



# Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011

## A.C. 3238

Dossier n° 339 - Schede di lettura  
15 settembre 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3238
Titolo:	Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011
Iniziativa:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	3
Date:	
trasmissione alla Camera:	16 luglio 2015
assegnazione:	20 settembre 2015
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e XII Affari Sociali
Oneri finanziari:	No

### Contenuto dell'accordo

Il **Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni**, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011 istituisce, secondo uno schema ricorrente nelle convenzioni Onu in materia di diritti umani, un **meccanismo di reclamo** al quale i minori possono ricorrere per denunciare violazioni dei diritti loro riconosciuti dalla Convenzione sui diritti dei fanciulli fatta a New York il 20 novembre 1989 (e ratificata dall'Italia il 5 settembre 1991).

Quello ora all'esame della Commissione rappresenta il terzo Protocollo opzionale alla Convenzione; il 25 maggio 2000, infatti, sono stati siglati il **Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati** e il **Protocollo opzionale sulla vendita, prostituzione e pornografia rappresentante bambini**, entrambi ratificati dall'Italia il 9 maggio 2002.

Il meccanismo di reclamo azionabile dai minori previsto dal Protocollo in esame fa capo al **Comitato sui diritti del fanciullo**, istituito dalla Convenzione del 1989 per monitorare l'attuazione della Convenzione e dei Protocolli opzionali da parte degli Stati parte a tali strumenti.

In proposito si rammenta che la Convenzione del 1989 conta 195 Stati parte; Somalia e Stati Uniti d'America hanno firmato la Convenzione ma non l'hanno sino ad ora ratificata; il Protocollo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti e quello su vendita, prostituzione e pornografia hanno, rispettivamente 159 e 169 Stati Parte.

Il Protocollo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, ora in esame, è stato adottato per consensus il 19 dicembre 2011 durante la 66a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed è stato aperto alla firma il 28 febbraio 2012 in occasione della 19a sessione del Consiglio dei Diritti umani; l'Italia lo ha firmato proprio in quella data. Possono aderirvi (ai sensi dell'articolo 18) tutti gli Stati parte alla Convenzione sui diritti del fanciullo o che hanno aderito a uno dei primi due Protocolli opzionali alla medesima. **Sottoscritto** sinora da **49 Stati**, il Protocollo conta ad oggi **18 Stati parte**: Albania, Andorra, Argentina, Belgio, Bolivia, Cile, Costa Rica, El Salvador, Gabon, Germania, Irlanda, Monaco, Montenegro, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Thailandia ed Uruguay. A livello internazionale il Protocollo è **entrato in vigore il 14 aprile 2014**, tre mesi dopo il deposito del decimo strumento di ratifica o adesione, come previsto dall'articolo 19, comma 1 del medesimo Protocollo.

Con riferimento alla ratifica da parte dell'Italia, nella **relazione illustrativa** che correda il disegno di legge originario (A.S. 1601) si sottolinea che l'impegno, assunto dal nostro paese in occasione dell'evento di alto livello sullo stato di diritto del settembre 2012, a procedervi entro un anno - in coerenza con la priorità rappresentata, nella politica estera italiana, da ogni aspetto della tutela dei diritti dei minori - non ha potuto essere mantenuto a seguito della prematura conclusione della XVI legislatura e del susseguente cambio di Esecutivo.

Quanto alla genesi del Protocollo, essa risale all'XI sessione del Consiglio dei Diritti umani dell'ONU (giugno 2009), che istituì un *Open-ended Working Group* incaricato progettare un Protocollo alla Convenzione del 1989 finalizzato all'istituzione di un **sistema di ricorsi complementare a quello già previsto dagli ordinamenti nazionali** e che allo stesso tempo lo rafforzasse, garantendo in tal modo ai minori di beneficiare di una maggiore tutela dei diritti di cui sono titolari. In tale modo la Convenzione sui diritti del fanciullo viene parificata alle altre convenzioni Onu già dotate – sovente in forza di protocolli opzionali – di un meccanismo di ricorso individuale.

