

*Per una Convenzione europea sui diritti dei minori. Analisi e prospettive***

Il 10 dicembre 1948 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: l'umanità si dotava di un corpo di norme che, seppur non giuridicamente vincolanti all'origine (in quanto la Dichiarazione impegnava gli Stati sul piano esclusivamente politico), rappresentavano un primo paradigma universale di riferimento per la valutazione, da parte della comunità internazionale, del mancato rispetto dei principi etici che riconoscono l'intangibile dignità della persona umana ed i suoi inalienabili diritti. La crescente importanza che la promozione dei diritti umani è venuta ad assumere in seguito all'adozione della Dichiarazione universale è stata chiaramente dimostrata dall'entrata in vigore di una serie di Convenzioni internazionali per la tutela anche giuridica, e non solo politica, dei diritti fondamentali.

Tra queste, le Convenzioni europea (1953) ed interamericana (1978) sui diritti dell'uomo; i due Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1976); la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1986).

È indubbio che la dottrina dei diritti umani ha fortemente contribuito a democratizzare le relazioni internazionali, diffondendo i germi del rinnovamento in un sistema - quello internazionale, appunto - che fino a poco tempo fa appariva bloccato sull'osservanza incondizionata di principi politico-giuridici tutti fondati sul ruolo di assoluta centralità riconosciuto agli stati nazionali.

Sul rispetto di tali principi (basti qui citare quello della sovranità statale, e quello da esso derivante nella non ingerenza negli affari interni degli stati) si sono fondati - dalla Pace di Westfalia (1648) fino alla prima metà del 1900 - i rapporti tra le Nazioni: in base ad essi, individui e popoli non erano titolari di alcuna soggettività di diritto internazionale, mentre erano gli Stati gli unici attori abilitati ad agire sulla scena mondiale.

* Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, Diplomato presso la omonima Scuola dell'Università di Padova, Anno accademico 1990-91.

** Sintesi della Tesi di specializzazione.

Soprattutto a partire dalla fine del Secondo Conflitto Mondiale, la situazione è andata progressivamente modificandosi, ed i tempi sono ormai maturi per il riconoscimento della soggettività internazionale di individui e popoli, anche nella prospettiva della realizzazione di quelle forme di democrazia popolare sovranazionale, la cui necessità è da più parti sempre più chiaramente avvertita ai fini della soluzione dei grandi problemi con i quali deve confrontarsi tutta insieme l'umanità.

La promozione dei diritti e delle libertà fondamentali è dunque indissolubilmente legata ai processi di democratizzazione internazionale oggi in atto, i cui attori principali sono tutti gli organismi a vario titolo impegnati in attività di promozione umana (pace cooperazione allo sviluppo, tutela dell'ambiente), ed è nell'ottica di un ordine democratico sinonimo di giustizia sociale e di effettiva e diffusa partecipazione politica dei cittadini che va considerato anche il principio di interdipendenza e indivisibilità sul quale si fonda la dottrina dei diritti umani (e che ha avuto compiuta definizione nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 41/128 del 4 dicembre 1986).

In base a tale principio, ai diritti civili e politici e a quelli economici, sociali e culturali va riconosciuta la medesima esigibilità: ciò in sostanza significa che le forme internazionali per la tutela dei diritti umani, se da un lato obbligano gli Stati che le hanno sottoscritte a garantire libere elezioni o la conclusione di un processo in tempi ragionevoli, d'altra parte impongono gli stessi di attuare opportune politiche per la realizzazione del diritto all'istruzione o del diritto all'assistenza sanitaria, legittimando i singoli individui a denunciare gli Stati rei di eventuali inadempienze.

Il diritto internazionale dei diritti umani impone pertanto precisi obblighi giuridici agli Stati, che del loro adempimento sono tenuti a rendere conto presso appositi organi istituiti in sede internazionale¹.

