

Rassegne giuridiche

Commento

Legge 16 novembre 2015, n. 199, Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011.

L'attesa ratifica del terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo (entrato in vigore il 18 dicembre 2015) che consente ai minorenni di ricorrere al Comitato ONU per far esaminare i casi in cui ritengono che siano stati violati i diritti affermati nella Convenzione di New York del 1989 e nei suoi due Protocolli opzionali del 2000 (concernenti, rispettivamente, il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, e la vendita, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante minori) è un fatto di particolare rilevanza perché dota l'Italia di un'ulteriore e fondamentale strumento improntato a garantire il superiore interesse dei bambini e degli adolescenti e il rispetto dei loro diritti e delle loro opinioni¹. Infatti, se con l'adozione del nuovo Protocollo opzionale si erano gettate le basi per consentire ad un organo internazionale e indipendente (il Comitato ONU) di chiedere agli Stati nei quali si erano registrati degli episodi di violazioni di diritti di minori (fra i tanti esempi possibili, si pensi ai bambini che non possono accedere all'istruzione primaria o ai bambini costretti a sfruttamento sessuale) di predisporre tutte le misure necessarie per far cessare questi episodi e per prevenirne di nuovi, adesso con la legge di ratifica in oggetto² tali possibilità vengono ulteriormente rafforzate e, con esse, tutte le tutele già operanti a livello nazionale o regionale. A questo punto, infatti, potranno essere presentati dei reclami per la violazione dei diritti dei minori al Comitato ONU (e questo potrà intervenire) anche quando i meccanismi previsti dai singoli Stati non esistono o sono inefficaci.

La seconda parte del Protocollo indica le quattro procedure da seguire nel caso si voglia sottoporre all'attenzione del Comitato un caso di violazione dei diritti dei bambini: - un bambino singolo o un gruppo di bambini possono presentare una denuncia per conto proprio attraverso la procedura di comunicazione individuale (Individual communications procedure); - un soggetto terzo può presentare un reclamo a nome di un bambino o di un gruppo di bambini; - uno Stato può presentare un reclamo contro un altro Stato su presunte violazioni dei diritti dei bambini attraverso la procedura del reclamo inter-statale (Inter-State communications procedure); - il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo può avviare un'indagine sulle presunte violazioni dei diritti dei bambini da parte di uno Stato (Inquiry procedure). Il Comitato infatti, in base all'articolo 13, può avviare un'indagine qualora riceva informazioni attendibili circa presunte violazioni - gravi o sistematiche - dei diritti contenuti nella Convenzione o nei primi due Protocolli da parte di uno Stato parte al Terzo Protocollo, invitando tale Paese a cooperare nell'esame dell'informazione e sottoponendo tempestivamente alla sua attenzione le proprie osservazioni. Una volta che il Comitato ha esaminato la situazione e le informazioni fornite dallo Stato può disporre un'inchiesta e decidere - ma solo dopo che lo Stato in questione abbia accettato - di andare sul territorio di quel Paese (lo Stato ha sei mesi per rispondere ai commenti ed alle eventuali raccomandazioni trasmessi dal Comitato). A questo punto lo Stato interessato potrà essere invitato dal Comitato a dare informazioni "sulle misure adottate o previste a seguito delle risultanze dell'inchiesta". Nel Protocollo si sancisce, altresì, l'obbligo per gli Stati parte di dare "un'adeguata pubblicità all'interno del proprio territorio" anche e soprattutto per quanto riguarda i pareri

¹ La Convenzione, pur rappresentando un punto di riferimento giuridico essenziale per gli Stati che l'hanno ratificata, non aveva fino al 2011 previsto alcun meccanismo che permettesse ai minori di ricorrere ad un organo internazionale in grado di offrire loro una tutela "a misura di bambino".

² L'articolo 1 stabilisce che le nuove competenze attribuite dal Protocollo al Comitato sui diritti dell'infanzia potranno essere esercitate unicamente nei confronti degli Stati parte al Protocollo medesimo e non potranno riguardare disposizioni contenute in strumenti internazionali di cui lo Stato non sia parte.

e le raccomandazioni formulate dal Comitato concernenti il singolo Stato, attraverso mezzi idonei ed in formati accessibili ad adulti e bambini.

Il Protocollo non prende in considerazione alcuna violazione di specifici diritti del fanciullo ma soltanto la loro tutela in generale, specialmente (ma non solo) in relazione alla possibilità che il Comitato ONU riceva delle denunce o dei ricorsi, anche direttamente dai minori stessi, così come da chiunque in loro favore. Ad un'analisi delle procedure sopra descritte si può poi ben notare che tutto questo procedimento è caratterizzato dalla volontà di evitare l'insorgere di conflitti tra il Comitato ONU e lo Stato membro e tra quest'ultimo e gli altri Stati: per questo già la ricevibilità del ricorso è subordinata al fatto che lo Stato parte abbia accettato e ratificato il Protocollo stesso senza aver rifiutato in quell'occasione la competenza del Comitato ONU o aver ritirato la propria adesione in un tempo successivo notificando la decisione al Segretario Generale delle Nazioni Unite. Pertanto, la prima via per cercare la soluzione di un problema indicata nel documento in esame è, evidentemente, quella di tentare un "friendly settlement" inducendo lo Stato a provvedere o rimediare entro un termine accettabile (6 mesi). Anche quando il Comitato riterrà di dover rimettere la questione alle agenzie specializzate delle Nazioni Unite o ad altri organismi appositi, lo farà d'accordo con lo Stato e allegando le osservazioni di quest'ultimo. Infine è importante sottolineare che la ricevibilità del ricorso per il Comitato ONU è subordinata al previo esperimento dei mezzi di ricorso e dei rimedi, giurisdizionali o amministrativi, nazionali.

A livello strutturale la legge di ratifica è composta da tre articoli contenenti l'autorizzazione alla ratifica del Protocollo e l'ordine di esecuzione dello stesso, a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo come disposto dall'articolo 19 del Protocollo stesso. L'articolo 3, infine, dispone l'entrata in vigore della legge e la sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Il provvedimento è corredato - oltre che di una relazione illustrativa - anche di una relazione tecnica nella quale si afferma la neutralità finanziaria del Protocollo. In questa si sottolinea infatti sia che il ricorso alla legge di autorizzazione alla ratifica si rende necessario visto che il Protocollo è un atto complementare alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (già ratificata nel 1991 con la legge 176) sia che le competenze in materia minorile attribuite ai vari organi dall'ordinamento italiano e alla figura dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi della legge 12 luglio 2011, n. 112 dovrebbero già essere sufficienti a risolvere, a livello nazionale, la maggior parte delle situazioni critiche che si presenteranno. Il Garante infatti pur non essendo incaricato della tutela giurisdizionale dei diritti (di competenza del giudice) è comunque preposto alla promozione della tutela non conflittuale dei diritti della persona. Tra l'altro, tra le competenze dell'Autorità all'articolo 3, comma 10, è chiaramente indicata la possibilità di prendere in esame, anche d'ufficio, casi individuali o problematiche di portata generale in cui è possibile ravvisare la violazione, o il rischio di violazione, dei diritti delle persone di minore età.

Tessa Onida