

RIFORMA LEGISLATIVA E ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA

**RIFORMA LEGISLATIVA
E ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE
SUI DIRITTI DELL'INFANZIA**

Il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF

Il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF di Firenze è stato istituito nel 1988 per potenziare le capacità del Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF) nell'attività di ricerca e nell'impegno a favore di tutti i bambini del mondo.

Il Centro (formalmente denominato Centro Internazionale per lo Sviluppo dell'Infanzia) porta avanti la ricerca in aree relative al lavoro attuale e futuro dell'UNICEF. I suoi obiettivi primari sono migliorare la comprensione a livello internazionale dei problemi relativi ai diritti dei bambini e incoraggiare l'efficace applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, tanto nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo.

Le pubblicazioni del Centro contribuiscono al dibattito globale sui diritti dei bambini e accolgono una vasta gamma di opinioni. Per tale ragione, il Centro può produrre pubblicazioni che non riflettono necessariamente le politiche o la posizione dell'UNICEF sugli argomenti trattati.

Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non riflettono necessariamente la politica o le opinioni dell'UNICEF.

Il Centro collabora con l'istituzione che lo ospita a Firenze, l'Istituto degli Innocenti, in particolari aree di lavoro. I finanziamenti principali del Centro provengono dal governo italiano, mentre il sostegno finanziario per i progetti specifici viene fornito anche da altri governi, da istituti internazionali e da fonti private, tra cui i Comitati Nazionali dell'UNICEF.

Richieste di autorizzazione per la riproduzione o la traduzione delle pubblicazioni prodotte da UNICEF IRC possono essere indirizzate a: Unità per la comunicazione delle relazioni esterne, UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, florence@unicef.org.

UNICEF Centro di Ricerca Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Firenze, Italia
Tel: (+39) 055 20 330
Fax: (+39) 055 2033 220
florence@unicef.org
www.unicef-irc.org

Titolo originale: *Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child*

Traduzione dall'inglese: Giampiero Cara

Edizione italiana a cura di Patrizia Faustini, UNICEF IRC

Foto di copertina: ©UNICEF/HQ96-1505/Giacomo Pirozzi

ISBN: 978-88-89129-73-9

Versione italiana realizzata con il contributo del Comitato italiano per l'UNICEF

Comitato Italiano per l'UNICEF Onlus

Via Palestro, 68

00185 Roma, Italia

Tel. (+39) 06 478091

Fax (+39) 06 47809270

pubblicazioni@unicef.it

www.unicef.it

© Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF)

Marzo 2009

RINGRAZIAMENTI

Il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF (IRC) compie ricerche sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, dando particolare attenzione a otto delle misure generali di attuazione identificate dal Comitato sui diritti dell'infanzia. Questa pubblicazione presenta le conclusioni raggiunte sulla "riforma legislativa" delle misure generali, ed è il risultato di diversi anni di ricerca, di collaborazioni e di consultazioni.

Lo studio ha beneficiato notevolmente del sostegno finanziario del Governo della Svezia, ed esperti e alti funzionari svedesi hanno offerto notevoli contributi intellettuali e pratici a ogni fase del processo. Altrettanto preziosa è stata la partecipazione allo studio di membri del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia. Sotto ogni aspetto, compresi il disegno di studio, la metodologia e il contenuto delle conclusioni, il lavoro e i punti di vista del Comitato hanno avuto una rilevanza fondamentale. Hanno contribuito a fondare lo studio e l'analisi, promettendo di concretizzare le conclusioni qui raggiunte nei meccanismi e nelle delibere del Comitato stesso.

Questa ricerca sulla riforma legislativa ha beneficiato di un ricco scambio di idee, riflessioni e lezioni provenienti da iniziative attuate in paesi ospiti in cui sono in corso programmi nazionali sostenuti dall'UNICEF. Al tempo stesso, la rete UNICEF di Comitati Nazionali è stata impegnata attivamente, dando il suo

contributo sotto forma di idee e di esperienze. Si è registrato, inoltre, un vivo interesse da parte di governi, parlamentari, istituzioni indipendenti per i diritti umani, organizzazioni non governative, accademici ed esperti, oltre che del personale dell'UNICEF. L'IRC intende esprimere la propria gratitudine a tutti coloro che hanno partecipato alle riunioni di esperti, che hanno accettato di farsi intervistare, che hanno risposto a questionari e che hanno contribuito con informazioni e analisi.