Oggi quella dei diritti umani è una dottrina in continua espansione, grazie soprattutto all'operato degli organismi internazionali (ONU, Consiglio d'Europa, Organizzazione degli Stati Americani, Organizzazione dell'Unità Africana, più recentemente anche la Comunità Europea) che a tale dottrina assicurano una crescente specificazione normativa, la cui traduzione in termini concretamente operativi viene realizzata in misura crescente anche dalle tante organizzazioni nongovernative impegnate in attività per la promozione e la tutela della dignità della persona umana e dei suoi diritti fondamentali.

Dignità e diritti chiaramente riconosciuti nella Dichiarazione universale del 1948, che ha fissato i principi secondo i quali avrebbe dovuto essere governato un modello di società che proprio nel periodo storico che noi stiamo vivendo sta prendendo sempre più rapidamente forma: una società multiculturale ed interetnica, caratterizzata – su scala planetaria – dalla complessità e dall'interdipendenza politica, economia e sociale.

Ed è stata ancora la Dichiarazione universale la fonte prodiga dei diversi strumenti internazionali che ai suoi contenuti etico-politici hanno conferito precettività

¹ A. PAPISCA, *Diritti umani "supercostruzione" universale*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990, p. 19 ss.

giuridica, sviluppando la tematica della promozione e tutela dei diritti umani in termini sia generali² che specifici³.

Anche la recente Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo considera una dimensione specifica della promozione e tutela dei diritti fondamentali, e rappresenta il momento più significativo di un percorso di civiltà iniziato dopo il Primo Conflitto Mondiale con l'adozione da parte della Società delle Nazioni – il 24 settembre 1924 – della Dichiarazione di Ginevra.

In tale Documento, i diritti dei minori trovano per la prima volta un preciso riconoscimento a livello internazionale, con l'affermazione di una serie di principi fondamentali, secondo i quali:

- il fanciullo deve essere posto in condizione di svilupparsi in modo equilibrato, sia sul piano fisico che su quello spirituale;

- il fanciullo che ha fame deve essere nutrito, il fanciullo malato deve essere curato, il fanciullo abbandonato deve essere soccorso, il fanciullo orfano deve essere accolto;

- il fanciullo deve essere il primo a ricevere aiuto in caso di calamità;

- il fanciullo deve essere fatto crescere nel convincimento che le sue migliori qualità dovranno essere messe a disposizione dei suoi simili.

Sarà comunque con la Dichiarazione dei diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959, che l'esigenza di un'adeguata tutela di diritti dei minori troverà una più ampia e puntuale affermazione, anche alla luce dei principi enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

L'esame del testo della Dichiarazione del 20 novembre 1959 consente di individuare con chiara evidenza quali siano le esigenze dei minori riconosciute come fondamentali: tra di esse, oltre al diritto alla salute, all'istruzione, alla sicurezza sociale, è innovativamente inclusa anche la realizzazione di adeguate condizioni di benessere affettivo e psicologico, quale requisito indispensabile per il completo ed equilibrato sviluppo della persona.

È proprio il pieno riconoscimento della sua dignità di persona – contenuto nella Dichiarazione – che fa diventare il minore soggetto e non più soltanto oggetto di diritti, con un radicale mutamento dell'ottica con la quale nel corso dei secoli si era guardato ai minori.

La Dichiarazione dei diritti del fanciullo, tuttavia, pur impegnando moralmente gli Stati all'osservanza dei suoi principi, non ha posto ad essi alcun obbligo di natura giuridica.

Anche per questo, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – accogliendo la proposta presentata dal Rappresentante della Polonia nella Commissione sui diritti dell'uomo – decideva nel 1979 l'insediamento, nella sede di Ginevra, di un Gruppo di

² Convenzioni europea (1950) ed interamericana (1969) sui diritti dell'uomo; Patti internazionali sui diritti civili e politici, e sui diritti economici, sociali e culturali (1966); Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981).

³ Convenzioni dell'ONU sul genocidio (1948), sullo status dei rifugiati (1951), sui diritti politici della donna (1952), sulla schiavitù (1956), sulla discriminazione razziale (1965), sull'apartheid (1973), sulle discriminazioni contro la donna (1981), sulla tortura (1984).

lavoro specificamente incaricato dell'elaborazione di un Progetto di convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, nell'intento di assicurare l'effettiva tutela dei diritti dei minori, aggiornandone anche il catalogo rispetto a quelli riconosciuti nella Dichiarazione del 1959.

