

COMITATO SUI DIRITTI DELL'INFANZIA

CRC/GC/2003/5

Trentaquattresima sessione

19 settembre – 3 ottobre 2003

COMMENTO GENERALE N. 5

Misure generali
di attuazione della
Convenzione sui
diritti dell'infanzia
(artt. 4, 42 e 44, par. 6)

Il seguente Commento generale n. 5, sulle **Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia**, è stato pubblicato dal Comitato sui diritti dell'infanzia il 27 novembre 2003.

Il Comitato pubblica regolarmente la sua interpretazione del contenuto delle norme sui diritti umani, nella forma di Commenti generali su questioni tematiche, al fine di assistere gli Stati parti nel compimento degli obblighi sanciti dalla Convenzione e di sostenere le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate nel conseguire la piena realizzazione dei diritti riconosciuti nella Convenzione.

Il Comitato sui diritti dell'infanzia è stato istituito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 43) ed è composto da 18 esperti che hanno il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'attuazione degli obblighi contratti con la ratifica della Convenzione e dei due Protocolli Opzionali alla Convenzione, il Protocollo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e il Protocollo sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini.

Gli Stati parti si impegnano a sottoporre i propri Rapporti periodici al Comitato entro due anni dall'entrata in vigore della Convenzione e, in seguito, ogni cinque anni.

SOMMARIO

PREFAZIONE	5
I. INTRODUZIONE	5
II. ANALISI DELLE RISERVE	11
III. RATIFICA DI ALTRI STRUMENTI INTERNAZIONALI FONDAMENTALI PER I DIRITTI UMANI	12
IV. MISURE LEGISLATIVE	13
V. GIUSTIZIABILITÀ DEI DIRITTI	15
VI. MISURE AMMINISTRATIVE DI ALTRO TIPO	15
NOTE	33
ANNESSE I	35

COMMENTO GENERALE N. 5

**Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia
(artt. 4, 42 e 44, par. 6)**

PREFAZIONE

Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha redatto il presente Commento generale per delineare gli obblighi degli Stati parti di sviluppare ciò che definisce "le misure generali di attuazione". I vari elementi del concetto sono complessi e il Comitato mette in evidenza il fatto che occorra pubblicare, a tempo debito, Commenti generali più dettagliati riguardo a singoli elementi, al fine di sviluppare tale concetto. Il Commento generale n. 2 (2002) intitolato "Il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia" ha già sviluppato questo concetto.

Articolo 4

"Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e di altro tipo necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla Convenzione. Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali, essi adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell'ambito della cooperazione internazionale".

I. INTRODUZIONE

1. All'atto della ratifica della Convenzione sui diritti dell'infanzia, uno Stato contrae l'obbligo di applicarla in virtù del diritto internazionale. L'attuazione è il processo in base al quale gli Stati parti intraprendono delle azioni al fine di garantire la realizzazione di tutti i diritti enuncia-

ti dalla Convenzione a tutti i bambini all'interno della loro giurisdizione¹. L'articolo 4 richiede agli Stati parti di adottare "tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e di altro tipo" al fine di realizzare i diritti contenuti al suo interno. Sebbene sia lo Stato a contrarre tale obbligo in virtù della Convenzione, l'attuazione – ovvero la realizzazione dei diritti umani dei bambini – deve coinvolgere tutti gli ambiti della società e, naturalmente, i bambini stessi. È fondamentale garantire che la legislazione nazionale sia totalmente compatibile con la Convenzione e che i principi e gli articoli della Convenzione vengano applicati direttamente e fatti rispettare adeguatamente. Inoltre, il Comitato sui diritti dell'infanzia ha identificato una vasta gamma di misure che devono essere attuate efficacemente, incluso lo sviluppo di strutture speciali e il monitoraggio, la formazione e altre attività all'interno del Governo, del Parlamento e della magistratura a tutti i livelli².

2. Nel suo esame periodico dei rapporti degli Stati parti sull'applicazione della Convenzione, il Comitato pone particolare attenzione a ciò che definisce "le misure generali di attuazione". Nelle sue Osservazioni conclusive a seguito dell'esame, il Comitato fornisce raccomandazioni specifiche relative alle misure generali. Il Comitato si aspetta che lo Stato parte descriva le azioni intraprese in risposta a tali raccomandazioni all'interno del suo successivo rapporto periodico. Le direttive del Comitato relative alla stesura del rapporto dispongono gli articoli della Convenzione in gruppi³; il primo gruppo riguarda le "misure generali di attuazione" e unisce l'articolo 4 con l'articolo 42 (l'obbligo di rendere il contenuto della Convenzione ampiamente accessibile ai bambini e agli adulti; vedere il paragrafo 66 di seguito) e l'articolo 44, paragrafo 6 (l'obbligo di rendere i rapporti ampiamente accessibili all'interno dello Stato; vedere paragrafo 71 qui di seguito).
3. In aggiunta a questi articoli, ulteriori obblighi generali di attuazione vengono enunciati dall'articolo 2: "Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione e a garantirli a ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta...".
4. Anche l'articolo 3, paragrafo 2, "gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere

re, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, e a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati”.

5. Nel diritto internazionale sui diritti umani esistono articoli simili all’articolo 4 della Convenzione, che enunciano gli obblighi complessivi di attuazione, come l’articolo 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e l’articolo 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Il Comitato per i diritti umani e il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali hanno pubblicato Commenti generali riguardo tali norme i quali dovrebbero essere considerati complementari al presente Commento generale e ai quali viene fatto riferimento in seguito⁴.
6. L’articolo 4, sebbene rifletta l’obbligo di attuazione totale degli Stati parti suggerisce una distinzione tra diritti civili e politici e tra diritti economici, sociali e culturali nella sua seconda frase: “Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali essi adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell’ambito della cooperazione internazionale”. Non vi è una divisione semplice o definitiva dei diritti umani in generale o dei diritti della Convenzione in due categorie. Le direttive del Comitato relative alla stesura del rapporto raggruppano gli articoli 7, 8, 13-17, e 37 (a) con il titolo “Diritti civili e libertà”, ma indicano dal contesto che questi non sono gli unici diritti civili e politici all’interno della Convenzione. Infatti, è chiaro che molti altri articoli, inclusi gli articoli 2, 3, 6 e 12 della Convenzione contengono elementi che costituiscono i diritti civili/politici, riflettendo pertanto l’interdipendenza e l’indivisibilità di tutti i diritti umani. Il godimento dei diritti economici, sociali e culturali è inscindibilmente connesso al godimento dei diritti civili e politici. Come si nota nel paragrafo 25 qui di seguito, il Comitato sostiene che i diritti economici, sociali e culturali, nonché i diritti civili e politici dovrebbero essere considerati azionabili.
7. La seconda frase dell’articolo 4 riflette un’accettazione realistica del fatto che la mancanza di risorse – finanziarie e di altro tipo – possa ostacolare la totale attuazione dei diritti economici, sociali e culturali

in alcuni Stati; questo introduce il concetto di “attuazione progressiva” di tali diritti: gli Stati devono dimostrare di aver applicato “entro i limiti delle risorse di cui dispongono” e ricercato, nel caso, una cooperazione internazionale. All’atto della ratifica della Convenzione, gli Stati contraggono l’obbligo di applicarla all’interno della loro giurisdizione, ma anche di contribuire, attraverso la cooperazione internazionale, alla sua attuazione globale (vedere paragrafo 60 qui di seguito).

8. La frase è simile all’espressione utilizzata all’interno del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il Comitato è pienamente d’accordo con il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali nell’asserire che “persino dove le risorse disponibili risultano chiaramente inadeguate, lo Stato parte è comunque obbligato a garantire il massimo godimento possibile dei diritti in questione in base alle circostanze prevalenti...”⁵. Qualunque siano le loro circostanze economiche, gli Stati sono tenuti a intraprendere tutte le misure possibili per realizzare i diritti dell’infanzia, ponendo particolare attenzione ai gruppi più svantaggiati.
9. Le misure generali di attuazione identificate dal Comitato e descritte nel presente Commento generale sono volte alla promozione del pieno godimento di tutti i diritti enunciati all’interno della Convenzione a tutti i bambini, attraverso la legislazione, l’istituzione di organi di coordinamento e monitoraggio – governativi e indipendenti – la raccolta dei dati dettagliata, l’aumento della consapevolezza e lo sviluppo e l’attuazione di politiche, servizi e programmi appropriati. Uno dei risultati soddisfacenti dell’adozione e della quasi universale ratifica della Convenzione è stato lo sviluppo a livello nazionale di una vasta gamma di organi, strutture e attività incentrati e sensibili all’infanzia – unità per i diritti dell’infanzia in sede di Governo, ministri per l’infanzia, comitati interministeriali per l’infanzia, comitati parlamentari, analisi dell’impatto sull’infanzia, bilanci sull’infanzia e rapporti sullo “stato dei diritti dei bambini”, coalizioni di Ong per i diritti dell’infanzia, *ombudspersons* per i bambini, commissari per i diritti dei bambini e così via.
10. Sebbene alcuni di questi sviluppi possano sembrare in larga misura apparenti, almeno il fatto che si siano verificati indica un cambiamento

to nella percezione del ruolo dei bambini all'interno della società, una volontà di dare una maggiore priorità politica all'infanzia e una sensibilità in aumento per l'impatto dell'azione del Governo sui bambini e sui loro diritti umani.