Ci sono stati collaboratori non governativi che, pur essendo troppo numerosi per essere menzionati, hanno offerto punti di vista ed esperienze che hanno aggiunto a questo studio una dimensione unica. Nella maggior parte dei casi, le organizzazioni e gli individui consultati sono stati scelti tra quelli "in prima linea" nella promozione dei diritti dell'infanzia e dell'effettiva considerazione delle enormi sfide che l'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia si trova a dover affrontare.

All'interno dell'UNICEF, un riconoscimento particolare va ai colleghi degli uffici locali, che si sono interessati allo studio e hanno contribuito al suo sviluppo. Nonostante le richieste a cui si trovavano giornalmente a far fronte, sono stati sollecitati nel condividere documenti e commenti rilevanti e nel completare questionari essenziali per la ricerca. Lo studio ha beneficiato della consultazione di molti colleghi, le cui idee sono state incorporate in

questo documento. Anche la partnership e il contributo della Division of Policy and Planning dell'UNICEF di New York sono risultati importanti ai fini di un coordinamento continuo, caratterizzato dal sostegno reciproco, con l'iniziativa del quartier generale di New York per la riforma legislativa. Inoltre, lo studio ha beneficiato anche della piena partecipazione di colleghi ed esperti di New York, nel corso di riunioni tenutesi a Firenze.

Dan O'Donnell, un consulente esperto del Centro di Ricerca Innocenti, è stato il ricercatore principale di questo studio. Come collaboratore fin dall'inizio e costante sostenitore dello studio, merita una menzione speciale Peter Newell. Numerosi stagisti, tra cui Clarice da Silva e Paula, Mamiko Terakado,

Antonie Curtius e Clara Chapdelaine, hanno garantito tutti una preziosa assistenza alla ricerca.

Anche Vanessa Hasbun e Peggy Herrmann hanno offerto degli importanti contributi alla ricerca. Lo studio è stato diretto dalla responsabile dell'Unità per l'attuazione degli standard internazionali dell'IRC, Susan Bissell, sotto la guida generale della Direttrice dell'IRC, Marta Santos Pais. La cura redazionale di David Pitt e di Allyson Alert-Atterbury, ha conferito al testo la sua forma definitiva. Anche Sandra Fanfani, Marie-Noelle Artero, Glyn Hopkins e Salvador Herencia, capo dell'Unità per la comunicazione e le relazioni esterne dell'IRC sono risultati determinanti nel processo di produzione del presente documento.

INDICE

Prefazione	7
Introduzione: Lo scopo, la portata, le fonti e la terminologia di questo studio	11
Capitolo 1: Lo stato della Convenzione nei sistemi giuridici nazionali	15
Capitolo 2: Riserve e dichiarazioni relative alla Convenzione	19
Capitolo 3: Riconoscimento costituzionale dei diritti dell'infanzia	23
Capitolo 4: Panoramica globale delle riforme legislative	27
Capitolo 5: L'incorporazione dei principi generali nella legge nazionale	33
Capitolo 6: I diritti civili dell'infanzia	43
Capitolo 7: Il diritto all'assistenza sanitaria	49
Capitolo 8: Il diritto all'istruzione	53
Capitolo 9: Il diritto a un ambiente familiare	59
Capitolo 10: Le forme di cura alternative alla famiglia	67
Capitolo 11: Violenze, abusi e negligenza	75
Capitolo 12: Sfruttamento sessuale	83
Capitolo 13: Lavoro minorile	89
Capitolo 14: Giustizia minorile	93
Capitolo 15: Bambini e conflitti armati	105
Capitolo 16: Bambini rifugiati e in cerca d'asilo	109
Capitolo 17: Bambini appartenenti a minoranze	113
Conclusioni	117
Note	129
Allegato I – Paesi esaminati per questo studio	137
Allegato II – Commento generale n. 5 (CRC/GC/2003/5)	139

PREFAZIONE

Il Comitato sui diritti dell'infanzia, il corpo di esperti indipendenti istituito ai sensi della Convenzione sui diritti dell'infanzia per monitorare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'attuazione della Convenzione stessa, ha sottolineato, sin dal principio del suo lavoro, l'utile contributo offerto da una serie di misure trasversali, i cui effetti non sono limitati a un diritto specifico, ma si estendono ai diritti contenuti nella Convenzione. Queste "Misure generali di attuazione" costituiscono, in un certo senso, la base su cui poter fondare gli sforzi per proteggere dei diritti specifici, nonché il modello per garantire che le misure adottate per proteggere dei diritti specifici facciano parte di un impegno ampio e coerente, volto a far sì che tutti i bambini e gli adolescenti beneficino della Convenzione.

