



Capitolo XI

IL TERZO PROTOCOLLO OPZIONALE DELLA CRC SULLE PROCEDURE DI COMUNICAZIONE E RECLAMO



16.7

11. Il Comitato raccomanda all'Italia di:

- (a) intensificare il proprio impegno nel diffondere informazioni sulla Convenzione e sui suoi Protocolli Opzionali, anche attraverso programmi di sensibilizzazione rivolti ai genitori, al grande pubblico e ai minorenni in modo fruibile, alle organizzazioni religiose, al Legislatore e alla Magistratura per assicurare la loro applicazione nei processi legislativi e giudiziari.

CRC/C/ITA/CO/5-6 punto 11

Dalla pubblicazione dell'11° Rapporto CRC a novembre 2020 non si registrano significativi passi avanti rispetto alle raccomandazioni del Comitato ONU sul tema del **Terzo Protocollo Opzionale alla CRC (OP3)**¹, ratificato dall'Italia con Legge 199/2015 ed **entrato in vigore il 4 maggio 2016**.

Mentre infatti non è dato sapere se il Governo abbia o meno intensificato il proprio impegno nella diffusione di informazioni sulla Convenzione e sui suoi Protocolli Opzionali, compreso "al Legislatore e alla Magistratura per assicurare la loro applicazione nei processi legislativi e giudiziari", va detto che le informazioni rispetto al Protocollo e dell'avvenuta ratifica da parte dell'Italia, sono difficilmente reperibili nei siti istituzionali, eccezione fatta per quello del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza che, però è per sua natura un organismo indipendente².

D'altra parte non si può fare a meno di notare che sono invece reperibili notizie relative all'OP3 in siti internet di diversi Governi europei³. Il riferimento rimane quindi quello al sistema informativo delle Nazioni Unite e di alcune organizzazioni nazionali e internazionali che diffondono notizie sul Protocollo, anche se per lo più in lingue diverse da quella italiana⁴.

Va ricordato che l'OP3 è un protocollo **ratificato da 48 Paesi**⁵ che prevede delle procedure che consentono al Comitato ONU per i diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, di svolgere inchieste nel caso di violazioni dei diritti riconosciuti nella CRC e negli altri due Protocolli Opzionali (OPSC e OPAC). Il trattato apre dunque la strada alla possibilità di segnalare a livello internazionale la violazione dei diritti di minorenni verificatasi nei Paesi che lo hanno ratificato.

L'OP3 prevede, in particolare, che il Comitato ONU possa ricevere dei reclami contro il governo di uno Stato membro che si ritenga responsabile di violazioni dei diritti dell'infanzia verificatisi in un ordinamento nazionale. Le vie possibili vengono distinte in:

a) Comunicazioni individuali (art. 5):

Le comunicazioni individuali sono segnalazioni di violazioni e possono riguardare un unico individuo oppure "collettive" cioè essere presentate anche nell'interesse di un gruppo di individui. Nel caso di privati le comunicazioni possono essere fatte direttamente dall'interessato oppure da un rappresentante, che può essere a sua volta una persona fisica oppure anche una associazione che agisca in rappresentanza di

³ Così ad esempio in Francia, dove il ministro della Solidarietà e della Salute ha dato notizia della ratifica <https://solidarites-sante.gouv.fr/>, in quello del parlamento inglese che ha diffuso un documento sul tema nel 2016 <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7721/CBP-7721.pdf>, e ancora in Germania <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/menschenrechte/06-kinder/-/227618> e in Spagna <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=1&subs=128&cod=3790&page=>

⁴ Così ad esempio, le linee guida ONU <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/GuidelinesTPI.pdf>, la versione a misura di bambino del Terzo Protocollo sul sito del Gruppo CRC https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2013/09/RaisingUnderstanding_OCPC_singlepage96px.pdf e la guida su: https://opic.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2019/07/OP3_CF_Leaflet_En_FINAL1.pdf

⁵ Per consultare lo stato delle sottoscrizioni e ratifiche https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsg_no=IV-11-d&src=IND

¹ https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_66_138-Eng.pdf

² Cfr. <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/terzoprotocolloopzionale.pdf>; anche sui siti internet dei Garanti per l'Infanzia regionali o provinciali si nota la mancanza di notizie sulle specifiche procedure dell'OP3.



uno o più minorenni⁶.

b) Comunicazioni inter-statali (art. 12):

Le comunicazioni inter-statali sono segnalazioni fatte da uno Stato membro contro un altro Stato membro⁷.

In tutti i casi i reclami devono essere presentati **per iscritto** e possono esserlo, come **condizione di procedibilità**, solo quando nel sistema giudiziario interno ai Paesi membri non si sia potuta ottenere giustizia (c.d. "esaurimento delle vie di ricorso interne"⁸).