11. Il Comitato mette in evidenza il fatto che, nel contesto della Convenzione, gli Stati devono essere consapevoli del loro ruolo nell'adempiere ai chiari obblighi legali per ogni bambino. L'attuazione dei diritti umani dell'infanzia non deve essere considerato come un processo caritatevole, che concede favori ai bambini.
12. Lo sviluppo di una prospettiva dei diritti dei bambini all'interno del Governo, del Parlamento e della magistratura è richiesto ai fini di un'efficace attuazione dell'intera Convenzione e, in particolare, alla luce dei successivi articoli enunciati nella Convenzione e identificati dal Commento in quanto principi generali:

Articolo 2. L'obbligo degli Stati di rispettare e garantire i diritti enunciati nella Convenzione a ogni bambino che dipende dalla loro giurisdizione senza distinzione di sorta. L'obbligo di non discriminazione richiede fortemente agli Stati di identificare i singoli bambini o i gruppi di bambini per i quali il riconoscimento e la realizzazione dei diritti richiede l'adozione di misure speciali. Ad esempio, il Comitato nota in particolare, la necessità di una raccolta dei dati disaggregata in modo tale da poter identificare la discriminazione o una potenziale discriminazione. Combattere la discriminazione potrebbe richiedere di attuare delle modifiche alla legislazione, nell'amministrazione o nell'allocazione di risorse, nonché di adottare misure educative finalizzate a modificare i comportamenti. Dovrebbe essere messo in evidenza il fatto che l'attuazione del principio di non discriminazione delle pari opportunità di accesso ai diritti non implica un trattamento identico. Un Commento generale del Comitato per i diritti umani ha sottolineato l'importanza di adottare misure speciali al fine di diminuire ed eliminare le circostanze che causano la discriminazione⁶.

Articolo 3 (1). L'interesse superiore del bambino come considerazione preminente in tutti i provvedimenti che riguardano i bambini. L'articolo si riferisce alle misure intraprese dalle "istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli

organi legislativi". Il principio richiede misure energiche da parte del Governo, del Parlamento e della magistratura. Ogni organo o istituzione legislativa, amministrativa e giudiziaria è tenuta ad attuare il principio dell'interesse superiore valutando sistematicamente in che modo le loro decisioni e azioni incidono o incideranno sui diritti e gli interessi dei bambini – attraverso, ad esempio, una proposta di legge, una legge vigente, una politica, un'azione amministrativa o una decisione del tribunale, incluse le decisioni che non riguardano direttamente i bambini, ma alle quali sono interessati indirettamente.

Articolo 6. Il diritto alla vita inerente al bambino e l'obbligo degli Stati parti di garantire in massima misura possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del bambino. Il Comitato si aspetta che gli Stati interpretino "sviluppo" nel senso più ampio del termine in quanto si tratta di un concetto olistico, che abbraccia lo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale, psicologico e sociale del bambino. Le misure di attuazione dovrebbero essere finalizzate a raggiungere lo sviluppo ottimale per tutti i bambini.

Articolo 12. Il diritto del bambino di esprimere liberamente la propria opinione su "ogni questione che lo interessa", e ricevere la dovuta considerazione per tali opinioni. Questo principio, il quale mette in evidenza il ruolo di partecipante attivo del bambino alla promozione, la protezione e il monitoraggio dei propri diritti, si applica in maniera equa a tutte le misure adottate dagli Stati al fine di attuare la Convenzione.

Permettere ai bambini di partecipare ai processi decisionali del Governo è una sfida positiva alla quale gli Stati, secondo il Comitato, stanno rispondendo in maniera sempre maggiore. Dato che finora pochi Stati hanno ridotto l'età minima per il voto sotto i 18 anni, a maggior ragione occorrerà garantire il rispetto, nel Governo e nel Parlamento, delle opinioni dei minori che non hanno diritto di voto. Affinché la consultazione (elettorale) sia significativa, i documenti nonché i processi devono essere resi accessibili. Tuttavia, far sembrare che i bambini vengano "ascoltati" rappresenta solo relativamente una sfida; dare la dovuta considerazione alle loro opinioni richiede un cambiamento concreto. Ascoltare i bambini non dovrebbe essere considerato come un obiettivo di per sé, ma piuttosto come un mezzo attraverso il quale gli Stati rendono sempre più sensibili all'attuazione dei diritti dell'infanzia le loro interazioni con i bambini e le

loro azioni nell'interesse dei bambini. Eventi una tantum o su base costante, quali i Parlamenti dell'infanzia, possono essere stimolanti e aumentare la consapevolezza generale. Tuttavia l'articolo 12 richiede un'organizzazione pertinente e costante. Il coinvolgimento e la consultazione con i bambini deve evitare anche di essere una concessione puramente formale e deve mirare ad accertare le opinioni rappresentative. L'enfasi posta su "le questioni che interessano loro" nell'articolo 12 (1) implica l'accertamento delle opinioni di particolari gruppi di bambini riguardo questioni specifiche; ad esempio i bambini che hanno sperimentato il sistema di giustizia minorile dovrebbero poter manifestare la loro opinione su proposte di riforma in quell'area, oppure i bambini adottati e i bambini che vivono in famiglie adottive dovrebbero potersi esprimere sulle leggi e le politiche per le adozioni. È importante che i Governi sviluppino una relazione diretta con i bambini, non semplicemente una relazione mediata attraverso le Ong o le istituzioni per i diritti umani. Nei primi anni della Convenzione, le Ong hanno svolto un ruolo rilevante nell'aprire la strada agli approcci partecipativi con i bambini, ma è nell'interesse sia dei Governi che dei bambini avere un contatto diretto appropriato.

II. ANALISI DELLE RISERVE

13. Nelle indicazioni riguardo alla stesura del rapporto sulle misure generali di attuazione, il Comitato inizia invitando lo Stato parte a indicare se considera necessario mantenere le riserve formulate, qualora ce ne fossero, o se ha intenzione di revocarle⁷. Gli Stati parti in base alla Convenzione hanno diritto di formulare delle riserve all'atto della ratifica o dell'adesione a essa (art. 51). Lo scopo del Comitato di garantire il pieno e l'assoluto rispetto dei diritti umani dei bambini può essere raggiunto solo se gli Stati revocano le loro riserve. Il Comitato raccomanda costantemente, durante l'esame periodico dei rapporti, che le riserve formulate vengano esaminate e revocate. Qualora uno Stato, dopo aver esaminato una riserva decidesse di mantenerla, il Comitato richiede a tale Stato di fornire una spiegazione completa all'interno del successivo rapporto periodico. Il Comitato richiama l'attenzione degli Stati parti all'incoraggiamento dato dalla Conferenza mondiale per i diritti umani al fine di esaminare e revocare le riserve formulate⁸.

14. L'articolo 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati definisce "riserva" come "una dichiarazione unilaterale, quale che sia la sua articolazione e denominazione, fatta da uno Stato quando sottoscrive, ratifica, accetta o approva un trattato o vi aderisce, attraverso la quale esso mira a escludere o modificare l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato nella loro attuazione allo Stato medesimo". La Convenzione di Vienna nota che gli Stati hanno diritto, all'atto della ratifica o dell'adesione al trattato, di formulare delle riserve a meno che ciò non sia "incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato" (art. 19).
15. L'articolo 51, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti dell'infanzia precisa che: "Non sono autorizzate riserve incompatibili con l'oggetto e le finalità della presente Convenzione". Il Comitato è seriamente preoccupato riguardo al fatto che alcuni Stati hanno formulato delle riserve che violano palesemente l'articolo 51 (2) indicando, ad esempio, come il rispetto della Convenzione sia limitato dalla Costituzione o dalla legislazione vigente dello Stato, inclusi alcuni casi di diritto religioso. L'articolo 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati stabilisce: "Una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato".
16. Il Comitato nota che, in alcuni casi, gli Stati parti hanno presentato obiezioni formali a riserve di ampia portata formulate da altri Stati parti. Raccomanda qualsiasi azione che contribuisca a garantire il massimo rispetto possibile per la Convenzione all'interno di tutti gli Stati parti.

