

CAPITOLO 10

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

3. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente i progressi conseguiti dall'Italia in diversi settori, come la ratifica del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulle procedure di reclamo, nel 2016.

11. Il Comitato ONU 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 3 e 11

Il Terzo Protocollo Opzionale alla CRC (OP3), adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011¹, è uno strumento che consente di presentare reclami a livello internazionale contro violazioni dei diritti dell'infanzia verificatisi in un ordinamento nazionale, quando nel sistema giudiziario interno ai Paesi membri non si sia potuta ottenere giustizia².

È un trattato che, a differenza degli altri due protocolli opzionali alla CRC non prevede diritti, ma procedure,

1 Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione A/RES/66/138 del 2011 è entrato in vigore tra i primi Paesi il 14 aprile 2014, come previsto nell'articolo 19 comma 1. Il testo è reperibile su https://treaties.un.org/doc/source/doc-s/A_RES_66_138-Eng.pdf.

2 Il previo esperimento dei rimedi nazionali è una condizione di procedibilità (c.d. esaurimento delle vie di ricorso interne), previsto dall'art. 7 lett. e) ed è rispettato 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.

e consente al Comitato ONU³, con sede a Ginevra, di ricevere da parte di privati, anche minorenni, ricorsi attraverso i quali gli stessi denunciano di aver subito violazioni dei diritti riconosciuti nella CRC e negli altri due suoi Protocolli Opzionali (OPSC e OPAC).

I Paesi che hanno ratificato questo Protocollo sono attualmente 46⁴, tra i quali l'Italia nel 2015⁵.

I ricorsi contro uno Stato che abbia ratificato il Terzo Protocollo Opzionale alla CRC devono essere presentati per iscritto e possono essere sia "individuali" (art. 5) che collettivi e, nel presentarli, bambini e ragazzi possono procedere direttamente oppure tramite loro rappresentanti, che possono essere persone oppure enti⁶. In Italia, il Protocollo è entrato in vigore il **4 maggio 2016** ed è dunque applicabile con riferimento a fatti accaduti dopo tale data⁷.

L'Italia è uno dei 13 Paesi che ha acconsentito a sottoporsi a segnalazioni provenienti da altri Stati parte, rispetto alle proprie violazioni dei diritti dei minorenni⁸, ma non ha invece aderito all'articolo 13 che prevede una speciale procedura di investigazione prevista nel caso di "violazioni gravi o sistematiche".

3 Il Comitato è formato da 18 esperti indipendenti. Per vederne la composizione: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Membership.aspx>.

4 Dalla redazione del precedente Rapporto CRC, il Terzo Protocollo Opzionale è stato ratificato dal Benin (19 agosto 2019) e dalle Maldive (27 settembre 2019), mentre l'Armenia ha firmato il 26 settembre 2019. Per consultare lo status delle ratifiche: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-11-d&chapter=4.

5 La ratifica è avvenuta con Legge 199 del 16 novembre 2015.

6 Per il dettaglio sulle modalità da seguire per presentare comunicazioni e denunce, come pure per lo svolgimento delle procedure che con queste segnalazioni verranno attivate, secondo il Trattato, si rinvia al 5° Rapporto CRC, pagg. 10-11, e al 7° Rapporto CRC, pagg. 39-40, entrambi disponibili su www.gruppocrc.net.

7 Il Protocollo, ai sensi dell'art. 19, entra in vigore, nei confronti dei singoli Stati parte, decorsi tre mesi dal deposito dell'atto di ratifica che, con riguardo all'Italia, è avvenuto il 4 febbraio 2016.

8 La denuncia tra Stati è prevista dall'articolo 12 e gli Stati che possono denunciare reciprocamente violazioni all'interno di altri Stati membri sono: Albania, Belgio, Cile, Finlandia, Germania, Italia, Liechtenstein, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Svizzera e Turchia. Quest'ultima, tuttavia, con alcune riserve, tra cui quella relativa all'art. 29 della CRC, con riferimento al servizio militare aperto ai minorenni su base volontaria, e quella relativa al fatto che i tre Protocolli Opzionali s'intendono operativi solo nei confronti degli altri Stati parte che la Turchia riconosce e con cui ha relazioni diplomatiche.





