

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

10 b) Il Terzo Protocollo Opzionale alla CRC e le sue implicazioni in Italia

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato il 19 dicembre 2011¹¹ un nuovo «Protocollo Opzionale» alla CRC sulla «procedura di presentazione di comunicazioni»¹² che prevede, per la prima volta, dei rimedi contro le violazioni dei diritti fondamentali dei minori riconosciuti dalla CRC¹³. Il Protocollo consentirà la difesa dei diritti dei minorenni attraverso la presentazione di segnalazioni o di vere e proprie denunce al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con sede a Ginevra. Il Comitato avrà dunque nuove competenze e dovrà presentare un rapporto biennale all'Assemblea Generale dell'ONU sulle funzioni esercitate¹⁴. Sono previste tre diverse procedure:

a) Comunicazioni individuali (artt. 5/11)

Ogni minore che ritiene di avere subito la violazione di un proprio diritto fondamentale potrà presentare un ricorso individuale al Comitato ONU. Il ricorso è ricevibile se:

- il minore o i suoi rappresentanti hanno già denunciato la stessa violazione presso una giurisdizione nazionale (esaurimento delle vie di ricorso interne);
- la denuncia è depositata entro un anno dalla

data di comunicazione del provvedimento che ha definito la procedura davanti le competenti autorità nazionali;

- la denuncia non è anonima, è fondata e non costituisce essa stessa l'abuso di un diritto
- la denuncia è formulata per iscritto.

Valutata l'ammissibilità della denuncia, il Comitato ne dà comunicazione allo Stato interessato, che è tenuto a rispondere per iscritto entro sei mesi per fornire ogni chiarimento richiesto; ricevute ed esaminate le comunicazioni dello Stato parte, il Comitato prepara un proprio parere sulla questione e lo trasmette allo Stato insieme a delle raccomandazioni; da questo momento lo Stato ha altri sei mesi per rispondere per iscritto e comunicare quali azioni abbia intrapreso alla luce del parere e delle raccomandazioni ricevute. Sono anche previste delle **misure provvisorie** che, in circostanze eccezionali, il Comitato ha la facoltà di adottare per «evitare possibili danni irreparabili alla vittima o alle vittime delle presunte violazioni» (art. 6). Il Comitato può chiedere allo Stato di adeguarsi a tali misure anche prima della decisione conclusiva.

b) Comunicazioni tra Stati (art. 12)

Il Protocollo prevede anche che uno Stato parte possa presentare al Comitato ONU una denuncia contro un altro Stato parte. Si tratta tuttavia di una procedura facoltativa cui gli Stati parte possono liberamente decidere se sottomettersi o meno all'atto della ratifica¹⁵.

c) Inchieste per le violazioni gravi o sistematiche (artt. 13, 14)

Il Comitato ONU può anche agire sulla base di segnalazioni di violazioni gravi o sistematiche della CRC o dei suoi Protocolli Opzionali, anche a prescindere dal deposito di una delle denunce sopra descritte¹⁶. Per verificare la fondatezza delle informazioni ricevute il Comitato può avviare inchieste ed inviare degli osservatori in un determinato Stato. Il limite di questo potere è dato dal fatto che il Comitato, prima di avviare

11 La risoluzione A/RES/66/138 è stata approvata alla 66^a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il testo è disponibile in inglese e francese (<http://www.gruppocrc.net/Approvato-il-Terzo-Protocollo>). Questo protocollo si aggiunge al «Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati» (OPAC) e al «Protocollo Opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante minori» (OPSC), entrambi approvati il 25 maggio 2000 ed entrati in vigore nel 2002. L'Italia li ha ratificati con Legge 46/2002.

12 Finora venti Paesi hanno firmato il Terzo Protocollo, tutti il 28 febbraio 2012, data della cerimonia di presentazione a Ginevra, tra cui anche l'Italia. Il Protocollo entrerà in vigore «tre mesi dopo il deposito del decimo strumento di ratifica o adesione» (art.19 co.1). Per monitorare lo stato di ratifica: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en.

13 La CRC era rimasta finora l'unica Convenzione internazionale priva di un meccanismo di ricorso individuale per reagire alle violazioni dei diritti in essa protetti. Quanto alle altre figure in grado di rappresentare gli interessi e diritti dei minori, in Italia esiste un quadro estremamente variegato, che è stato fotografato in un interessante studio dell'Unione Nazionale Camere Minorili del 2010 e che dà atto di una prassi non uniforme nei 29 Tribunali per i Minorenni quanto alla nomina di tutori, curatori e avvocati dei minori. Ricerca UNCM di Cesaro G., Colombo B., Dutto L., Landi L., Perchiazzi R., *Prassi in evoluzione: la seconda indagine dell'UNCM fotografa i Tribunali per i Minorenni d'Italia*, in Pé A., Ruggiu A., *Il giusto processo e la protezione del minore*, Franco Angeli, Milano, 2011.

14 Il Protocollo rinvia ad un apposito regolamento la definizione delle procedure di funzionamento del Comitato rispetto alle nuove funzioni (art. 3).