III. RATIFICA DI ALTRI STRUMENTI INTERNAZIONALI FONDAMENTALI PER I DIRITTI UMANI

17. Come parte della sua considerazione riguardo le misure generali di attuazione e alla luce dei principi di indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani, il Comitato sollecita costantemente gli Stati parti, qualora non lo avessero ancora fatto, a ratificare i due Protocolli Opzionali alla Convenzione sui diritti dell'infanzia (riguardo al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e sulla vendita di bambini, la prostitu-

zione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini) e gli altri maggiori strumenti internazionali per i diritti umani. Nel corso del suo dialogo con gli Stati parti, il Comitato spesso incoraggia loro a considerare la ratifica di altri strumenti internazionali pertinenti. Un elenco non dettagliato di tali strumenti è annesso al presente Commento generale, che il Comitato aggiornerà periodicamente.

IV. MISURE LEGISLATIVE

18. Il Comitato ritiene obbligatoria un'analisi approfondita di tutta la legislazione nazionale e delle relative direttive amministrative per garantire la totale conformità con la Convenzione. L'esperienza del Comitato nell'esaminare non solo il primo, ma anche il secondo e il terzo rapporto periodico in base alla Convenzione, indica che il processo di analisi a livello nazionale è, in molti casi, iniziato, ma deve essere più rigoroso. L'analisi deve considerare la Convenzione non solo articolo per articolo, ma anche olisticamente, riconoscendo l'interdipendenza e l'indivisibilità dei diritti umani. L'analisi deve essere costante piuttosto che una tantum, analizzando la legislazione proposta nonché quella vigente. E, sebbene sia importante che il processo di analisi venga avviato all'interno di tutti i dipartimenti governativi interessati, è anche vantaggioso avere un'analisi indipendente predisposta, ad esempio, da commissioni parlamentari e udienze, istituti nazionali per i diritti umani, Ong, accademici, bambini interessati, giovani e altri soggetti.
19. Gli Stati parti devono garantire, con tutti i mezzi appropriati, che venga dato effetto legale alle norme della Convenzione all'interno dei loro sistemi legali nazionali. Ciò resta una sfida in molti Stati parti. Di particolare importanza è la necessità di chiarificare la misura in cui è possibile attuare la Convenzione negli Stati dove si applica il principio di "auto-esecuzione" e in altri dove è affermato che la Convenzione "possiede uno status costituzionale" o è stata incorporata nel diritto nazionale.
20. Il Comitato approva l'incorporazione della Convenzione nel diritto nazionale, che è l'approccio tradizionale per l'attuazione di strumenti internazionali per i diritti umani in alcuni Stati. Incorporazione signi-

fica che le norme della Convenzione possono essere direttamente invocate davanti ai tribunali e applicate dalle autorità nazionali e che la Convenzione prevarrà dove c'è un conflitto con la legislazione nazionale e la pratica comune. L'incorporazione in se stessa non evita la necessità di garantire che il diritto nazionale, incluso il diritto regionale e quello consuetudinario, venga reso conforme alla Convenzione. Nel caso di conflitto all'interno della legislazione, la predominanza dovrebbe essere sempre data alla Convenzione, alla luce dell'articolo 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Qualora uno Stato delegasse il potere di legiferare a governi regionali o locali, esso è tenuto a richiedere a tali governi di legiferare all'interno del quadro della Convenzione e di garantirne un'attuazione effettiva (vedere anche i paragrafi 40 et seq. qui di seguito).

- 21.** Alcuni Stati hanno fatto notare al Comitato che l'inclusione nella loro Costituzione di garanzie di diritti per "tutti" è adeguata ad assicurare il rispetto di tali diritti per i bambini. Si tratta di capire se i diritti applicabili siano realmente garantiti e possano essere direttamente invocati davanti ai tribunali. Il Comitato approva l'inclusione di sezioni sui diritti dell'infanzia all'interno delle costituzioni nazionali, che riflettano i principi chiave contenuti nella Convenzione e che aiutino a mettere in evidenza il messaggio fondamentale della Convenzione – che i bambini, nonché gli adulti, sono titolari di diritti umani. Ma questa inclusione non garantisce automaticamente il rispetto dei diritti dei bambini. Al fine di promuovere la totale attuazione di questi diritti, includendo, dove appropriato, l'esercizio dei diritti da parte dei bambini stessi, può essere necessaria l'adozione di ulteriori misure di tipo legislativo o di altro tipo.

- 22.** Il Comitato mette in particolare rilievo l'importanza di garantire che il diritto nazionale rifletta i principi generali identificati all'interno della Convenzione (artt. 2, 3, 6 e 12 (vedere paragrafo 12 sopra)). Il Comitato approva lo sviluppo di statuti consolidati per i diritti dei bambini, i quali permettono di sottolineare e mettere in evidenza i principi enunciati nella Convenzione. Tuttavia il Comitato pone l'accento, inoltre, sulla necessità che tutte le leggi "settoriali" pertinenti (riguardo all'educazione, la salute, la giustizia e così via) riflettano realmente i principi e gli standard della Convenzione.

- 23.** Ai sensi dell'articolo 41, il Comitato incoraggia tutti gli Stati parti a emanare e attuare disposizioni legali più efficaci per la realizzazione dei diritti dell'infanzia rispetto a quelle contenute nella Convenzione all'interno della loro giurisdizione. Il Comitato ricorda la necessità di garantire l'attuazione degli altri strumenti internazionali per i diritti umani a tutte le persone aventi meno di 18 anni.

V. GIUSTIZIABILITÀ DEI DIRITTI

- 24.** Affinché i diritti abbiano un significato, devono essere disponibili rimedi efficaci per riparare alle violazioni. Questo requisito è implicito nella Convenzione e costantemente menzionato all'interno degli altri sei principali trattati internazionali per i diritti umani. La condizione dipendente e particolare dei bambini crea loro reali difficoltà nell'esperire rimedi contro la violazione dei loro diritti. Pertanto gli Stati devono porre particolare attenzione a garantire che vi siano procedure efficaci, sensibili e accessibili ai bambini e ai loro rappresentanti. Queste dovrebbero includere l'accesso a informazioni a misura di bambini, l'orientamento, il patrocinio legale, incluso il sostegno per sostenere i propri diritti e l'accesso alle procedure autonome di denuncia e ai tribunali con la necessaria assistenza legale e di altro tipo. Qualora si verificasse una violazione dei diritti, dovrebbe essere disponibile un adeguato risarcimento, incluso l'indennizzo e, qualora fosse necessario, misure per promuovere il recupero fisico e psicologico, la riabilitazione e il reinserimento, come richiesto dall'articolo 39.
- 25.** Come indicato nel paragrafo 6, il Comitato mette in evidenza il fatto che i diritti economici, sociali e culturali, nonché i diritti civili e politici, devono essere ritenuti azionabili. È essenziale che la legge nazionale enunci i diritti dettagliatamente affinché i risarcimenti per inadempienza risultino efficaci.

VI. MISURE AMMINISTRATIVE E DI ALTRO TIPO

- 26.** Il Comitato non può indicare nel dettaglio le misure che ogni Stato parte troverà appropriato adottare per garantire l'attuazione efficace

della Convenzione. Tuttavia dalla sua prima decade di esperienza di analisi dei rapporti degli Stati parti e dal suo dialogo in corso con i Governi, le Nazioni Unite, le agenzie delle Nazioni Unite, le Ong e altri organi competenti, ha raccolto qui alcune indicazioni fondamentali utili agli Stati.