Nel Commento generale n. 5, il Comitato, guidato dalla sua decennale esperienza nell'esaminare come i paesi di tutto il mondo stiano cercando di mettere in atto la Convenzione, si occupa di 10 Misure generali di attuazione. Si tratta di misure che il Comitato considera parte integrante dell'obbligo generale assunto dagli Stati parti di "adottare tutte le appropriate misure legislative, amministrative e di altro genere per l'attuazione dei diritti riconosciuti nella presente Convenzione". Questo studio del Centro di Ricerca Innocenti si occupa di una delle Misure generali: la riforma legislativa.

Nel 2004, il Centro di Ricerca Innocenti ha deciso di iniziare uno studio su otto delle Misure generali di attuazione, in circa 60 paesi del mondo. Lo studio offre, nel suo complesso, una panoramica che consente di vedere fino a che punto i paesi in diverse parti del mondo abbiano agito in base alle misure generali di attuazione.

Perché il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF ha considerato importante documentare e analizzare il processo di attuazione della Convenzione? Indubbiamente, la Convenzione ha una profonda importanza in tutto il mondo. Ha dato maggiore visibilità ai problemi dell'infanzia, ed è servita come punto di riferimento per lo sviluppo di nuove leggi e di nuove politiche pubbliche. Ma oltre a cogliere questo processo, era necessario riflettere sulla misura in cui ai bambini e agli adolescenti viene accordata un'attenzione prioritaria nelle nostre società. Lo studio si propone, nel suo complesso, di comprendere meglio:

- In che misura gli impegni assunti dagli Stati parti della Convenzione abbiano condotto all'adozione di misure concrete per migliorare la tutela dei diritti dell'infanzia
- Fino a che punto queste misure abbiano avuto un impatto reale sulla vita dei bambini
- Gli effettivi progressi compiuti finora
- Quali siano le sfide più importanti che ci troviamo ad affrontare e quali dovrebbero essere le nostre priorità negli anni a venire,

tenendo conto della nostra esperienza collettiva di 18 anni di impegno per attuare la Convenzione e dei cambiamenti sociali, economici, scientifici e politici che si sono verificati in questo periodo di tempo.

Questo studio del Centro di Ricerca Innocenti sulla riforma legislativa si basa principalmente sui rapporti degli Stati parti al Comitato sui diritti dell'infanzia e su altri documenti prodotti dal processo di *reporting* stabilito ai sensi della Convenzione, integrato da informazioni ricevute dagli uffici dell'UNICEF presenti sul campo, oltre che dalle analisi e dalle riflessioni promosse nel contesto di consultazioni specialistiche condotte dal Centro di Ricerca Innocenti. A causa dello sfasamento temporale implicito nel processo di *reporting*, è possibile che le informazioni relative ad alcuni paesi non riflettano gli sviluppi più recenti.

Lo scopo principale della ricerca, che si concentra di volta in volta su una misura generale specifica, è quello di rendere i governanti più consapevoli dell'importanza della riforma legislativa, non come fine a se stessa, bensì come parte integrante di un approccio olistico alla promozione e alla protezione dei diritti dell'infanzia. Perciò la ricerca in questione cita esempi di nuove leggi che migliorano il riconoscimento e la protezione di una vasta gamma di diritti e di principi. Tra questi figurano il diritto alla libertà dalla discriminazione e il diritto al rispetto delle opinioni del bambino, il diritto alla nazionalità e all'identità, la parità di diritti e responsabilità dei genitori e il diritto a forme di cura alternative alla famiglia. Ci sono anche esempi di nuove leggi collegate al diritto alla salute e all'istruzione, al lavoro minorile e alla giustizia minorile. Anche il diritto alla protezione dalla violenza, dallo sfruttamento, dall'abuso e dall'incuria costituisce un ambito in cui si sono verificati dei significativi cambiamenti legislativi, che lo studio mette in risalto.

