo-americana, in base alla quale «l'individuo che manca della capacità di provvedere a se stesso a causa della sua età infantile non rientra, o almeno è dubbio che rientri, tra coloro che l'ordinamento costituzionale considera titolari di diritti in senso pieno», E. LAMARQUE, *Prima i bambini*, cit., p.43, in corsivo nel testo.

²¹ L'infanzia come luogo dell'esperienza pre-linguistica e pre-soggettiva e dunque come non-luogo della memoria è analizzato, con riferimento al modello agostiniano dell'infanzia come «età che non si ricorda di avere vissuto», in A. ALOISI, *Memoria e infanzia in Agostino*, in *Rivista di filosofia*, 2, 2010, p. 202.

Lo scenario fin qui delineato pone un interrogativo sulla permanenza, anche all'interno del contesto emergenziale, di una dimensione costituzionale dei diritti dell'infanzia.

Si tratta di una questione che riguarda non soltanto l'universalità della condizione di bambino, ma anche la sua specificità: in base alla fascia di età considerata, ma anche in relazione a condizioni di disabilità o a bisogni educativi speciali ove presenti.

Lo stato di emergenza sanitaria è infatti una "livella" che, lungi dall'uniformare le condizioni individuali e familiari, affonda nella carne viva delle diseguaglianze, amplificandone gli effetti²².

La riconduzione della vita individuale del bambino nella prima e seconda infanzia al solo contesto familiare e nello spazio della propria abitazione costituisce un effetto necessario e automatico prodotto dal *lockdown* e sui cui esiti è legittimo cominciare a interrogarsi, soprattutto in vista della realizzazione di una "fase 2" di lento e progressivo ritorno alla normalità²³.

Se infatti, le pesanti restrizioni che hanno condizionato in modo decisivo anche la vita dei bambini possono essere risultate tollerabili nel limitato periodo della fase di emergenza piena, progressivamente hanno rivelato il loro potenziale discriminatorio e distruttivo nei confronti dei bisogni e dei diritti dei bambini anche nella più tenera età²⁴.

²² A tali situazioni fa riferimento la Garante per l'Infanzia e per l'Adolescenza nella nota del 27 marzo 2020, che segnala le situazioni di aggravata vulnerabilità che pregiudicano la condizione di bambini ed adolescenti e che risultano amplificate dalle misure di distanziamento sociale.

²³ In una nota del 15 aprile 2020 indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, con riferimento alla costituzione del Comitato di esperti istituito con D.P.C.M. 10 aprile 2020 (incaricato di proporre «misure necessarie per fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19, nonché per la ripresa graduale nei diversi settori delle attività sociali, culturali, economiche e produttive») ha segnalato l'esigenza di ricomprendere in esso anche un esperto in materia di infanzia e di adolescenza. La complessità della situazione derivante dall'emergenza sanitaria richiede, nella valutazione della Garante, interventi «che non possono prescindere dalla valorizzazione dei diritti delle persone di minore età», ribadendo altresì «la necessità di pianificare, sin da ora, interventi che garantiscano la continuità dell'azione dei servizi dedicati ai bambini e agli adolescenti e che ne rafforzino i sistemi di prevenzione, protezione, integrazione e inclusione», in coordinamento con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

²⁴ Numerosi studi sottolineano l'importanza per i bambini, anche nelle prime fasi della loro esistenza, di una continua sottoposizione a stimoli nuovi, da essi sempre preferiti rispetto ad altri appartenenti alla loro quotidianità: l'infante manifesta infatti un decremento di attenzione nei confronti di aspetti dell'ambiente che non cambiano (la c.d. "abituazione"), presentando

In una fase di potenziale allentamento delle misure di *lockdown* appare opportuno mettere in discussione il presupposto (finora mai contraddetto) della accessorieta' dei diritti dei bambini rispetto a quelli dei loro genitori, auspicandone una loro rivalutazione in senso autonomo e distinto dalle restrizioni cui possono essere sottoposti gli adulti.

La misura del distanziamento sociale (universalmente riconosciuta come la piú efficace nel contrasto alla diffusione del virus in assenza di un vaccino disponibile) che verosimilmente caratterizzerà anche le modalità con cui in futuro avranno luogo le attività di relazione, troverà proprio nei servizi educativi per l'infanzia – e, piú in generale, in tutte le occasioni di socializzazione infantile quali, ad esempio, anche una semplice passeggiata in un parco urbano - un significativo banco di prova, proprio perché in un contesto di piú difficile e concreta realizzazione.

Il tema che si pone dunque è se l'esigenza della protezione del diritto alla salute individuale e dell'intera comunita' possa in futuro essere modulata "a misura di bambino", comprendendone le esigenze e le specificità relazionali ed educative, nella piena consapevolezza che porre mente ai diritti dei bambini costituisce sempre un'occasione favorevole per rafforzare la democrazia²⁵.

invece significativi margini di recupero di attenzione di fronte a ciò che percepisce come nuovo, v. su questo punto A. SLATER, *Visual memory and perception in early infancy*, in A. Slater e G. Bremner (a cura di), *Infant Development*, Hove and London (UK) Hillsdale (USA), Laurence Erlbaum Associates, 1989 e C. TURATI, F. SIMION, P.E. TRESSOLDI, *La tecnica dell'abituazione come strumento per la valutazione dello sviluppo nella prima infanzia*, in *Psicologia clinica dello sviluppo*, n. 3/1997, p. 382.

²⁵ A. BARATTA, *Infanzia e democrazia*, cit., p. 505.