- 27.** Il Comitato sostiene che un'attuazione effettiva della Convenzione richiede un coordinamento settoriale incrociato visibile al fine di riconoscere e attuare i diritti dei bambini all'interno del Governo, tra i differenti livelli di governo e tra Governo e società civile – in particolare tra bambini e giovani stessi. Invariabilmente, molti differenti dipartimenti del Governo e altri organi governativi o semi-governativi incidono, con la loro attività, sulla vita dei bambini e sul godimento dei loro diritti. Sono pochi, qualora esistessero, i dipartimenti che non hanno un effetto, diretto o indiretto, sulla vita dei bambini. È richiesto un rigoroso monitoraggio dell'attuazione, il quale dovrebbe essere istituito all'interno del Governo a tutti i livelli, ma viene richiesto anche un monitoraggio indipendente da parte degli istituti nazionali per i diritti umani, le Ong e altri soggetti.

A. Sviluppare una strategia nazionale integrale fondata sulla Convenzione

- 28.** Per promuovere e rispettare i diritti dell'infanzia il Governo, nel suo insieme e a tutti i livelli, deve necessariamente lavorare sulla base di una strategia nazionale integrale, completa e basata sui diritti e fondata sulla Convenzione.
- 29.** Il Comitato approva lo sviluppo di una strategia nazionale integrale o di un piano d'azione nazionale per i bambini, istituiti nel quadro della Convenzione. Il Comitato si aspetta che gli Stati parti tengano conto delle raccomandazioni all'interno delle Osservazioni conclusive formulate nei loro rapporti periodici all'atto di sviluppare e/o esaminare le loro strategie nazionali. Tale strategia, per risultare efficace, deve fare riferimento alla situazione di tutti i bambini e a tutti i diritti enunciati dalla Convenzione. Essa dovrà essere sviluppata attraverso un processo di consultazione, inclusa la consultazione con i bambini, i giovani e coloro che vivono e lavorano con loro. Come indicato pre-

cedentemente (par. 12), una consultazione significativa con i bambini richiede materiale e processi speciali sensibili al bambino; non si tratta semplicemente di estendere ai bambini l'accesso ai processi adulti.

- 30.** Particolare attenzione deve essere posta al fine di identificare e dare priorità ai gruppi di bambini emarginati e svantaggiati. Il principio di non-discriminazione enunciato nella Convenzione richiede che tutti i diritti garantiti dalla Convenzione siano riconosciuti a tutti i bambini all'interno della giurisdizione degli Stati. Come è stato citato precedentemente (par. 12), il principio di non-discriminazione non impedisce l'adozione di misure speciali per combattere la discriminazione.
- 31.** Per essere forte, la strategia deve essere approvata al più alto livello di governo. Inoltre, deve essere connessa al piano di sviluppo nazionale e inclusa nella politica di bilancio nazionale; diversamente, la strategia potrebbe restare ai margini dei processi decisionali più importanti.
- 32.** La strategia non deve semplicemente essere un elenco di buone intenzioni; deve includere la descrizione di un processo sostenibile finalizzato all'attuazione dei diritti dei bambini all'interno dello Stato; deve andare al di là dei principi e delle affermazioni politiche al fine di raggiungere obiettivi reali relativi alla vasta gamma di diritti economici, sociali, culturali e politici per tutti i bambini. La strategia nazionale completa può essere elaborata all'interno dei piani nazionali d'azione settoriali – per esempio per l'educazione e la salute – dichiarando gli scopi precisi, le misure di attuazione mirate e l'allocatione di risorse finanziarie e umane. La strategia porrà inevitabilmente delle priorità, ma non dovranno mai essere trascurati o diluiti in alcun modo i precisi obblighi che gli Stati parti hanno accettato di adempiere ai sensi della Convenzione. La strategia deve essere fornita di risorse sia finanziarie che umane.
- 33.** Sviluppare una strategia nazionale non è un compito una tantum. Una volta delineata, la strategia dovrà essere ampiamente diffusa all'interno del Governo e presso la società civile, inclusi i bambini (tradotta in versioni *child-friendly* nonché in un linguaggio e in una

forma appropriata). La strategia dovrà includere disposizioni per il monitoraggio e per l'analisi continua, per il regolare aggiornamento dei rapporti periodici al parlamento e alla società civile.

- 34.** I “Piani nazionali d’azione” che gli Stati parti sono stati incoraggiati a sviluppare in seguito al primo Vertice mondiale sull’infanzia, tenutosi nel 1990, erano connessi ai particolari impegni stabiliti dalle nazioni presenti al Vertice⁹. Nel 1993, la Dichiarazione di Vienna e il Programma d’azione adottati dalla Conferenza mondiale per i diritti umani hanno sollecitato gli Stati a integrare la Convenzione sui diritti dell’infanzia nel loro Piano d’azione nazionale per i diritti umani¹⁰.
- 35.** Il documento adottato dalla Sessione speciale dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite sull’infanzia del 2002, impegna gli Stati anche “a sviluppare o rafforzare, se possibile entro la fine del 2003, Piani d’azione, nazionali o regionali, con obiettivi e scopi a scadenza specifica e misurabili...”¹¹. Il Comitato approva gli impegni presi dagli Stati per raggiungere gli scopi e gli obiettivi stabiliti alla Sessione speciale sull’infanzia e identificati nel documento *Un mondo a misura di bambino*. Tuttavia il Comitato evidenzia il fatto che il rispetto degli impegni specifici dei meeting mondiali non deve in alcun modo ridurre gli obblighi degli Stati parti ai sensi della Convenzione. Analogamente, preparare Piani d’azione specifici in risposta alla Sessione speciale non riduce la necessità di una strategia di attuazione totale della Convenzione. Gli Stati dovrebbero integrare la loro risposta alla Sessione speciale del 2002 e ad altre conferenze mondiali pertinenti all’interno della loro strategia integrale di attuazione della Convenzione.
- 36.** Il documento approvato incoraggia inoltre gli Stati parti a “considerare l’inclusione di informazioni relative alle misure adottate e ai risultati raggiunti nell’attuazione del presente Piano d’azione all’interno dei loro rapporti destinati al Comitato sui diritti dell’infanzia”¹². Il Comitato approva tale proposta; è impegnato a monitorare i progressi finalizzati al rispetto degli impegni presi alla Sessione speciale e fornisce un ulteriore orientamento all’interno delle proprie direttive modificate riguardo al rapporto periodico basato sulla Convenzione.

B. Coordinamento nell'attuazione dei diritti dell'infanzia

- 37.** Nell'esaminare i rapporti degli Stati parti, il Comitato ha quasi sempre considerato necessario incoraggiare un ulteriore coordinamento del Governo al fine di garantire un'attuazione effettiva: il coordinamento tra i dipartimenti centrali del Governo, tra le differenti province e regioni, tra il Governo centrale e gli altri livelli e tra il Governo e la società civile. Lo scopo del coordinamento è di garantire il rispetto di tutti i principi e gli standard della Convenzione per tutti i bambini entro la giurisdizione dello Stato; garantire che gli obblighi inerenti alla ratifica o all'adesione alla Convenzione non siano solamente riconosciuti dai grandi dipartimenti che hanno un impatto sostanziale sui bambini – l'educazione, la salute, l'assistenza sociale ecc. – ma dal Governo nel suo insieme, inclusi, ad esempio i dipartimenti che riguardano la finanza, la pianificazione, l'occupazione e la difesa.
- 38.** Il Comitato, in quanto organo previsto dal trattato, considera inopportuno tentare di fornire indicazioni dettagliate appropriate per governi che presentano forme molto diverse tra loro presenti all'interno degli Stati parti. Vi sono molti modi formali e informali per ottenere un coordinamento efficace, incluso, ad esempio, la creazione di comitati interministeriali e interdipartimentali per l'infanzia. Il Comitato suggerisce agli Stati parti, qualora non l'avessero già fatto, di analizzare l'organizzazione del Governo dalla prospettiva dell'attuazione della Convenzione e in particolare dei quattro articoli identificati come principi generali (vedere par. 12).
- 39.** Molti Stati parti hanno tratto vantaggio dallo sviluppo di un dipartimento specifico o di un'unità vicina al cuore del Governo, in alcuni casi all'interno dell'ufficio del Presidente o del Primo Ministro o del Gabinetto, con lo scopo di coordinare l'attuazione e le politiche per l'infanzia. Come è stato menzionato precedentemente, le azioni intraprese da tutti i dipartimenti del Governo si ripercuotono sulle vite dei bambini. Non è possibile per un singolo dipartimento assumersi la responsabilità di tutti i servizi per l'infanzia, in ogni caso fare ciò potrebbe mettere in pericolo o emarginare ulteriormente i bambini all'interno del Governo. Tuttavia un'unità speciale, se fornita di un alto livello di autorità – sottoponendo i rapporti direttamente, ad

esempio, al Primo Ministro, al Presidente o a un Comitato di Gabinetto per l'infanzia – può contribuire sia allo scopo complessivo di rendere i bambini più visibili all'interno dell'azione del Governo sia allo scopo di garantire il rispetto dei diritti dell'infanzia nell'ambito di un'azione coordinata nel Governo e a tutti i livelli di Governo. A tale unità può essere dato l'incarico di sviluppare una strategia integrale per i bambini e di monitorare la sua attuazione, nonché di coordinare i rapporti in base alla Convenzione.