La Convenzione sui diritti del fanciullo è stata adottata all'unanimità dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, e con la sua entrata in vigore – avvenuta il 20 settembre 1990 – per la protezione dei diritti dei minori è diventato possibile fare riferimento ad una serie di norme giuridicamente vincolanti a livello internazionale⁴.

Va peraltro detto che proprio la portata universale della Convenzione – aperta all'adesione di tutti gli Stati che fanno parte delle Nazioni Unite – ne costituisce forse una limite rilevante, in quanto la piena e concreta attuazione dei principi in essa contenuti risulta molto difficile, a causa delle grandi differenze di natura economica, sociale e culturale che caratterizzano le diverse realtà nazionali.

Senza comunque nulla togliere all'importanza della Convenzione – che in ogni caso fissa degli obiettivi che la Comunità internazionale ha riconosciuto debbano essere perseguiti e realizzati – è forse nell'ambito di sistemi sovranazionali a dimensione continentale che anche le norme per la tutela dei diritti dei minori fissate a livello di Nazioni Unite possono trovare la migliore applicazione.

Ciò, in relazione alla più generale tutela dei diritti dell'uomo, è già significativamente avvenuto nell'ambito del Consiglio d'Europa, che ancora nel 1950 recepiva buona parte dei principi enunciati nella Dichiarazione universale del 1948, conferendo ad essi valore giuridicamente vincolante con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Così pure nel settore particolare della tutela dei diritti dei minori il Consiglio d'Europa ha svolto un'intensa attività, caratterizzata anche dall'adozione di una serie di Convenzioni tese a regolamentare aspetti specifici della materia.

Inoltre già nel 1979 – con la Raccomandazione n. 874 – l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa rilevava l'esigenza di dar vita ad un nuovo strumento che consentisse di realizzare, nelle globalità dei suoi aspetti, un'efficace tutela dei diritti dei minori.

È necessario dar vita quanto prima a tale strumento giuridico, che dovrebbe costituire un comune punto di riferimento per l'elaborazione ed attuazione delle politiche nazionali europee a favore dei minori, e per l'adozione di misure atte ad incidere efficacemente sulle tante forme di violenza di cui essi, anche nella civile e progredita Europa, continuano ad essere vittime.

Gli Organi del Consiglio d'Europa sono in grado di elaborare in tempi brevi questa Convenzione, che dovrà dar vita ad un sistema di garanzie dei diritti dei minori quantomeno corrispondente a quello previsto dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 1950: per il conseguimento di questo obiettivo ad essi non mancano strumenti adeguati e consolidate competenze, maturate nel corso di una pluridecenna-

⁴ A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Franco Angeli, 1992 (4^a ed.), p. 93.

le esperienze nel settore della promozione e tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

A tali strumenti e a tali competenze oggi chiedono di poter fare riferimento anche i Paesi dell'Europa Centro Orientale, impegnati dopo gli storici avvenimenti del 1989 nella ricostruzione di sistemi politici, economici e sociali ispirati a principi di libertà e democrazia.

Per tutte le ragioni indicate il Consiglio d'Europa deve dar vita ad una Convenzione sui diritti dei minori, che costituisca insieme la sintesi significativa di esperienze specifiche e l'evoluzione concretamente attuale di un progetto per l'edificazione di una società europea unitariamente impegnata nella promozione e tutela dei diritti dell'uomo.

In tale prospettiva i singoli Stati che fanno parte del Consiglio devono svolgere l'azione di sollecitazione e proposta che ad essi compete.

Per dimostrarsi realmente efficace tale azione deve però essere affiancata da quella delle autorità di governo regionali e locali: esse infatti rappresentano il livello istituzionale più vicino ai cittadini europei, di cui meglio possono interpretare le reali esigenze.

E sono sempre le autorità di governo regionali e locali quelle più vicine alle tante, multiformi espressioni associative variamente impegnate in progetti ed interventi di promozione umana, che costituiscono oggi una componente estremamente vitale della società civile europea.

