

## **1989-2009: la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo compie vent'anni lungo il cammino della civiltà del Diritto universale**

Antonio Papisca\*

Vent'anni fa l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava il testo della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo. Questo anniversario corona idealmente il 60° della Dichiarazione universale dei diritti umani, la fonte delle fonti del nuovo Diritto internazionale che ha posto a suo fondamento il principio secondo cui «il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia, e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». I bambini sono i figli della famiglia umana e, in virtù della Convenzione del 1989, sono riconosciuti titolari originari di diritti per così dire rafforzati rispetto a quelli dei membri adulti della famiglia umana. Il riconoscimento giuridico dei diritti del fanciullo rende ancora più visibili e impellenti le responsabilità e i doveri, innanzitutto educativi, degli adulti.

I bambini possono essere a giusto titolo annoverati tra i pionieri del riconoscimento giuridico internazionale dei diritti fondamentali della persona. La Carta delle Nazioni Unite (1945) e la Dichiarazione universale (1948) sono state infatti precedute dalla Dichiarazione sui diritti del fanciullo, approvata il 26 settembre del 1924 dalla Società delle Nazioni.

L'attenzione che la Dichiarazione universale dedica all'infanzia diventa più esplicita e articolata nella (nuova) Dichiarazione dei diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959.

Vent'anni dopo, per iniziativa di un gruppo di organizzazioni non governative con l'appoggio del Rappresentante della Polonia, la Commissione diritti umani delle Nazioni Unite istituisce un Gruppo di lavoro con il compito di elaborare il testo di un più puntuale strumento giuridico in materia. L'obiettivo è non soltanto di articolare ulteriormente l'elenco dei diritti fondamentali del fanciullo, ma anche e soprattutto di trasformare la

\* *Cattedra UNESCO «Diritti umani, democrazia e pace» dell'Università di Padova.*

portata «raccomandatoria» della Dichiarazione del 1959 nella norma giuridicamente vincolante che è propria dei trattati internazionali. Il lavoro del Gruppo, che opera a Ginevra presso la sede delle Nazioni Unite, coinvolge rappresentanti ed esperti del campo sia governativo sia non governativo, protraendosi fino al 1989. Allo scopo di esercitare maggiore influenza sui governi avanzando proposte comuni, nel 1983 ventisei organizzazioni internazionali non governative danno vita a un coordinamento permanente. Nel marzo del 1986 il Gruppo di lavoro è in grado di adottare un primo progetto di Preambolo seguito da 21 articoli.

Arnoldo Farina, prestigioso Presidente di UNICEF-Italia, conosciuto e stimato nel sistema delle Nazioni Unite, si accorge che fino a quell'anno l'Italia era rimasta assente dal Gruppo di lavoro. Propone allora al Centro Diritti Umani dell'Università di Padova di costituire un Comitato scientifico con il compito di elaborare un contributo di idee e proposte per parte italiana, suppendo così, in via per così dire ufficiosa, all'assenza del Governo.

La risposta fu immediata. Del Comitato fecero parte attiva qualificati docenti universitari provenienti da varie aree disciplinari, dal diritto alla medicina, dalla pedagogia all'economia: Fabrizia Antinori (Padova), Adriana Beghè Loreti (Roma), Franco Bosello (Padova), Ernesto Caffo (Bologna), Silvio Ceccato (Milano), Mario Centrorrino (Messina), Paolo Durand (Genova), Giampaolo Guaraldi (Modena), Gabriele Orcalli (Padova), Diega Orlando Cian (Padova), Antonio Papisca (Padova, coordinatore), Fausto Pocar (Milano), Armido Rubino (Napoli), Dario Velo (Pavia), Aldo Visalberghi (Roma), Marco Mascia (Padova, segretario). Nel corso del 1986 il Comitato si riunì due volte nella sede del Rettorato di Padova (4 marzo, 4 aprile) e due volte a Genova, a Palazzo San Giorgio (29 maggio, 26-28 giugno). La riunione conclusiva a Genova avvenne nel quadro di un convegno internazionale, al quale partecipò anche la Segretaria del Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite, Ety Leiseron. Il documento del Comitato scientifico UNICEF-Italia, con la proposta di 15 nuovi articoli e 7 paragrafi per la bozza di Convenzione in corso di avanzata preparazione a Ginevra, fu consegnato da Arnoldo Farina nelle mani dell'allora Ministro degli Esteri. L'Italia mandò un proprio esperto nelle ultime fasi di lavoro del Gruppo di Ginevra. Il testo del documento del Comitato italiano, preceduto da una nota di Marco Mascia, è

pubblicato nella rivista «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», n. 1, 1987, pp. 125-138 (è la rivista antesignana dell'attuale). È da segnalare che nel documento del Comitato scientifico italiano figurava, tra le altre, la proposta di elevare l'età per il reclutamento dei minori nelle strutture militari insieme con il divieto perentorio di coinvolgere in operazioni belliche i minori di diciotto anni. Il nostro documento andava ancora più in là, proponendo al positivo di riconoscere il diritto dei bambini alla pace come diritto umano fondamentale.