C. Decentramento, devoluzione e delega

40. Il Comitato ha considerato necessario far notare a molti Stati che il decentramento del potere, attraverso la devoluzione e la delega del Governo, non riduce in alcun modo la responsabilità diretta del Governo dello Stato parte di adempiere ai propri obblighi verso tutti i bambini entro la propria giurisdizione, indipendentemente dalla struttura dello Stato.
41. Il Comitato ribadisce che in tutte le circostanze lo Stato che ratifica o aderisce alla Convenzione rimane responsabile di garantire la totale attuazione della Convenzione nei territori entro la propria giurisdizione. In qualsiasi processo di devoluzione, gli Stati parti devono garantire che le autorità locali abbiano le risorse finanziarie, umane e di altro tipo necessarie per adempiere efficacemente alle responsabilità di attuazione della Convenzione. I Governi degli Stati parti devono mantenere i poteri per esigere dalle amministrazioni devolute o dalle autorità locali la totale compatibilità con la Convenzione, e devono istituire dispositivi permanenti di monitoraggio al fine di garantire che la Convenzione venga rispettata e applicata per tutti i bambini entro la loro giurisdizione senza distinzione di sorta. Inoltre, deve essere garantito che il decentramento o la devoluzione non conduca alla discriminazione nel godimento dei diritti da parte dei bambini nelle diverse regioni.

D. Privatizzazione

42. Il processo di privatizzazione dei servizi può avere un impatto considerevole sul riconoscimento e la realizzazione dei diritti dei bambini.

Il Comitato ha dedicato la giornata di discussione generale del 2002 al tema “ Il settore privato come fornitore di servizi e il suo ruolo nell’attuazione dei diritti dell’infanzia”, definendo il settore privato come settore in cui sono comprese tanto le aziende quanto le Ong e altre associazioni private profit e non profit. In seguito a quella giornata di discussione generale, il Comitato ha adottato raccomandazioni approfondite alle quali richiama l’attenzione degli Stati parti¹³.

43. Il Comitato pone l’accento sul fatto che gli Stati parti hanno l’obbligo legale di rispettare e garantire i diritti dei bambini come stabilito nella Convenzione, il quale include l’obbligo di garantire che i fornitori non statali di servizi operino in conformità con le sue norme, creando pertanto obblighi indiretti su tali attori.
44. Il Comitato pone l’accento sul fatto che gli Stati, pur permettendo al settore privato di fornire servizi e gestire istituti, non sono esentati in alcun modo dall’obbligo di garantire a tutti i bambini entro la propria giurisdizione il pieno riconoscimento e la realizzazione di tutti i diritti enunciati nella Convenzione (artt. 2 (1) e 3 (2)). L’articolo 3 (1) stabilisce che l’interesse superiore del bambino deve essere una considerazione primaria in tutte le azioni che riguardano i bambini, sia che vengano intraprese da organi pubblici che da privati. L’articolo 3 (3) richiede l’istituzione di standard appropriati da parte degli organi competenti (organi con la competenza legale adeguata), in particolare nell’ambito della salute e relativi al numero e all’idoneità dello staff. Ciò richiede un’ispezione rigorosa per garantire la conformità con la Convenzione. Il Comitato suggerisce l’adozione di un dispositivo o di un processo di monitoraggio permanente finalizzato a garantire che i fornitori di servizi statali e non statali rispettino la Convenzione.

E. Attuazione del monitoraggio – la necessita di un’analisi e di una valutazione dell’impatto sull’infanzia

45. Garantire che l’interesse superiore del bambino sia una considerazione primaria in tutte le azioni che riguardano i bambini (art. 3 (1)) e che tutte le norme della Convenzione vengano rispettate nello sviluppo della legislazione e delle politiche, e che, a tutti i livelli di governo, sia

richiesto un processo continuo di analisi dell'impatto sull'infanzia (prevedere l'impatto di qualsiasi proposta di legge, qualsiasi politica e allocazione di bilancio che riguardano i bambini e l'esercizio dei loro diritti) e di valutazione dell'impatto sull'infanzia (valutare l'impatto reale dell'attuazione). Questo processo deve essere istituito all'interno del Governo a tutti i livelli e il prima possibile nello sviluppo delle politiche.

46. L'auto-monitoraggio e la valutazione è un obbligo per i Governi. Tuttavia il Comitato considera essenziale anche il monitoraggio indipendente dei progressi verso l'attuazione effettuato da parte, ad esempio, di comitati parlamentari, Ong, istituti accademici, associazioni di professionisti, gruppi di giovani e istituzioni indipendenti per i diritti umani (vedere par. 65 qui di seguito).
47. Il Comitato loda alcuni Stati per aver adottato la legislazione richiedendo loro di preparare e presentare al parlamento e/o al pubblico rapporti di analisi dell'impatto formale. Ogni Stato dovrebbe considerare il modo attraverso il quale garantire la conformità con l'articolo 3 (1) e fare ciò in modo tale da promuovere ulteriormente un'integrazione chiara delle questioni legate all'infanzia nelle scelte politiche e la sensibilità per i diritti dei bambini.

F. Raccolta dati e analisi e sviluppo degli indicatori

48. Una raccolta dei dati esauriente e attendibile riguardo l'infanzia, disgregata in maniera tale da rendere possibile l'identificazione della discriminazione e/o delle disparità nella realizzazione dei diritti, è una parte fondamentale dell'attuazione. Il Comitato rammenta agli Stati parti che la raccolta dei dati deve essere protratta oltre il periodo dell'infanzia, fino all'età dei 18 anni. Deve essere anche coordinata all'interno della giurisdizione, garantendo indicatori applicabili a livello nazionale. Gli Stati dovrebbero collaborare con adeguati istituti di ricerca e proporsi come obiettivo la creazione di un quadro completo dei progressi fatti verso l'attuazione, con studi qualitativi nonché quantitativi. Le direttive riguardo ai rapporti periodici sollecitano informazioni statistiche disgregate e dettagliate e altre informazioni relative a tutti gli ambiti della Convenzione. È essenziale istituire

sistemi efficienti non solamente per la raccolta dei dati, ma anche per garantire che i dati raccolti siano analizzati e utilizzati per valutare i progressi compiuti nell'attuazione, per identificare i problemi e per informare lo sviluppo delle politiche per l'infanzia. L'analisi richiede lo sviluppo di indicatori relativi a tutti i diritti sanciti nella Convenzione.

49. Il Comitato loda gli Stati parti che hanno introdotto la pubblicazione annuale di rapporti dettagliati riguardo allo stato dei diritti dei bambini entro la loro giurisdizione. La pubblicazione, nonché l'ampia diffusione e il dibattito riguardo a tali rapporti, anche in parlamento, possono essere il punto di partenza per un più ampio impegno pubblico nell'attuazione. Le traduzioni, incluse le versioni *child-friendly*, sono essenziali per impegnare i bambini e le minoranze in tale processo.
50. Il Comitato pone l'accento sul fatto che, in molti casi, solo i bambini si trovano nella posizione di indicare se i loro diritti sono pienamente riconosciuti e realizzati. Intervistare i bambini e utilizzare i bambini come ricercatori (con le dovute tutele) è probabilmente un modo proficuo per scoprire, ad esempio, quanto sono estesi i loro diritti civili, compreso il diritto fondamentale enunciato dall'articolo 12, di ascoltare e dare la dovuta considerazione alle loro opinioni, che tali opinioni siano rispettate all'interno della famiglia, a scuola ecc.