Proprio guardando all'attività che oggi più incisivamente qualifica l'impegno di una larga parte dell'associazionismo europeo, riteniamo che una Convenzione finalizzata - in termini realmente innovativi - alla promozione e tutela dei diritti dei minori in Europa, non possa non contenere il riconoscimento di quelli che oggi vengono definiti diritti di terza generazione: il diritto alla pace, il diritto all'ambiente, il diritto allo sviluppo.

In tale prospettiva, nel settore della promozione e tutela dei diritti dei minori, come pure nel contesto più ampio dell'affermazione dei diritti umani intesi nella loro globalità, le autonomie regionali e locali assieme all'associazionismo e al volontariato devono pertanto esprimere al meglio le loro potenzialità, esercitando in forma collaborativa ruoli incisivamente propositivi nei confronti degli Stati e delle stesse Istituzioni internazionali.

Con particolare riferimento al Consiglio d'Europa questa affermazione non deve sembrare viziata da facile utopia: basti qui ricordare che fin dal 1952 il Consiglio ha provveduto a regolamentare il riconoscimento dello "status consultivo" alle organizzazioni non governative.

Assieme alle organizzazioni non governative anche le Regioni e gli Enti Locali sono già presenti in seno al Consiglio d'Europa attraverso la Conferenza Permanente sui Poteri Regionali e Locali, che il 7 novembre 1990 ha presentato un proprio progetto di Carta per la partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale, nel quale vengono indicati i principi cui ispirare l'elaborazione e l'attuazione delle singole politiche nazionali per i giovani.

Anche tale progetto concorre a rendere più delineato il quadro dei contributi che gli Organi del Consiglio d'Europa, i Governi dei Paesi membri, le amministrazioni

regionali e locali, l'associazionismo e il volontariato possono far confluire in direzione della stesura ed adozione in tempi ragionevolmente brevi di una Convenzione i cui principi non dovranno orientare soltanto l'azione degli organi titolari all'interno dei singoli Stati di poteri giurisdizionali, ma anche quella di tutte le strutture pubbliche e private impegnate, in aree operative e con competenze diverse, nella realizzazione di percorsi formativi per l'infanzia e l'adolescenza.

Alla Convenzione dovrebbero quindi fare riferimento operatori giuridici, insegnanti ed educatori, operatori sociali e sanitari, assieme ai responsabili di strutture simili all'Ufficio del Difensore Civico per i minori della Norvegia che, ove già istituite, hanno consentito di sperimentare con risultati soddisfacenti, nei settori di loro competenza, forme innovative di promozione e tutela dei diritti fondamentali.

Proprio queste strutture potrebbero svolgere un ruolo essenziale ai fini dell'effettiva implementazione di una Convenzione europea sui diritti dei minori, non solo contribuendo a garantirne il rispetto ma anche promuovendone la conoscenza a livello nazionale, regionale e locale.

È pertanto importante che le autorità di governo regionali e locali contribuiscano, anche riservando un'attenzione prioritaria alla condizione di minori, alla diffusione e al radicamento nel territorio di una cultura ispirata ai principi e ai valori compiutamente espressi nel Codice internazionale dei diritti umani⁵.

Sono le istituzioni e la società civile europee che oggi devono nel loro insieme fare riferimento a tali principi e valori: lo richiedono le sfide che attendono l'Europa sul terreno di una crescita politica, economica e culturale non egoisticamente riversa su se stessa, ma aperta con lungimiranza al mondo.

In questa prospettiva, anche la Convenzione europea sui diritti dei minori di cui auspichiamo la prossima adozione, dovrà essere orientata alla tutela e alla formazione dei futuri cittadini di un'Europa compiutamente integrata nella democrazia e nella solidarietà. ■

⁵ Per Codice internazionale dei diritti umani si intende il "corpus" di norme giuridiche internazionali che impongono agli Stati che le hanno sottoscritte il riconoscimento dei diritti umani. Il nucleo fondamentale del Codice è costituito dai due Patti internazionali sui diritti civili e politici, e sui diritti economici, sociali e culturali, entrati in vigore nel 1976.