Una volta ricevute le segnalazioni, prima di decidere, il Comitato ONU può adottare delle misure d'urgenza consistenti nella richiesta allo Stato segnalato di prendere misure eccezionali per evitare danni irreparabili alla vittima o alle vittime delle violazioni segnalate; con la decisione generalmente il Comitato indirizza delle raccomandazioni allo Stato e questo ha un periodo massimo di sei mesi per conformarsi alle indicazioni ricevute e rispondere per iscritto⁹.

Si tratta quindi di uno strumento che consente una tutela ulteriore rispetto alle raccomandazioni periodiche indirizzate agli Stati, anche se le decisioni non hanno un carattere vincolante né di per sé sanzionatorio, non potendo essere eseguite coercitivamente nel caso in cui uno Stato non rispetti quanto indicato dal Comitato.

Un'altra misura possibile attraverso l'OP3 è la **conduzione di inchieste** nel caso di violazioni gravi e sistematiche dei diritti del bambino (art. 13), che il Comitato può svolgere solo nei confronti dei Paesi che hanno specificamente acconsentito a sottoporvisi. L'Italia, nel ratificare il trattato non ha finora previsto di estendere sotto questo profilo il potere del Comitato nei propri confronti mentre il Gruppo CRC auspica che si proceda presto con questa dichiarazione.

A oltre otto anni dall'entrata in vigore di questo Protocollo Opzionale, sono state **84 le segnalazioni** presentate al Comitato ONU per violazioni di diritti riconosciuti dalla CRC con **procedure concluse**, e tra queste ben 26 sono state definite nei due anni trascorsi dalla pubblicazione del precedente rapporto¹⁰: tra tutte, però, **solo 24 decisioni di merito** (16 contro la Spagna, 3 contro la Svizzera, 2 contro la Danimarca, 1 contro il Belgio, 1 contro Paraguay, 1 Finlandia), mentre sono ben 29 le pratiche dichiarate inammissibili e 31 quelle cancellate dal ruolo per rinuncia dei richiedenti¹¹. Nessuna decisione è relativa all'Italia. Al momento della stesura del presente Rapporto, ci sono ancora **88 casi pendenti in attesa di decisione** e tra questi **per la prima volta vi è una segnalazione contro l'Italia**: si tratta della procedura n.146/2021 relativa al diritto di un bambino di 12 anni affidato in una comunità di non essere separato dalla propria famiglia e rimanere in contatto con questa, di essere coinvolto in attività appropriate alla sua età e di essere ascoltato (tra le norme invocate come violate gli articoli 2, 3, 5, 8, 12, 13, 16, 18, 19, 24, 25, 27, 29, 37)¹².

⁶ In base alla previsione dell'art.5 comma 2 OP3 è richiesto che, nel caso di comunicazioni presentate per conto di un individuo o di un gruppo di individui, è necessario che gli interessati abbiano prestato il loro consenso. Tuttavia, in base alle indicazioni date nelle Regole sulla procedure dallo stesso Comitato ONU con documento CRC/C/62/3 Regola n.13 "Submission of communications" (cfr. pag. 7 <https://digitallibrary.un.org/record/774220>), è ammesso che terzi effettuino comunicazioni anche senza il consenso della parte lesa ove agiscano nell'interesse del minore: è dunque da considerare che Enti con fini sociali specificamente connessi a un interesse diffuso o di categoria possano agire in virtù della rappresentanza di quegli interessi in base alla previsione dei relativi statuti.

⁷ Sono solo 14 gli Stati che possono denunciare reciprocamente violazioni all'interno di altri Stati membri: Albania, Belgio, Cile, Finlandia, Germania, Italia, Liechtenstein, Portogallo, Repubblica Ceca, San Marino, Slovacchia, Slovenia, Svizzera e Turchia. Si segnala che l'Ucraina, a seguito dell'occupazione di alcuni territori da parte della Russia, ha trasmesso una apposita dichiarazione in base alla quale non garantisce che le procedure previste dal Protocollo siano rispettate.

⁸ Art. 7 lett. e) se il sistema nazionale interno a ogni Paese aderente non è stato in grado di porre rimedio alla violazione, nonostante l'avvio e il completamento delle procedure interne che la legge prevede per la difesa dei diritti delle persone di età minore che si intendono violati, oppure quando non siano previste procedure a quel fine e sia quindi impossibile procedere.

⁹ Per il dettaglio sulle modalità da seguire per presentare comunicazioni si rinvia al 5° Rapporto CRC, pagg. 10-11, e al 7° Rapporto CRC, pagg. 39-40, entrambi disponibili su www.grupprocrc.net

¹⁰ Le decisioni del Comitato ONU sono disponibili su: <http://juris.ohchr.org/search/results/1?typeOfDecisionFilter=0&countryFilter=0&treatyFilter=0>

¹¹ In generale, le decisioni di merito hanno finora riguardato l'interesse superiore del minorenne, il diritto all'identità, il principio di non respingimento, la discriminazione anche in base all'origine etnica, i trattamenti disumani e degradanti, l'adozione, l'allontanamento dai genitori, la libertà di opinione ed espressione, il diritto alla salute, il ricongiungimento e la kafala.