G. Rendere i bambini visibili nei bilanci

51. Nelle direttive riguardo alla stesura dei rapporti e nell'esame dei rapporti degli Stati parti, il Comitato pone molta attenzione all'identificazione e all'analisi delle risorse destinate ai bambini nei bilanci nazionali e di altro tipo¹⁴. Nessuno Stato può dire di realizzare i diritti economici, sociali e culturali "nella massima misura delle... risorse disponibili", come richiesto dall'articolo 4, a meno che non possa identificare la percentuale dei bilanci nazionali e locali destinata al settore sociale e all'infanzia in particolare, sia direttamente che indirettamente. Alcuni Stati sostengono che non è possibile analizzare i bilanci nazionali in questo modo. Ma altri lo hanno fatto pubblicando annualmente il "bilancio destinato ai bambini". Il Comitato deve essere a conoscenza dei progressi compiuti a tutti i livelli di Governo al

fine di garantire che la pianificazione sociale ed economica, il processo decisionale e le scelte budgetarie siano prese considerando primariamente l'interesse superiore del bambino, e che i bambini, inclusi in particolare i gruppi di bambini svantaggiati ed emarginati vengano protetti dagli effetti avversi delle politiche economiche o dalle flessioni finanziarie.

52. Enfatizzando il fatto che le politiche economiche non sono mai neutrali nel loro effetto sui diritti dei bambini, il Comitato è profondamente preoccupato per gli effetti spesso negativi sui bambini causati dai programmi di aggiustamento strutturale e di transizione all'economia di mercato. I doveri di attuazione dell'articolo 4 e di altre norme della Convenzione richiedono un monitoraggio rigoroso degli effetti di tali cambiamenti e aggiustamenti delle politiche al fine di proteggere i diritti economici, sociali e culturali dei bambini.

H. Formazione e *capacity building*

53. Il Comitato pone l'accento sull'obbligo degli Stati di sviluppare formazione e *capacity building* per tutti coloro che sono impegnati nel processo di attuazione (funzionari governativi, parlamentari e membri della magistratura) e per tutti coloro che lavorano con e per i bambini. Questi includono, ad esempio, i leader delle comunità e i leader religiosi, gli insegnanti, gli assistenti sociali e altri professionisti, inclusi coloro che lavorano a contatto con i bambini negli istituti e nei luoghi di detenzione, la polizia e le forze armate, incluse le forze di pace, coloro che lavorano nei media e molti altri. La formazione deve essere sistematica e continua, formazione iniziale e aggiornamenti. Lo scopo della formazione è di sottolineare il fatto che il bambino sia possessore di diritti umani, aumentare la conoscenza e la comprensione della Convenzione e incoraggiare il rispetto attivo di tutte le sue norme. Il Comitato si aspetta di vedere la Convenzione riflessa nei curricula di formazione professionale, nei codici di condotta e nei curricula educativi a tutti i livelli. La comprensione e la conoscenza dei diritti umani deve, naturalmente, essere promossa tra i bambini stessi, attraverso il curriculum della scuola e in altri modi (vedere paragrafo 69 seguente e il Commento generale n. 1 del Comitato (2001) sulle finalità dell'educazione).

54. Le direttive del Comitato riguardo alla stesura dei rapporti periodici menzionano molti aspetti della formazione, inclusa la formazione specializzata, essenziale affinché tutti i bambini godano dei loro diritti. La Convenzione sottolinea l'importanza della famiglia nel suo preambolo e in molti articoli. È particolarmente importante che la promozione dei diritti dei bambini venga integrata alla preparazione alla paternità e alla maternità e all'educazione alla cura dei figli.
55. Dovrebbe essere introdotta una valutazione periodica dell'efficacia della formazione, esaminando non solo la conoscenza della Convenzione e delle sue norme ma anche la misura in cui essa ha contribuito a sviluppare comportamenti e pratiche che promuovono attivamente il godimento da parte dei bambini dei loro diritti.

I. Cooperazione con la società civile

56. L'attuazione è un obbligo per gli Stati parti, ma deve impegnare tutti gli ambiti della società, inclusi i bambini stessi. Il Comitato riconosce che le responsabilità di rispettare e garantire i diritti dei bambini si estendono in pratica al di là dello Stato, dei servizi e delle istituzioni controllate dallo Stato per includere i bambini, i genitori e le famiglie allargate, altri adulti e i servizi e le organizzazioni non statali. Il Comitato concorda, ad esempio, con il commento generale n. 14 (2000) del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali riguardo il diritto al più elevato standard di salute possibile, nel paragrafo 42, dove afferma: "Sebbene solamente gli Stati siano membri del Patto e pertanto i principali responsabili verso di questo, tutti i membri della società – gli individui, inclusi i professionisti in materia di salute, le famiglie, le comunità locali, le organizzazioni intergovernative e non governative, le organizzazioni della società civile, nonché il settore privato – hanno delle responsabilità riguardo alla realizzazione del diritto alla salute. Gli Stati parti dovrebbero pertanto fornire un ambiente che favorisca il riconoscimento di tali responsabilità".
57. L'articolo 12 della Convenzione, come ricordato sopra (vedere paragrafo 12), richiede di dare la dovuta considerazione alle opinioni dei bambini su ogni questione che li interessa, comprendendo chiaramente l'attuazione della "loro" Convenzione.

58. Lo Stato deve lavorare a stretto contatto con le Ong nel senso più ampio del termine, nel rispetto della loro autonomia; queste includono, ad esempio, le Ong per i diritti umani, le organizzazioni gestite dai bambini e dai giovani e da gruppi di giovani, da gruppi di genitori e di famiglie, gruppi di fede, istituti accademici e associazioni di professionisti. Le Ong hanno svolto un ruolo fondamentale nel redigere la Convenzione e il loro coinvolgimento nel processo di attuazione è fondamentale.
59. Il Comitato approva lo sviluppo di alleanze e coalizioni di Ong impegnate nella promozione, nella protezione e nel monitoraggio dei diritti umani dei bambini e sollecita i Governi a fornire loro un supporto non direttivo e a sviluppare relazioni positive formali nonché informali con esse. Il coinvolgimento delle Ong nella redazione del rapporto sull'applicazione della Convenzione, il quale rientra all'interno della definizione "organi competenti" in base all'articolo 45 (a), ha in molti casi dato un reale impulso al processo di attuazione nonché di stesura rapporto. Il Gruppo Ong per la Convenzione sui diritti dell'infanzia ha un impatto molto gradito, forte e di sostegno nel processo di *reporting* e in altri aspetti del lavoro del Comitato. Il Comitato sottolinea, nelle direttive riguardo alla stesura del rapporto, che il processo di preparazione di un rapporto "dovrebbe incoraggiare e facilitare la partecipazione popolare e lo scrutinio pubblico delle politiche di governo"¹⁵. I media possono essere dei partner preziosi nel processo di attuazione (vedere anche par. 70).

J. Cooperazione internazionale

60. L'articolo 4 mette in rilievo il fatto che l'attuazione della Convenzione è un esercizio di cooperazione per gli Stati del mondo. Questo articolo e altri presenti nella Convenzione mettono in luce la necessità di una cooperazione internazionale¹⁶. La Carta delle Nazioni Unite (artt. 55 e 56) identifica gli obiettivi globali della cooperazione internazionale economica e sociale e i membri si impegnano ai sensi della Carta "a intraprendere azioni congiunte o separate nella cooperazione con l'Organizzazione" per raggiungere tali obiettivi. Nella Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite e in altri meeting mondiali, inclusa la Sessione speciale dell'Assemblea generale delle

Nazioni Unite per l'infanzia, gli Stati si sono impegnati, in particolare, a una cooperazione internazionale al fine di ottenere l'obiettivo dell'eliminazione della povertà.