Individuare una legislazione modello non è lo scopo di questo rapporto. Piuttosto, l'intento è quello di attirare l'attenzione sulla vasta gamma di processi legislativi e di attività di riforma legislativa intrapresi in tutto il mondo. Questa ricerca rivolge l'attenzione anche ad

ambiti in cui c'è bisogno di compiere ulteriori sforzi. In tal modo, lo studio mette in rilievo degli esempi interessanti di leggi che sembrano particolarmente innovative o adatte ai bisogni e al contesto del paese in questione. La speranza è che questi esempi possano ispirare legislatori, governi, professionisti e società civile nei paesi in cui tali cambiamenti sono ancora in corso.

Anche un'analisi dei vantaggi e dei limiti dei diversi tipi di leggi e di tecniche utilizzati per proteggere i diritti dell'infanzia in sistemi giuridici diversi risulta parte integrante della ricerca. Quest'analisi comprende delle riflessioni sull'"incorporazione diretta" della Convenzione nelle leggi nazionali, sull'inclusione degli articoli sui diritti dell'infanzia nelle costituzioni, sull'adozione di codici per l'infanzia o di leggi complete sui diritti dell'infanzia, sull'emendamento della legislazione ordinaria e sull'uso di regolamenti e di decreti integrativi. Un'importante conclusione dello studio è che nessun singolo approccio può essere considerato un modello adatto a tutti i paesi, e nessun singolo metodo è sufficiente a tradurre l'ampio respiro della Convenzione nel quadro giuridico nazionale.

Alcuni dei progressi individuati sono notevoli: la Convenzione è stata incorporata direttamente nelle leggi di due terzi dei paesi studiati, e i tribunali hanno adottato delle decisioni importanti applicando gli articoli di questo trattato. Dal 1989, gli articoli relativi ai diritti dell'infanzia sono stati incorporati nelle costituzioni di un terzo dei paesi studiati. Quasi tutti i paesi studiati hanno compiuto dei seri tentativi di rendere le loro leggi più conformi alla Convenzione, attraverso l'adozione di codici per l'infanzia, la graduale, sistematica riforma delle leggi esistenti, o entrambe le cose.

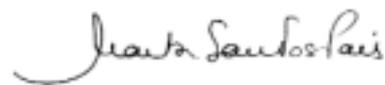
Gli effetti di questi cambiamenti sulla vita dei bambini costituiscono, naturalmente, la questione più importante, che continuerà a essere affrontata nella prossima fase del lavoro del Centro Innocenti dell'UNICEF sulle Misure generali di attuazione. Ciononostante, questo studio ha portato alla luce alcuni esempi dell'importante impatto che i cambiamenti a livello legislativo possono avere. In Sudafrica,

tanto per fare un esempio, la ratifica della Convenzione ha portato all'inclusione, nella nuova Costituzione post-apartheid, di un articolo forte sui diritti dell'infanzia, influenzato dalla consultazione con i bambini stessi. Sulla base di questo articolo, la Corte Suprema ha dichiarato incostituzionale frustare i minorenni che trasgrediscono la legge, una sentenza precedentemente imposta circa 35.000 volte ogni anno.

Lo studio documenta la correlazione reciproca tra le varie Misure generali di attuazione, riconoscendone la complementarità e la funzione di reciproco sostegno. Con questo spirito, lo studio sottolinea l'importanza della formazione professionale e della consapevolezza dell'opinione pubblica per l'adeguata attuazione di nuove leggi. Riconosce altresì un chiaro valore al monitoraggio periodico, per identificare le lacune persistenti nel quadro giuridico nazionale e per valutare l'impatto di tali leggi una volta adottate. In aggiunta a questo, risulta essenziale la partecipazione della società civile al processo di riforma legislativa, anche attraverso il coinvolgimento dei giovani stessi. Infine, la ricerca conferma altresì il bisogno di coordinare i vari meccanismi, come pure l'incorporazione della riforma legislativa nella pianificazione nazionale e nelle strategie per l'infanzia, nonché l'importanza

critica dell'allocazione delle risorse per l'adeguata attuazione di nuove leggi.