La Convenzione internazionale viene approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 ed entra in vigore il 2 settembre 1990. Il 29 e 30 settembre del 1990 si svolge a New York il primo Summit Mondiale per l'Infanzia all'insegna di «Leadership for Children»: i potenti della Terra riuniti al Palazzo di Vetro adottano una «Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia». Una seconda Conferenza di vertice avrà luogo nel 2002, questa volta con partecipazione di bambini e adolescenti nelle delegazioni degli Stati.

La Convenzione del 1989, oltre che elencare diritti del fanciullo e obblighi per gli Stati, istituisce un apposito Comitato composto da esperti indipendenti, con il compito di esaminare i rapporti periodici degli Stati riguardanti l'applicazione della Convenzione al loro interno.

Come accade per altri trattati-quadro nella materia dei diritti umani, anche questa Convenzione stimola la produzione di ulteriori, più specifici strumenti giuridici sia nel sistema universale (Nazioni Unite) sia nei sistemi regionali dei diritti umani (europeo, interamericano, africano). La Convenzione si arricchisce infatti nel 1990 di due Protocolli, portanti rispettivamente sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e su traffico, prostituzione e pornografia minorile.

Nel sistema africano dei diritti umani, la cui fonte principale è la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981), si segnalano la Carta africana sui diritti e il benessere dell'infanzia (1990) e la Carta africana della gioventù (2006). Nel sistema interamericano, sono in vigore la Convenzione interamericana sulla restituzione internazionale dei minori (1989), la Convenzione interamericana sul traffico internazionale dei minori (1994), la Convenzione interamericana sul conflitto di leggi riguardanti l'adozione di minori (1984). Il sistema europeo si è

dotato nel 1996 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

Sono tappe significative della presa di coscienza universale di una verità ontologica: il bambino è persona, come tale è soggetto originario di diritti fondamentali, dotato quindi di una soggettività che si colloca ben al di là e al di sopra di tradizionali profili patrimonialistici e assistenzialistici. Viene qui spontaneo citare da *Il Profeta* di Kahlil Gibran: «I vostri bambini non sono vostri. Sono figli e figlie del desiderio di vivere. Essi arrivano attraverso voi, ma non da voi. E sebbene stiano con voi, egualmente non vi appartengono».

Siamo nella logica di un pensiero forte, tanto più forte quanto più si assume la centralità della persona come valore sommo negli ordinamenti giuridici e nelle strategie politiche. Il filosofo del diritto Luigi Lombardi Vallauri ha scritto pagine bellissime sulla «originaria e inammissibile infinità di ogni uomo», infinità «da riconoscere, cioè che deve essere considerata come un fine e mai come un mezzo», concludendo che «nessuno sviluppo della persona può in fondo conferirle più di quanto essa – fondativamente, originariamente, inammissibilmente – già è». Il nostro autore sottolinea che la «dignità» che inerisce all'essere umano in quanto «puro essere» si trova in grado eccelso nel bambino e cita quanto ha detto Gesù al riguardo (solo chi sarà come un bambino entrerà nel Regno dei Cieli) e quanto la tradizione attribuisce a Maometto (che peccato che tanti bambini diventino dei grandi), aggiungendo: «Le “importanze” dell'adulto sono tanto più piccole del puro essere del bambino» (*Corso di Filosofia del diritto*, 1981).

Il Diritto internazionale dei diritti dell'infanzia raccoglie lezioni sapienziali del tipo di quelle sopra citate e consacra, nel principio giuridico del *best interest of children*, la centralità del bambino, aiutato in questo compito normativo, come scriveva Arnoldo Farina, «dalla storia e dalle esigenze di una società alla ricerca di un'identità che si è dispersa nei mille rivoli dei secoli passati, nelle ideologie fallite, nelle esperienze deluse, negli egoismi camuffati da solidarietà, nel potere delle armi troppo spesso sacralizzato».

L'importanza della Convenzione europea del 1996 risiede essenzialmente nel fatto di consentire ai bambini e agli adolescenti di «dar voce» ai loro diritti sia nel quadro di procedimenti giudiziari sia per via extra-giudiziaria.

Come si presenta la situazione in Italia? Fino allo scorso anno erano in funzione sei Tutori Pubblici o Garanti Regionali dei minori, rispettivamente in Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche, Lazio, Molise, Campania. Si manifestano però tendenze inquietanti. Nella Regione Marche, con legge regionale del 2008, il Tutore Pubblico è stato soppresso e sostituito da una meno specifica «Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini-Ombudsman regionale». Nella Regione Friuli Venezia Giulia, con legge regionale «di assestamento del bilancio» l'ufficio del Tutore Pubblico è stato soppresso e relative funzioni assunte in via transitoria dal Presidente del Consiglio Regionale.

Resiste, esemplarmente, il Tutore Pubblico della Regione del Veneto.