- 61.** Il Comitato fa notare agli Stati parti che la Convenzione dovrebbe costituire la cornice per l'assistenza allo sviluppo internazionale connessa direttamente o indirettamente ai bambini e che i programmi degli Stati donatori dovrebbero essere basati sui diritti. Il Comitato sollecita gli Stati a raggiungere gli obiettivi concordati a livello internazionale, incluso l'obiettivo delle Nazioni Unite per l'assistenza allo sviluppo internazionale dello 0,7% del prodotto interno lordo. Questo obiettivo è stato ribadito insieme ad altri obiettivi in occasione del Monterrey Consensus, che emerge dalla Conferenza internazionale sul finanziamento per lo Sviluppo del 2002¹⁷. Il Comitato incoraggia gli Stati parti che ricevono aiuto e assistenza internazionale ad allocare una parte sostanziosa di tale aiuto specificatamente ai bambini. Il Comitato si aspetta che gli Stati parti siano in grado di identificare, su base annuale, la somma e la proporzione dell'assistenza internazionale destinata all'attuazione dei diritti dell'infanzia.
- 62.** Il Comitato approva gli scopi dell'iniziativa 20/20 finalizzati a raggiungere l'accesso universale ai servizi sociali di base di buona qualità su base sostenibile, come responsabilità condivisa degli Stati donatori e delle nazioni in via di sviluppo. Il Comitato nota che i meeting internazionali tenuti allo scopo di valutare i progressi compiuti hanno portato alla conclusione che per molti Stati sarà difficile attuare i diritti economici e sociali fondamentali a meno che non vengano allocate ulteriori risorse e non aumenti l'efficacia nell'allocazione delle risorse. Il Comitato osserva e incoraggia gli impegni per ridurre la povertà nei paesi maggiormente indebitati attraverso i Documenti sulla Strategia per la Riduzione della Povertà (PRSP). In quanto strategia centrale adottata da un paese per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo del Millennio, le PRSP devono focalizzarsi prioritariamente sui diritti dei bambini. Il Comitato sollecita i Governi, i donatori e la società civile a garantire che i bambini siano considerati una priorità nello sviluppo dei PRSP e degli approcci settoriali allo sviluppo (SWAps). Sia i PRSP che gli SWAps dovrebbero riflettere i principi dei diritti dell'infanzia con un approccio olistico e incentrato sul bambino, riconoscendo i

bambini come possessori di diritti e incorporando gli Obiettivi di sviluppo con gli obiettivi pertinenti ai bambini.

63. Il Comitato, ritenendolo appropriato, incoraggia gli Stati a fornire e utilizzare assistenza tecnica nel processo di attuazione della Convenzione. Il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) e altre agenzie delle Nazioni Unite e altre connesse alle Nazioni Unite possono fornire assistenza tecnica su molti aspetti dell'attuazione. Gli Stati parti sono incoraggiati a identificare il loro interesse riguardo all'assistenza tecnica all'interno dei loro rapporti sull'applicazione della Convenzione.
64. Nel promuovere la cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica, tutte le agenzie delle Nazioni Unite e le agenzie connesse alle Nazioni Unite dovrebbero essere guidate dalla Convenzione e nelle loro attività dovrebbero focalizzarsi sui diritti dell'infanzia. Dovrebbero cercare di garantire, in base alla loro influenza, che la cooperazione internazionale sia mirata a sostenere gli Stati nell'adempimento dei loro obblighi in base alla Convenzione. Analogamente, il Gruppo della Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio dovrebbero garantire che le loro attività connesse alla cooperazione internazionale e allo sviluppo economico diano una considerazione primaria all'interesse superiore del bambino e promuovano la totale attuazione della Convenzione.

K. Istituzioni indipendenti per i diritti umani

65. Nel Commento generale n. 2 (2002) intitolato "Il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia", il Comitato "considera l'istituzione di tali organismi parte dell'impegno assunto dagli Stati parti all'atto della ratifica per garantire l'attuazione della Convenzione e promuovere la realizzazione universale dei diritti dell'infanzia". Le istituzioni indipendenti per i diritti umani devono essere complementari alle strutture del governo per i bambini già esistenti; l'elemento essenziale è l'indipendenza: "Il ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani è quello di monitorare autonomamente la conformità dello Stato e i pro-

gressi verso l'attuazione e fare tutto per garantire il pieno rispetto dei diritti dei bambini. Sebbene ciò possa richiedere all'istituto di sviluppare progetti per aumentare la promozione e la protezione dei diritti dei bambini, non dovrebbe portare il Governo a delegare i suoi obblighi di monitoraggio all'istituzione nazionale. È essenziale che le istituzioni restino completamente libere di organizzare la propria agenda e determinare le loro attività¹⁸. Il Commento generale n. 2 fornisce indicazioni dettagliate riguardo all'istituzione e all'operazione delle istituzioni indipendenti per i diritti umani dei bambini.

Articolo 42: Far conoscere la Convenzione ai bambini e agli adulti

“Gli Stati parti si impegnano a far largamente conoscere i principi e le disposizioni della presente Convenzione, con mezzi attivi e adeguati sia agli adulti che ai fanciulli.”

66. Gli individui devono sapere quali sono i loro diritti. Tradizionalmente in gran parte delle società, se non in tutte, i bambini non sono considerati possessori di diritti. Pertanto l'articolo 42 acquisisce un'importanza particolare. Se gli adulti intorno ai bambini, i loro genitori e gli altri membri della famiglia, gli insegnanti e coloro che se ne prendono cura non comprendono le implicazioni della Convenzione, e soprattutto il suo riconoscimento della pari condizione dei bambini come soggetti di diritti, è molto improbabile che i diritti enunciati nella Convenzione vengano realizzati.
67. Il Comitato suggerisce agli Stati di sviluppare una strategia integrata finalizzata a diffondere la conoscenza della Convenzione all'interno della società. Ciò dovrebbe includere informazioni riguardo agli organi – governativi e indipendenti – coinvolti nell'attuazione e nel monitoraggio e su come stabilirci i contatti. A un livello base, il testo della Convenzione deve essere largamente accessibile in tutte le lingue e il Comitato loda la raccolta di traduzioni ufficiali e non ufficiali della Convenzione fatte dall'OHCHR. Deve essere adottata una strategia per la diffusione della Convenzione tra le persone analfabete. L'UNICEF e le Ong hanno sviluppato in molti Stati versioni della Convenzione a misura di infanzia destinate ai bambini di età diverse – un processo che il Comitato approva e incoraggia; queste versioni

dovrebbero informare i bambini anche riguardo alle fonti di aiuto e di orientamento.

- 68.** I bambini devono conoscere i loro diritti e il Comitato pone un' enfasi particolare riguardo l' incorporazione nel curriculum scolastico, a tutti i livelli dell' apprendimento, della Convenzione e dei diritti umani in generale. Il Commento generale n. 1 (2001) intitolato "Le finalità dell' educazione" (art. 29, par. 1), dovrebbe essere letto congiuntamente a questo. Il paragrafo 1 dell' articolo 29 richiede che l' educazione del bambino sia finalizzata a "...lo sviluppo del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali..." Il Commento generale sottolinea: "L' educazione ai diritti umani dovrebbe fornire informazioni riguardo al contenuto dei trattati sui diritti umani; ma i bambini dovrebbero apprendere il significato di tali diritti vedendoli attuati nella pratica, sia a casa, a scuola o all' interno della comunità. L' educazione ai diritti umani dovrebbe essere un processo completo e permanente e i valori espressi da tali diritti dovrebbero cominciare ad avere riscontri concreti nella vita e nelle esperienze quotidiane dei bambini"¹⁹.
- 69.** Analogamente, l' apprendimento riguardo alla Convenzione deve essere integrato nella formazione, iniziale e in servizio, di tutti coloro che lavorano con e per i bambini (vedere par. 53 precedente). Il Comitato ricorda agli Stati parti le raccomandazioni formulate a seguito della riunione sulle misure generali di attuazione tenutasi per celebrare il decimo anniversario dell' adozione della Convenzione, nel quale viene rammentato che "la diffusione e l' aumento della consapevolezza riguardo ai diritti dell' infanzia sono maggiormente efficaci se concepiti come un processo di cambiamento sociale, interazione e dialogo piuttosto che come un' ammonizione. L' aumento della consapevolezza dovrebbe coinvolgere tutti gli ambiti della società, inclusi i bambini e i giovani. I bambini, inclusi gli adolescenti, hanno diritto a partecipare all' aumento della consapevolezza riguardo ai loro diritti in conformità con lo sviluppo delle loro capacità"²⁰.

"Il Comitato raccomanda che tutti gli impegni per fornire una formazione in materia di diritti dell' infanzia siano concreti, sistematici e integrati all' interno di una regolare formazione professionale al fine di massimizzare il suo impatto e la sua sostenibilità. La formazione ai

diritti umani dovrebbe utilizzare metodi di partecipazione e dotare i professionisti di abilità e attitudini che permettano loro di interagire con i bambini e i giovani nel rispetto dei loro diritti, della loro dignità e del loro amor proprio”²¹.

70. I media possono svolgere un ruolo cruciale nella diffusione, nella conoscenza e nella comprensione della Convenzione e il Comitato incoraggia il loro impegno volontario nel processo, il quale potrebbe essere stimolato dai governi e dalle Ong²².

Articolo 44 (6): Rendere ampiamente accessibili i rapporti sull’applicazione della Convenzione

“...Gli Stati parti fanno in modo che i loro rapporti abbiano una vasta diffusione nei loro paesi.”