Con riferimento al **contenuto**, il Protocollo è suddiviso in **quattro parti** e consta di **24 articoli**.

La parte I (artt. 1-4) contiene disposizioni generali.

L'**articolo 1** stabilisce che le **nuove competenze** attribuite dal Protocollo al **Comitato sui diritti dell'infanzia** potranno essere esercitate unicamente nei confronti degli Stati parte al Protocollo medesimo e non potranno riguardare disposizioni contenute in strumenti internazionali di cui lo Stato non sia parte.

L'**articolo 2** enuncia, quale guida delle attività del Comitato, il principio del **best interest of the child**, in base al quale il Comitato deve tenere in considerazione i diritti e le opinioni del bambino, cui deve essere attribuito il giusto peso in relazione all'età anagrafica ed alla maturità.

Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni, ai sensi del Protocollo, il Comitato adotta un **regolamento** che preveda procedure rispettose della sensibilità del minore (ex art. 2), nonché idonee misure di salvaguardia per prevenire manipolazioni dei bambini da parte di coloro che agiscano per loro conto; il Comitato, infatti, potrà rifiutarsi di esaminare comunicazioni che ritenga non essere informate al **principio del migliore interesse del bambino (articolo 3)**. L'**articolo 4** stabilisce che ogni Stato parte adotti tutte le misure necessarie per assicurare che gli individui che si appellano al Comitato o che con esso cooperano non siano soggetti ad alcuna forma di **violenza o intimidazione**; pertanto l'identità di tali soggetti non può essere resa pubblica senza il loro espresso consenso.

La parte II (artt. 5-12) è dedicata alle procedure di Comunicazione, ossia forme di ricorso para giurisdizionale volte a denunciare e ad accertare violazioni della Convenzione sui diritti del fanciullo o dei primi due Protocolli alla medesima. Tali procedure sono di due tipi: a) **comunicazioni individuali** e b) **comunicazioni interstatali**.

Con riferimento alle comunicazioni individuali, l'**articolo 5** prevede che possono presentare ricorso **soggetti minori a titolo individuale** – direttamente o mediante un rappresentante che agisca per loro conto – o a **titolo collettivo**, con riferimento a tutti i casi di violazione della Convenzione e dei primi due Protocolli opzionali. Nel caso in cui la comunicazione pervenga da parte di un rappresentante, ciò dovrà avvenire con il consenso del minore o del gruppo di minori rappresentato, a meno che l'autore della comunicazione non possa altrimenti giustificare la propria azione.

L'**articolo 6** attribuisce al Comitato la competenza a richiedere allo Stato parte convenuto l'adozione di **misure provvisorie** a garanzia della vittima o presunta tale, senza che ciò comporti nessuna determinazione in merito all'ammissibilità o al merito della comunicazione.

L'**articolo 7** stabilisce che il Comitato dichiari **irricevibile** una comunicazione quando sia pervenuta in forma anonima; sia presentata in forma diversa da quella scritta; costituisca un abuso del diritto a sottoporre le comunicazioni in oggetto o sia incompatibile con le disposizioni della Convenzione e/o dei Protocolli opzionali; riguardi casi già sottoposti al Comitato o ad altre procedure internazionali; non siano stati esauriti tutti i sistemi di ricorso nazionali, a meno che tali procedure non siano irragionevolmente lunghe o inefficaci; denunci una violazione manifestamente infondata o insufficientemente motivata; denunci fatti precedenti all'entrata in vigore del Protocollo per lo Stato parte interessato, a meno che non siano proseguiti anche dopo tale data; non sia presentata entro un anno dall'esaurimento dei ricorsi interni, a meno che l'autore non dimostri l'impossibilità del rispetto di tale termine.