¹² La tabella dei casi pendenti, aggiornata alla data del 23 febbraio 2022, è scaricabile al seguente link: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/TablePendingCases.pdf>. I casi pendenti sono un totale di 88, di cui solo uno riguarda l'Italia e per il resto sono 22 contro la Svizzera, 17 contro la Spagna, 13 contro la Francia, 8 contro la Danimarca, 7 contro la Finlandia, 4 contro il Belgio, 3 contro la Georgia, 2 contro l'Argentina, 2 contro l'Irlanda, 3 contro il Cile, 1 contro la Slovacchia, 1 contro la Bosnia ed Erzegovina, 1 contro il Perù, 1 contro il Lussemburgo, 1 contro la Repubblica Ceca, 1 contro il Paraguay. La maggior parte delle segnalazioni pendenti sono relative alla violazione del diritto dei minorenni stranieri non accompagnati e del diritto di asilo, e tra gli articoli più invocati vi sono nell'ordine gli articoli: 3, 6, 8, 12, 19, 20, 22, 24, 27, 29,37, mentre gli altri sono invocati ma in via minoritaria; nessuna segnalazione è riferita agli articoli 15, 17, 21, 33, 38.



Gli strumenti offerti dall'OP3 consentono il coinvolgimento attivo della persona di minore età che oltre a essere titolare dei diritti diventa anche titolare del potere di agire nel loro rispetto. Questa opportunità è una novità assoluta perché di regola, nel nostro ordinamento, le persone di minore età non possono né difendersi da sole in sede giurisdizionale (cioè dinanzi a un tribunale) né nominare da sé un curatore speciale¹³, ma hanno necessità di avere un rappresentante nominato da altri soggetti¹⁴. Naturalmente l'utilizzo di questa nuova strada del OP3 è strettamente legato alla **reale conoscenza e accessibilità** delle procedure da attivare. È quindi ancora tanto il lavoro da fare per la consapevolezza dei diritti dei minorenni e dei rimedi previsti affinché essi siano rispettati ed è soprattutto necessario che queste informazioni siano ampiamente diffuse con un linguaggio comprensibile ai titolari, così come specificamente previsto nell'articolo 17 del Protocollo¹⁵.

Pertanto, il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Governo** di provvedere alla dichiarazione opzionale prevista per l'art. 13 del Terzo Protocollo che consentirà di svolgere la procedura d'inchiesta in caso di violazioni gravi o sistematiche dei diritti CRC in Italia;
2. Alla **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, al **Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità** e al **Ministero dell'Istruzione** di diffondere la conoscenza del contenuto del Terzo Protocollo Opzionale alla CRC, in tutti i contesti, in particolare in ambito giudiziario e nel contesto scolastico, informando con adeguati mezzi l'intera società civile e facilitando l'accesso delle persone di età minore ai nuovi strumenti in difesa dei loro diritti;
3. Alle **Regioni** e alle **Province autonome** e agli **Enti locali**, di diffondere il materiale informativo predisposto dal Garante nazionale dell'Infanzia e ogni altro materiale che verrà reso disponibile dalle Istituzioni, a livello del proprio territorio, in vista del rafforzamento di una cittadinanza attiva e globale.

¹³ Almeno fino a quando entrerà in vigore la Legge 206/2021, "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata", articolo unico, al comma 30, prevede che, ai sensi del novellato art. 78, c.c., n. 4, il minore che abbia compiuto quattordici anni possa fare richiesta al giudice di nomina di un curatore speciale che lo rappresenti, così come, ai sensi del comma 31, lettera b), dello stesso articolo unico, chiederne la revoca, norme che entreranno in vigore al centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della stessa legge. Per approfondimento si veda retro Capitolo I, paragrafo "Legislazione italiana".

¹⁴ In base all'art. 2 Codice Civile, è con la maggiore età che si acquista "la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stabilita un'età diversa"; in sostanza, al di fuori del diritto di ascolto e di partecipazione (garantito, oltre che in generale, in precise leggi interne) e a parte i casi in cui l'ordinamento nazionale preveda specifici atti che possono essere compiuti anche da minorenni, questi ultimi di regola non possono manifestare validamente la propria volontà per acquistare o esercitare diritti, assumere obblighi e compiere atti giuridici relativamente alle situazioni soggettive di cui sono titolari.

¹⁵ Cfr. art.17 "Each State party undertakes to make widely known and to disseminate the present Protocol and to facilitate access to information about the views and recommendations of the Committee, in particular with regard to matters involving the State party, by appropriate and active means and in accessible formats to adults and children alike, including those with disabilities".