15 Si segnala, comunque, come nella pratica quasi nessuna denuncia fra Stati è stata registrata con riferimento agli strumenti giuridici relativi al rispetto dei diritti umani. A livello europeo, il ricorso alla denuncia fra Stati è stato attuato dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ma si tratta di un rimedio usato molto raramente. Si veda http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_EN

16 E' una procedura indipendente dalle altre e confidenziale, perché delle ispezioni non viene data pubblicità.



un'inchiesta, deve ottenere il consenso dello Stato coinvolto. Gli Stati sono inoltre liberi, al momento della ratifica, di consentire o meno l'applicazione di questa procedura nei propri confronti.

Nella versione finale del Protocollo non è stata inclusa la possibilità di presentare denunce «collettive»¹⁷. Questo rappresenta un forte limite, visto che in Italia non esistono strumenti adeguati per la difesa dei diritti e interessi «diffusi» (di una categoria di soggetti non individuati) e «collettivi» (di una pluralità di soggetti individuati), né esistono, in particolare, meccanismi che consentano la difesa dei diritti della CRC in via sistematica da parte di organizzazioni e associazioni di categoria¹⁸.

Il nuovo Protocollo apre comunque nuovi scenari per la difesa dei diritti dei minori, perché nella procedura individuale il minore non deve necessariamente essere accompagnato da un proprio rappresentate legale. Dunque, di fatto, anche altri soggetti potranno aiutarlo a presentare denunce¹⁹. Inoltre, le segnalazioni di violazioni sistematiche dei diritti dei minori potranno essere fatte da associazioni o

altri soggetti che ne abbiano conoscenza. Tuttavia, considerato che le decisioni del Comitato ONU non sono vincolanti, il Gruppo CRC ritiene che anche rispetto al nuovo Protocollo sarà fondamentale il monitoraggio ed il ruolo delle associazioni.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di ratificare il nuovo protocollo opzionale della CRC²⁰;
2. Al **Governo** e al **Parlamento** di provvedere, in occasione della detta ratifica, anche alle dichiarazioni opzionali che consentiranno di:
 - a) ricevere segnalazioni da altri Stati (art. 12) e b) di consentire nei propri confronti la procedura d'inchiesta in caso di violazioni gravi o sistematiche (art. 13);
3. Al **Governo** e, per esso a tutti i **Ministeri competenti**, di diffondere e informare sul contenuto del nuovo Protocollo (art. 17).

17 La procedura «collettiva» prevista nella versione precedente, avrebbe consentito alle istituzioni indipendenti nel campo dei diritti umani, alle ONG, alle associazioni o alle istituzioni di mediazione riconosciute dal Comitato ONU il diritto di depositare delle denunce nel caso di violazione dei diritti dei minori.

18 Nell'attuale sistema italiano non esistono strumenti che consentano ad associazioni ed enti di difendere in via giudiziale i minori in caso di violazione dei loro diritti e contestuale inerzia dei soggetti che per legge hanno il potere di agire in loro difesa. Questo vale sia per la difesa dei diritti di singoli minori, sia per la difesa dei diritti e interessi di dimensione ultraindividuale. Al di fuori del generico riconoscimento alle associazioni rappresentative di interessi diffusi e collettivi della facoltà di costituirsi parte civile nel procedimento penale per esercitare in proprio le facoltà riconosciute alla persona offesa dal reato (art. 91 e segg. Codice di Procedura Penale) e di intervenire nel procedimento di formazione degli atti amministrativi (art. 9 e segg. Legge 241/1990), in Italia le uniche normative predisposte in maniera organica fanno riferimento alla tutela dell'ambiente (art. 13 e 18, c. 4 e 5, Legge 349/1986) e dei diritti dei consumatori e degli utenti (Legge 281/1998). L'art. 140 bis del codice del consumo, con la Legge 244/2007, ha introdotto l'azione collettiva risarcitoria, a fianco di quella inibitoria, nei casi di violazione di diritti individuali a danno di una pluralità di soggetti e consente agli Enti di intervenire nel giudizio civile per il risarcimento del danno. Una novità in materia amministrativa è il Decreto Legislativo 198/2009 che permette anche agli Enti rappresentati di categoria di agire contro le violazioni da parte della Pubblica Amministrazione (c.d. *class action*, perché anche altri interessati possono aderire una volta avviata la causa). Ad oggi questa procedura è stata usata a difesa dei minori in un caso, in particolare per agire contro l'inadempimento del Ministero della Giustizia per la mancata creazione della banca dati dei minori adottabili e delle coppie disponibili all'adozione, prevista nella Legge 149/2001, art. 40. La causa, proposta da Ai.Bi. Associazione Amici dei Bambini, verrà discussa all'udienza pubblica del 4 luglio 2012 dinanzi al TAR del Lazio (RG 370/2012).

19 Il sistema è simile a quello previsto per le azioni a difesa di diritti individuali fondamentali dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

20 Il Ministero della Giustizia, Dipartimento per la Giustizia Minorile, ha espresso parere favorevole alla ratifica del 3° Protocollo Opzionale alla CRC con comunicazione del 7/7/2012 Prot. 4448 indirizzata al Ministero degli Affari Esteri.