Una volta che il Comitato abbia ritenuto la comunicazione ricevibile, la trasmette in **via confidenziale** allo Stato interessato, che dovrà fornire una risposta scritta, nel termine massimo di sei mesi, contenente informazioni sul il caso in oggetto e sulle misure eventualmente adottate per rimediare ( **articolo 8** ).

La possibilità di addivenire ad una **composizione amichevole** per chiudere il caso, mediante i buoni uffici del Comitato e nel rispetto delle norme della Convenzione e dei Protocolli è prevista dall'**articolo 9**.

L'**articolo 10** disciplina l'**esame** delle comunicazioni, prevedendo che esso sia tempestivo, a porte chiuse, e che si svolga sulla base della documentazione fornita, a condizione che essa sia trasmessa anche alle parti interessate. Nel caso in cui il Comitato abbia raccomandato l'adozione di misure provvisorie l'esame dovrà essere più rapido. Qualora la comunicazione verta su presunte violazioni di diritti economici, sociali e culturali, il Comitato dovrà tener conto della specificità di tale categoria di diritti, la cui attuazione prevede un margine di flessibilità per gli Stati. Concluso l'esame della comunicazione, il Comitato trasmette alle parti interessate le proprie valutazioni insieme ad eventuali raccomandazioni.

La procedura si conclude con la replica scritta, nel termine massimo di sei mesi, da parte dello Stato interessato, il quale dovrà informare delle misure adottate o previste alla luce dei pareri e delle raccomandazioni del Comitato. Il Comitato potrà chiedere allo Stato ulteriori informazioni (eventualmente anche per quanto riguarda i seguiti dati alla soluzione amichevole), anche in occasione della presentazione dei rapporti richiesti agli Stati parte dalla Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 44 della Convenzione) e dai primi due Protocolli (rispettivamente art. 12 del Protocollo opzionale relativo alla vendita di minori ed alla pedopornografia ed art. 8 del Protocollo opzionale relativo al coinvolgimento dei minori nei conflitti armati) (**articolo 11**).

Quanto alle procedure di **comunicazione interstatale**, l'**articolo 12** del Protocollo in esame prevede che ciascuno Stato parte al Protocollo possa, in qualsiasi momento, **dichiarare di accettare la competenza del Comitato** a ricevere ed esaminare comunicazioni con cui uno Stato parte del Protocollo affermi che un altro Stato non rispetta la disciplina della Convenzione o dei primi due Protocolli opzionali (par. 1). Il Comitato non riceve le comunicazioni relative ad uno Stato parte che non abbia effettuato tale dichiarazione o che provengano da uno Stato che non l'ha effettuata (par. 2). Anche in questo caso è previsto che il Comitato offra i suoi buoni uffici per far addivenire le parti ad una composizione amichevole (par. 3). La dichiarazione prevista dal par. 1, che va depositata dagli Stati parte presso il Segretario Generale Onu, può essere ritirata in qualsiasi momento, senza che ciò pregiudichi l'esame di una questione oggetto di una comunicazione già trasmessa (par. 4).

Si segnala che la dichiarazione di cui al par. 1, alla data del 15 settembre 2015, risulta essere stata depositata da Albania, Belgio, Cile, Germania, Portogallo e Slovacchia.

La parte III (artt. 13-14) del Protocollo disciplina la **procedura di inchiesta** (Inquiry procedure), anche in questo caso allineando il sistema della Convenzione sui diritti del fanciullo a quello previsto per altre convenzioni ONU in materia di diritti umani.