A oltre sei anni dall'entrata in vigore di questo Protocollo Opzionale, sono state **40 le decisioni** del Comitato ONU sui ricorsi presentati per violazioni di diritti riconosciuti dalla CRC⁹: tra queste sono solo 11 quelle nel merito (10 contro Spagna, 1 contro Belgio, 2 contro Danimarca, 1 contro Paraguay), mentre sono ben 13 le pratiche dichiarate irricevibili e 9 quelle cancellate dal ruolo per rinuncia dei richiedenti¹⁰. Nessuna decisione è relativa all'Italia.

In base alle informazioni disponibili, sono complessivamente **75 i casi pendenti** in attesa di decisione; **nessuna segnalazione è mai stata presentata contro l'Italia**¹¹.

Gli strumenti offerti dall'OP3 rappresentano una strada concreta per conferire **effettività** ai diritti della CRC, consentendo il coinvolgimento attivo della persona di minore età che da titolare dei diritti diventa anche titolare del potere di agire nel loro rispetto. Questa opportunità è tuttavia strettamente collegata alla reale conoscenza e **accessibilità** delle relative procedure e alla diffusione di un linguaggio che consenta di rendere comprensibili i meccanismi che normalmente sono riservati agli addetti e specialisti del diritto. Si pone in particolare il problema, anche etico, per lo Stato – specie per la necessità di previo esperimento delle vie

interne di ricorso – di rendere consapevole la popolazione delle possibili strade in difesa dei diritti contro violazioni provenienti dallo Stato stesso, cosa che, per lo meno in linea astratta, pone un problema di **conflitto di interessi**.

In Italia le persone di età inferiore ai 18 anni, essendo prive di capacità di agire, non possono nominare da sé un difensore e, non potendo quindi agire di propria immediata iniziativa nel difendere i diritti in via giurisdizionale (cioè dinanzi a un tribunale), hanno necessità di avere un rappresentante che sia nominato da altri soggetti¹².

In tale situazione, che negli ordinamenti nazionali comprime irrimediabilmente la possibilità di difesa diretta del minore per l'aspetto dell'esaurimento delle vie interne di ricorso, il Protocollo rappresenta forse una concreta risorsa per interpellare il Comitato ONU in via diretta: in assenza di iniziativa da parte di chi rappresenta o è tenuto a rappresentare il minore, si apre infatti uno scenario interessante perché, secondo quanto previsto dal Comitato ONU all'articolo 13 dello specifico regolamento, "le comunicazioni possono essere inviate da un individuo o un gruppo di individui vittime di una violazione delle disposizioni della Convenzione e/o dei relativi Protocolli Opzionali da parte di questo Stato parte, indipendentemente dal fatto che la loro capacità di agire in giudizio è riconosciuta nello Stato parte contro cui è diretta la comu-

9 Cfr. elenco delle decisioni del Comitato, al momento della pubblicazione aggiornate al 28/09/2020, scaricabili da <http://juris.ohchr.org/search/results/1?typeOfDecisionFilter=0&countryFilter=0&treatyFilter=0>

10 Le decisioni di merito hanno riguardato l'interesse superiore del minore, 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.

11 Cfr. tabella dei casi pendenti, al momento della pubblicazione aggiornata al 6/3/2020: <https://www.ohchr.org/Documents/HR-Bodies/CRC/TablePendingCases.pdf>. I **casi pendenti** sono un totale di **78**, di cui 31 contro Spagna, 12 contro Svizzera, 8 contro Danimarca, 6 contro Argentina, 4 contro Finlandia e Francia, 3 contro Germania e Belgio, 2 contro la Georgia, 1 contro Brasile, Cile, Irlanda, Slovacchia, Turchia. 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, 27, 12 e 20, 29, 8, 37, 6, 19, 24, 22 e 9, mentre gli altri sono invocati ma in via minoritaria; nessuna segnalazione è riferita agli articoli 15, 17, 21, 33, 38.