Lo studio del Centro Innocenti sulla riforma legislativa viene pubblicato proprio mentre l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si riunisce per esaminare i progressi verificatisi in seguito alla Sessione Speciale sull'Infanzia del 2002. Esso intende pertanto offrire un sostegno a ulteriori impegni da parte dei governi, oltre che dei parlamenti, delle istituzioni indipendenti per i diritti dell'infanzia, degli attori della società civile e delle organizzazioni per lo sviluppo internazionale e per i diritti umani, " per attuare un'efficace legislazione a livello nazionale in grado di soddisfare e proteggere i diritti e di garantire il benessere dei bambini". In senso più ampio, rappresenta un contributo per costruire un mondo in cui tutti i bambini e le bambine possano godere un'infanzia senza discriminazioni di alcun genere e svilupparsi in condizioni di buona salute, pace e dignità: un mondo a misura di bambini.



Marta Santos Pais

Direttrice

UNICEF Centro di Ricerca Innocenti

INTRODUZIONE: LO SCOPO, LA PORTATA, LE FONTI E LA TERMINOLOGIA DI QUESTO STUDIO

Questo studio sulla riforma legislativa concernente i diritti dell'infanzia fa parte di un'iniziativa più ampia cominciata dal Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF nel 2004 sulle Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia.¹ Lo studio intende fornire una panoramica per vedere fino a che punto gli Stati parti della Convenzione abbiano promosso l'attuazione delle "misure generali" di cui ha sottolineato l'importanza il Comitato sui diritti dell'infanzia ("il Comitato") nel Commento Generale n. 5, adottato nel 2005² (*vedi Allegato II, p. 139*).

Le misure generali di attuazione agevolano l'attuazione di tutta la Convenzione e gettano le basi per i procedimenti volti a realizzare dei diritti specifici. In aggiunta alla riforma legislativa, le altre misure generali individuate dal Comitato e prese in considerazione dall'iniziativa del Centro Innocenti comprendono:

- piani e strategie completi a livello nazionale
- meccanismi di coordinamento
- commissari e difensori per l'infanzia
- allocazione di risorse
- consapevolezza, educazione e formazione
- partecipazione della società civile, compresa la partecipazione dei bambini e degli adolescenti

- monitoraggio della situazione dei diritti dell'infanzia.

Questo studio esamina le leggi sui diritti dell'infanzia adottate da 52 Stati parti dal momento dell'adozione della Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC o "la Convenzione"), oltre a questioni come le riserve e lo stato della Convenzione nelle varie leggi nazionali.

Tra gli Stati presi in esame dallo studio ne figurano 9 di Asia e Pacifico, 8 dell'Europa centrale e orientale, 11 islamici, 6 dell'Africa sub-sahariana, 14 delle Americhe e 4 dell'Europa occidentale (*vedi Allegato I, p. 137*). Poiché la documentazione generata dal processo di *reporting* al Comitato sui diritti dell'infanzia ha rappresentato la principale fonte d'informazioni utilizzata per lo studio, il criterio principale per la selezione degli Stati da inserire è stato che, al momento dell'inizio dello studio, avessero già presentato il loro secondo rapporto. Su questa base, si sperava che il "processo" di attuazione della Convenzione risultasse visibile nel dialogo con il Comitato.

La categoria degli Stati islamici si riferisce a quegli Stati la cui Costituzione definisce islamico lo Stato, o identifica nell'Islam la fonte

principale delle leggi, e viene considerata specifica proprio per questo motivo. Gli Stati che hanno una popolazione prevalentemente musulmana, ma non soddisfano il suddetto criterio, vengono inclusi nel gruppo geografico appropriato. Il gruppo dell'Europa centrale e orientale consiste di Stati che si trovano in un processo di "transizione" dal comunismo; a causa dell'influenza che tale processo ha avuto sulla riforma legislativa, il gruppo in questione comprende anche alcuni Stati che sono entrati a far parte dell'Unione Europea.