In base all'**articolo 13**, il Comitato può avviare un'indagine qualora riceva informazioni attendibili circa presunte violazioni – gravi o sistematiche – dei diritti contenuti nella Convenzione o nei primi due Protocolli da parte di uno Stato parte al Terzo Protocollo, invitando tale Paese a cooperare nell'esame dell'informazione e sottoponendo tempestivamente alla sua attenzione le proprie osservazioni. Raccolti gli elementi dallo Stato interessato e sulla scorta di ogni altra informazione rilevante, il Comitato può disporre un'inchiesta - svolta con riservatezza e con la collaborazione dello Stato interessato - e può altresì prevedere all'occorrenza, previa accettazione del Paese in questione, anche una visita sul territorio del medesimo. Lo Stato coinvolto ha sei mesi per rispondere ai commenti ed alle eventuali raccomandazioni trasmessi dal Comitato.

L'**articolo 14** prevede un **meccanismo di follow up** in base al quale lo Stato interessato potrà essere invitato a dare informazioni sulle misure adottate o previste a seguito delle risultanze dell'inchiesta, se del caso anche in occasione della predisposizione dei rapporti previsti dalla Convenzione e dai primi due Protocolli, (*già citati nel commento all'articolo 11*).

La parte IV (artt. 15-24) del Protocollo in esame reca le disposizioni finali ed è volta a disciplinare aspetti di natura prevalentemente procedurale. L'**articolo 15** prevede la possibilità per il Comitato di sottoporre, col consenso dello Stato interessato, ai competenti organi, agenzie, programmi e fondi delle Nazioni Unite le risultanze dell'esame delle comunicazioni o del procedimento di inchiesta, ed ogni altro elemento utile, che indichino la necessità di assistenza tecnica o supporto ai fini del miglior adeguamento nazionale alle disposizioni della Convenzione e dei primi due Protocolli.

L'**articolo 16** riguarda l'obbligo, per il Comitato, di includere un riassunto delle proprie attività svolte in virtù del Protocollo in esame nel rapporto che esso è chiamato a produrre ogni due anni in forza dell'articolo 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

L'**articolo 17** sancisce l'obbligo, per gli Stati parte al Protocollo in oggetto, di darvi adeguata **pubblicità** all'interno del proprio territorio, anche e soprattutto per quanto riguarda i pareri e le raccomandazioni formulate dal Comitato e concernenti il singolo Stato, attraverso mezzi idonei ed in formati accessibili ad adulti e bambini, inclusi quelli con disabilità.

Gli aspetti relativi alla ratifica, adesione, entrata in vigore, emendamenti al Protocollo e denuncia del medesimo, depositario e lingue sono oggetto degli **articoli da 18 a 24**. In particolare, ai sensi del par. 2 dell'art. 19 l'**entrata in vigore** del Protocollo per gli Stati che - come l'Italia - lo ratifichino o vi aderiscano successivamente al deposito del decimo strumento di ratifica è stabilita allo scadere di tre mesi a decorrere dalla data di deposito del relativo strumento.

## Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011, **approvato dal Senato il 15 luglio 2015** (A.S. 1601), si compone di **tre articoli**: i primi due contengono rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica del Protocollo e l'ordine di esecuzione dello stesso, a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo come disposta dall'articolo 19 del Protocollo stesso. L'articolo 3, infine, dispone l'entrata in vigore della legge per il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

Il provvedimento è corredato oltre che di **relazione illustrativa**, di una **relazione tecnica** nella quale si afferma la neutralità finanziaria del Protocollo in esame. Completa il provvedimento un'Analisi tecnico-normativa (**ATN**), dove viene precisato che il ricorso alla legge di autorizzazione alla ratifica si rende necessario atteso che il Protocollo è un atto complementare alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, già ratificata con la legge n. 176 del 27 maggio 1991 ex articolo 80 Cost. Nell'ATN si richiamano, altresì, le competenze in materia minorile attribuite a vari organi dall'ordinamento italiano, nonché la figura dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (istituito con la legge n. 112 del 12 luglio 2011) non incaricato della tutela giurisdizionale dei diritti, che è competenza del giudice, ma preposto alla promozione della tutela non conflittuale dei diritti della persona dei quali facilita, incoraggia e sostiene l'esercizio.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito della materia politica estera e rapporti internazionali dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.