Questa deprimente vicenda si inserisce nella più ampia e diffusa campagna condotta in Italia, tra disinformazione e ignoranza, contro l'istituto della Difesa civica istituzionale.

La coincidenza del 60° anniversario della Dichiarazione universale e del 20° anniversario della Convenzione sui diritti del fanciullo è propizia a richiamare l'attenzione sulla condizione appunto arretrata dell'Italia per quanto attiene alla sua attrezzatura infrastrutturale *in re* diritti umani. Il quadro è desolante. Mancano tuttora una Commissione nazionale per i diritti umani, quale organo collegiale indipendente con funzioni consultive e di monitoraggio, e il Difensore civico nazionale, così come raccomandato (sempre più perentoriamente) dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa a partire dal 1993 e pervicacemente rivendicato da un cartello di 73 organizzazioni non governative.

Concludo ritornando al livello internazionale dove, alla pur illuminata e sapiente codificazione giuridica, non corrisponde ancora una volontà politica determinata a dare contenuti al principio del «superiore e migliore interesse del fanciullo». Il brano che segue è desunto dalla citata «Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia» (punti 4 e 5), del 1990: «Ogni giorno un numero indefinito di bambini in tutto il mondo è esposto a pericoli che ne compromettono la crescita e lo sviluppo; colpito da immense sofferenze derivanti dalla guerra e dalla violenza, vittima di discriminazione razziale, dell'occupazione straniera, costretto a rifugiarsi e abbandonare casa e radici, colpito da malattie come l'AIDS o

invalidanti, o vittima di crudeltà, sfruttamento e negligenza. Ogni giorno milioni di bambini soffrono a causa del flagello della povertà e della crisi economica: dalla fame alla mancanza di dimora, dalle malattie e l'analfabetismo al degrado ambientale [...]».

Cos'è cambiato dal 1990?

La Convenzione sui diritti del fanciullo rimane pietra di contraddizione.

Sui bambini, metro della dignità umana, non si può fare retorica ma si deve agire per conseguire obiettivi soprattutto di stato sociale, di democrazia e di pace positiva. Nella «Strenna Giuffrè» 1990 trovo scritto: «nel nome dei bambini, come nel nome del Dio dell'universo, dell'amore che crea e unisce, come nel nome della legge. Proviamo a pensare come reagiremmo se nelle aule giudiziarie, in altri uffici pubblici, nell'aula del Consiglio di sicurezza al Palazzo di Vetro o in quella del Consiglio dell'Unione Europea a Bruxelles, vedessimo un cartello con la dicitura: "Nel nome dei bambini"». La mia risposta è che il principio del *best interest of children* deve essere annoverato tra i principi generali dell'ordinamento giuridico insieme con quelli dell'universalità e dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, non relegato quindi alla sola sfera per così dire para-sindacale o corporativa, di provvedimenti che interessano l'infanzia e la maternità. Tra gli impegni più forti dei governanti e dei partiti politici deve figurare quello inteso a collocare l'educazione tra le priorità della loro Agenda, avendo ben presente quanto dispone il primo comma dell'art. 29 della Convenzione internazionale del 1989:

«Gli Stati parti concordano sul fatto che l'educazione del fanciullo deve tendere a:

- a) promuovere la personalità del fanciullo, dei suoi talenti, delle sue abitudini mentali e fisiche, in tutto l'arco delle sue potenzialità;
- b) inculcare nel fanciullo il rispetto dei diritti della persona e delle libertà fondamentali, e dei principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite;
- c) inculcare nel fanciullo il rispetto dei genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese in cui vive, del Paese di cui è originario e delle civiltà diverse dalla propria;
- d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita

in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di eguaglianza tra i sessi e di amicizia fra tutti i popoli, gruppi etnici, nazionali e religiosi, e persone di origine autoctona;

e) inculcare nel fanciullo il rispetto per l'ambiente naturale».

Preliminare a questa disposizione è, naturalmente, quella dell'art. 6: «Gli Stati parti riconoscono che ogni fanciullo ha il diritto innato alla vita».

Quando inizia la vita? La Convenzione internazionale non lo dice, limitandosi a precisare che il titolare dei diritti è l'essere umano al di sotto dei diciotto anni d'età. L'art. 4 della Convenzione interamericana del 1969 è più esplicito al riguardo: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita. Tale diritto è protetto dalla legge e, in generale, dal momento del concepimento».

Di Arnoldo Farina, il quale spese la propria vita «per la centralità dell'infanzia», ricorre quest'anno il 10° anniversario della morte. Per ricordarlo, pubblichiamo nel presente fascicolo di «Pace diritti umani/Peace human rights» il saggio che egli scrisse in occasione dell'entrata in vigore della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo. Il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova lo ricorda anche perché egli affidò proprio all'Ateneo Patavino, nell'anno accademico 1981-1982, il compito di organizzare il primo Corso in Italia di formazione alla cooperazione allo sviluppo. Cominciò allora la fertile disseminazione di analoghi corsi in altre Università italiane.