Sebbene lo studio sulle misure generali copra 14 paesi dell'Europa occidentale, questo rapporto si concentra soltanto su quattro di essi. La Francia e il Regno Unito sono stati inclusi come archetipi di due dei più importanti sistemi giuridici del mondo: la cosiddetta Common Law (il diritto consuetudinario anglosassone) e il diritto civile; la Svezia è stata scelta come esempio dei paesi nordici, mentre l'Italia rappresenta i paesi dell'Europa meridionale. Il Canada viene incluso come esempio di paese industrializzato non europeo, nonché come secondo esempio (dopo il Regno Unito) di paese il cui sistema giuridico è basato prevalentemente sul diritto consuetudinario e su uno stato federale. Benché il paese faccia effettivamente parte delle Americhe, le informazioni sul Canada vengono presentate insieme a quelle relative ai paesi dell'Europa Occidentale.

Per lo più, lo studio si concentra su leggi adottate o emendate dai corpi legislativi nazionali, pur comprendendo una sezione dedicata agli articoli costituzionali e menzionando anche alcuni decreti esecutivi e leggi provinciali. Talvolta il Comitato sui diritti dell'infanzia ha incoraggiato gli Stati ad adottare dei codici minorili o delle leggi complete, e ciò solleva la questione di cosa significhino questi termini.³ "Codice" si riferisce a un singolo pezzo di legislazione che intende coprire un intero soggetto o ambito giuridico. In linea di principio, dunque, un codice minorile dovrebbe coprire tutte le questioni giuridiche relative all'infanzia, o almeno tutte quelle coperte dalla Convenzione. Tra queste figurano le seguenti: i diritti civili, come il diritto alla nazionalità e alla libertà di pensiero e

di associazione; i diritti sociali, come il diritto all'istruzione, all'assistenza sanitaria e a un tenore di vita e a condizioni lavorative adeguati; il rapporto tra i bambini e le loro famiglie; le forme di cura alternative alla famiglia; la protezione dagli abusi, dall'incuria e dallo sfruttamento; la giustizia minorile; il diritto a partecipare ai procedimenti legali e amministrativi; nonché principi generali come il principio dell'"interesse superiore" e il diritto allo sviluppo.

In effetti, la maggior parte dei "codici minorili" adottati prima del 1989 si concentrava in gran parte sulla giustizia minorile e sui bambini bisognosi di assistenza e protezione. Ora, invece, molti di questi codici più vecchi sono stati sostituiti da nuovi codici comprendenti alcuni degli altri ambiti coperti dalla Convenzione. Tuttavia, la portata di questi nuovi codici risulta variabile, il che rende difficile sostenere che esista un consenso unanime su cosa sia o debba essere un codice minorile. Di conseguenza, in questo studio il termine "codice minorile" non viene usato in senso tecnico, ma semplicemente per riferirsi alle leggi così denominate.

Nella maggior parte dei paesi dell'America latina sono stati adottati dei codici minorili, mentre questi risultano meno comuni in altre regioni. Esistono delle eccezioni, tra cui il Codice per la Protezione dell'Infanzia del 1995 in Tunisia e il Codice per l'Infanzia del 1996 in Egitto. In genere questi codici comprendono una lista dei diritti dell'infanzia basati sulla Convenzione e regolano un po' più in dettaglio numerosi ambiti, tra cui, per esempio, la giustizia minorile, i procedimenti giudiziari per l'assistenza e per la protezione, l'adozione, il lavoro minorile, l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria e le responsabilità dei genitori. Molti codici stabiliscono anche dei meccanismi per la protezione dei diritti dell'infanzia, e alcuni contengono delle norme penali che definiscono i crimini contro i bambini.

Analogamente, non esistono dei criteri concordati su cosa una legge debba contenere o coprire per essere considerata completa.⁴ La definizione temporanea utilizzata nel presente studio si riferisce a leggi che incorporano nella legislazione nazionale molti o quasi

tutti i principi e i diritti coperti dalla Convenzione, e che forniscono ulteriori indicazioni riguardo al contenuto di tali diritti, alle misure per proteggerli e ai relativi obblighi dei diversi attori (per esempio, lo Stato, il governo locale, i genitori). Una legge non dovrebbe essere considerata completa se non contiene una lista dei diritti fondamentali dell'infanzia. Leggi di questo tipo sono più comuni e si possono trovare in tutto il mondo. Tra gli esempi più recenti figurano la Legge sulla protezione dell'infanzia adottata in Indonesia nel 2002, la Legge nigeriana sui diritti dell'infanzia del 2003 e la Legge sulla protezione e la promozione dei diritti dell'infanzia adottata dalla Romania nel 2004.