12 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.



nicazione”¹³. Altra apertura importante è il ruolo degli enti che possono rappresentare i diritti e gli interessi dei minorenni, se così previsto nei relativi statuti organizzativi.

In tutti i Rapporti precedenti in cui il Gruppo si è occupato dell'OP3, prima per sollecitarne la ratifica e poi per divulgarlo, è stato chiesto espressamente al Governo Italiano di **diffondere la conoscenza** del ricorso e dei meccanismi per promuoverlo, nonché di **rendere accessibili i rimedi previsti**, in particolare **ai minorenni** più vulnerabili, come quelli con disabilità o appartenenti a minoranze. Si era anche auspicata la previsione e realizzazione di sportelli e/o punti infor-

13 Si veda Comitato ONU CRC (16 aprile 2013), “Rules of procedure under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure”. Dagli atti disponibili sul sito ohcr.org indicato in nota precedente, tra i ricorsi decisi, si può verificare che vi sono stati casi di ricorsi presentati direttamente da minorenni: così decisione CRC/C/81/D/47/2018 sulla segnalazione n. 47/2017 contro la Svizzera da parte di un cittadino ghanese richiedente asilo, il cui diritto di non respingimento era stato in un primo momento negato. Successivamente alla segnalazione al Comitato ONU il caso è stato riaperto dalle autorità svizzere e al richiedente è stato rilasciato un permesso di residenza. Si veda anche la decisione CRC/C/82/D/54/2018 sulla segnalazione n. 054/2018 contro la Spagna da parte di un cittadino algerino, erroneamente non considerato minorenne e quindi collocato per 51 giorni con adulti, destinatario di un ordine di espulsione, poi riconosciuto minorenne nel corso della procedura dinanzi al Comitato ONU in base alla conferma delle autorità algerine e quindi trasferito in un centro di protezione per minorenni. In questo secondo ricorso il Comitato ha archiviato il caso perché lo Stato ha comunque fornito, durante la procedura, protezione al minore e, pur riconoscendo che tale misura non costituisce un risarcimento pieno dei danni in precedenza subiti, ha comunque applicato l'art. 26 del Regolamento chiudendo la procedura. Tuttavia la maggior parte delle segnalazioni risultano sinora presentate con l'assistenza di un avvocato, di un'organizzazione senza scopo di lucro oppure di entrambi. Si evidenzia la decisione CRC/C/80/D/15/2017 in cui il Comitato ha dichiarato che non è preclusa l'ammissibilità del ricorso laddove il richiedente non abbia percorso le vie interne di difesa giurisdizionale, in caso di non attinenza tra le vie di difesa disponibili e il diritto che si intende violato; e nello specifico ha inoltre precisato che lo Stato parte non aveva indicato quale rimedio domestico avrebbe dovuto essere esistente e disponibile per il richiedente per rendere effettivo il diritto invocato: così segnalazione n. 15/2017 relativa al caso di un maggiorenne al momento della domanda, ma per una violazione che affermava commessa in proprio danno durante la minore età.

mativi e formativi su tutto il territorio nazionale, al fine di facilitare l'accesso al ricorso. Purtroppo però non vi è stata alcuna iniziativa delle istituzioni nazionali in tali direzioni, nonostante questo genere di impegno sia previsto a carico degli Stati dall'articolo 17¹⁴.

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. Al **Governo** di diffondere la conoscenza del contenuto del nuovo Protocollo, anche 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 diritti dell'infanzia e dell'adolescenza garantiti nel Protocollo.

14 Come già segnalato, è sempre disponibile online la guida dell'AGIA: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/terzo-protocolloopzionale.pdf>.