71. Affinché il rapporto sull’applicazione della Convenzione possa svolgere un ruolo importante nel processo di attuazione a livello nazionale, esso deve essere noto agli adulti e ai bambini di tutto lo Stato parte. Il rapporto fornisce una forma unica di responsabilità internazionale sul modo in cui gli Stati trattano i bambini e i loro diritti. Ma a meno che i rapporti non siano diffusi e dibattuti in maniera costruttiva a livello nazionale, risulta improbabile che il processo abbia un impatto sostanziale sulla vita dei bambini.
72. La Convenzione richiede esplicitamente agli Stati di rendere i loro rapporti ampiamente accessibili al pubblico; ciò dovrebbe essere fatto quando questi vengono sottoposti al Comitato. I rapporti dovrebbero essere resi realmente accessibili, ad esempio attraverso la traduzione in tutte le lingue, sotto forme appropriate per i bambini e per le persone disabili e così via. Internet potrebbe agevolare notevolmente la diffusione e i Governi e i parlamenti sono fortemente sollecitati a mettere tali rapporti sui loro siti web.
73. Il Comitato sollecita gli Stati a rendere ampiamente accessibile tutta la documentazione riguardo all’esame dei loro rapporti sull’applicazione della Convenzione al fine di promuovere un dibattito costruttivo e informare il processo di attuazione a tutti i livelli. In particolare, le Osservazioni conclusive del Comitato dovrebbero essere diffuse al

pubblico, compresi i bambini, e dovrebbero essere oggetto di un dibattito approfondito in parlamento. Le istituzioni indipendenti per i diritti umani e le Ong possono svolgere un ruolo cruciale nel promuovere un dibattito diffuso. I documenti di sintesi dell'esame dei rappresentanti del Governo redatti dal Comitato aiutano la comprensione del processo e delle richieste del Comitato e dovrebbero anche essere resi accessibili e discussi.

NOTE

1. Il Comitato rammenta agli Stati parti che, per le finalità della Convenzione, il bambino viene definito come “ogni essere umano avente un’età inferiore a diciott’anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile” (art.1).

2 Nel 1999, il Comitato sui diritti dell’infanzia ha tenuto un seminario di due giorni per celebrare il decimo anniversario dell’adozione della Convenzione sui diritti dell’infanzia da parte dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il seminario si è focalizzato sulle misure generali di attuazione in seguito alle quali il Comitato ha adottato conclusioni e raccomandazioni dettagliate (vedere CRC/C/90, par. 291).

3 Direttive generali riguardo alla forma e al contenuto dei rapporti iniziali che gli Stati parti devono sottoporre ai sensi dell’articolo 44, paragrafo 1 (b) della Convenzione, CRC/C/5, 15 Ottobre 1991; Direttive generali riguardo la forma e il contenuto dei rapporti periodici da sottoporsi ai sensi dell’Articolo 44, paragrafo 1 (b) della Convenzione sui diritti dell’infanzia, CRC/C/58, 20 novembre 1996.

4 Comitato per i diritti umani, Commento generale n. 3, (trentesima sessione, 1981), *Articolo 2: Applicazione a livello nazionale*; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 3 (quinta sessione, 1990), *La natura degli obblighi degli Stati parti (articolo 2, paragrafo 1, del Patto)*; anche Commento generale n. 9 (novantesima sessione, 1998), *L’applicazione nazionale del Patto*, elaborando ulteriormente alcuni elementi contenuti nel Commento generale n. 3. Un compendio dei commenti e delle raccomandazione degli organi del trattato viene regolarmente pubblicato dall’Ufficio dell’Alto Commissario per i diritti umani (HRI/GEN/1/Rev.6).

5 Commento generale n. 3, HRI/GEN/1/Rev. 6, par. 11, p. 16.

6 Comitato per i diritti umani, Commento generale n. 18 (1989), HRI/GEN/Rev.6, pp.147 e seg.

7 Direttive generali riguardo alla forma e al contenuto dei rapporti periodici da sottoporre ai sensi dell’articolo 44, Paragrafo 1 (b) della Convenzione sui diritti dell’infanzia, CRC/C/58, 20 novembre 1996, par. 11.

8 Conferenza mondiale sui diritti umani, Vienna, 14-25 giugno 1993, “Dichiarazione di Vienna e Programma d’azione”, A/CONF.157/23.

9 Vertice mondiale per l’infanzia, “Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell’infanzia e il Piano d’azione per la l’applicazione della Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell’infanzia del 1990”; CF/WSC/1990/WS-001, Nazioni Unite, New York, 30 settembre 1990.

10 Conferenza mondiale sui diritti umani, Vienna, 14-25 giugno 1993, “Dichiarazione di Vienna e Programma d’azione”, A/CONF.157/23.

11 *Un mondo a misura di bambino*, documento adottato dalla Sessione speciale sull’infanzia dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, 2002, par. 59.

12 Ibid., par. 61 (a).

13 Comitato sui diritti dell’infanzia, Rapporto sulla trentunesima sessione, settembre-ottobre 2002, Giornata di discussione generale su “Il settore privato come fornitore di servizi e il suo ruolo nell’attuazione dei diritti dell’infanzia”, parr. 630-653.

14 Direttive generale riguardo alla forma e al contenuto dei rapporti periodici da sottoporre ai sensi dell’articolo 44, paragrafo 1 (b), della Convenzione sui diritti dell’infanzia, CRC/C/58, 20 novembre 1996, par.20.

15 Ibid., par. 3.

16 I seguenti articoli della Convenzione si riferiscono esplicitamente alla cooperazione internazionale: articoli 7 (2); 11 (2); 17 (b); 21 (e); 22 (2); 23 (4); 24 (4); 27 (4); 28 (3); 34 e 35.

17 Rapporto della Conferenza internazionale sui finanziamenti per lo sviluppo, Monterrey, Messico.

18 HRI/GEN/1/Rev. 6, par. 25, p. 295.

19 Ibid., par. 15, p. 286.

20 Vedere CRC/C/90, par. 291 (k).

21 Ibid., par. 291 (l).

22 Il Comitato ha tenuto una giornata di discussione generale sul tema “L’infanzia e i media” nel 1996, adottando raccomandazioni dettagliate (vedi CRC/C/57, parr. 242 et seq.).

ANNESSO I

RATIFICA DI ALTRI STRUMENTI INTERNAZIONALI FONDAMENTALI PER I DIRITTI UMANI

Come viene indicato nel paragrafo 17 del presente Commento generale, il Comitato sui diritti dell'infanzia, in considerazione delle misure generali di attuazione e alla luce dei principi di indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani, sollecita costantemente gli Stati parti, se ancora non lo avessero già fatto, a ratificare i due Protocolli Opzionali alla Convenzione sui diritti dell'infanzia (riguardo al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, la vendita, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante i bambini) e gli altri sei maggiori strumenti internazionali per i diritti umani. Nel corso del suo dialogo con gli Stati parti, il Comitato spesso incoraggia loro a considerare la ratifica di altri strumenti internazionali pertinenti. Un elenco non dettagliato di tali strumenti è annesso al presente Commento generale, che il Comitato aggiornerà di tanto in tanto.

- Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti civili e politici;
- Secondo Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti civili e politici, finalizzato all'abolizione della pena di morte;
- Protocollo Opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna;
- Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene e trattamenti crudeli, disumani o degradanti;
- Convenzione contro la discriminazione nell'educazione;
- Convenzione n. 29 dell'OIL sul lavoro forzato, 1930;
- Convenzione dell'OIL n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato, 1957;
- Convenzione dell'OIL n. 138 sull'età minima lavorativa, 1973;
- Convenzione dell'OIL n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999;
- Convenzione sulla protezione della maternità, 2000;
- Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951, come corretto dal Protocollo sullo status dei rifugiati del 1967;
- Convenzione per la soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione di altri (1949);
- Convenzione sulla schiavitù (1926);
- Protocollo che corregge la Convenzione sulla schiavitù (1953);

- La Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, la tratta degli schiavi e istituzioni e pratiche simili alla schiavitù (1956);
- Protocollo per la prevenzione, la soppressione e la punizione del traffico di persone, specialmente di donne e bambini, supplementare alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale del 2000;
- Convenzione di Ginevra sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra;
- Il Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo I);
- Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione;
- Statuto del Tribunale Penale Internazionale;
- Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale;
- Convenzione dell'Aia sugli aspetti civili del rapimento internazionale dei minori;
- Convenzione dell'Aia del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure per la tutela dei minori.