Un altro tipo particolare di legge si potrebbe definire "carta dei diritti dell'infanzia". Si tratta di leggi contenenti una lista completa dei diritti fondamentali dell'infanzia, che però non forniscono dettagli su come questi diritti vadano effettivamente protetti. Le leggi di questo tipo sono rare. Durante la preparazione di questo studio, ne sono stati individuati soltanto due esempi: la Legge sui diritti e sulla protezione dell'infanzia contro la violenza del Ruanda e la Legge sui diritti dell'infanzia della Bielorussia. La maggior parte dei codici minorili, delle leggi complete e delle carte dei diritti dell'infanzia che sono stati adottati si applica, in generale, a tutti i bambini e gli adolescenti con meno di 18 anni.⁵ Si tratta di uno sviluppo importante perché, in molti paesi, le leggi preesistenti sulla tutela e la protezione dei minorenni riguardavano soltanto i bambini più piccoli.

Tranne che per le sezioni introduttive, questo studio prende in esame, in modo tematico, le leggi adottate dal 1989 a oggi. Considerati i limiti di uno studio del genere, non è stato possibile prendere in esame tutti i diritti e i principi generali contenuti nella Convenzione. Vengono coperti diciotto ambiti, che vanno dai principi generali, come l'interesse superiore del bambino e la non discriminazione, ai diritti civili, e dal diritto alla salute e all'istruzione ai diritti dei minorenni colpiti dai conflitti armati, dei bambini rifugiati e di quelli appartenenti a minoranze. L'obiettivo principale è stato quello di offrire una panoramica della portata e del contenuto delle

nuove leggi che sono state adottate. Questo studio si conclude poi con alcune osservazioni su tre argomenti che meritano indagini più approfondite: il processo di riforma legislativa, il ruolo della riforma legislativa all'interno di un'ampia strategia per i diritti dell'infanzia, e l'effettivo impatto delle leggi di questo tipo sui bambini.

La principale fonte d'informazioni, come precedentemente indicato, è rappresentata dalla documentazione prodotta dal processo di *reporting* al Comitato sui diritti dell'infanzia. Questi documenti comprendono i Rapporti iniziali e i Rapporti periodici degli Stati parti, le Osservazioni conclusive adottate dal Comitato in base al suo dialogo con gli Stati in questione, i Documenti riassuntivi di questo dialogo e, sia pure in misura minore, i "rapporti ombra" redatti da organizzazioni non governative (ONG) e le risposte scritte presentate dagli Stati in risposta alle richieste di ulteriori informazioni da parte del Comitato.⁶ Dagli uffici dell'UNICEF, poi, sono arrivate ulteriori informazioni, ottenute grazie a ricerche di centri di documentazione online e prodotte da tre incontri specialistici ospitati dal Centro di Ricerca Innocenti.

Il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF sta istituendo una risorsa online che conterrà il testo delle leggi disponibili citate in questo studio e dei collegamenti a quelle disponibili su altri siti web pubblicamente accessibili. In aggiunta a questo, le scoperte dello studio sono state incluse nella nuova edizione dell'*Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* (Manuale di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia) e hanno informato le ricerche attualmente in corso all'interno dell'UNICEF sulla riforma legislativa, oltre ad aver supportato le iniziative inter-governative e gli esami regionali dei progressi relativi ai diritti dell'infanzia, risultanti dall'esame quinquennale della Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sull'infanzia. Numerose università, inoltre, hanno incluso lo studio in questione nei loro programmi sui diritti dell'infanzia, e il Comitato vi ha tratto materiale utile per il suo lavoro, compreso lo sviluppo di molti dei suoi Commenti generali.



La Convenzione sui diritti dell'infanzia è stata incorporata direttamente nelle leggi nazionali di due terzi dei paesi coperti da questo studio.

1 LO STATO DELLA CONVENZIONE NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI

La Convenzione sui diritti dell'infanzia è stata incorporata direttamente nelle legislazioni nazionali di due terzi dei paesi coperti da questo studio. Incorporazione diretta significa che la stessa Convenzione fa parte delle leggi nazionali, è vincolante per gli enti pubblici e può essere applicata dai tribunali. La posizione che la Convenzione occupa nella gerarchia delle norme legali rappresenta, invece, una questione a parte; nella maggior parte dei casi, essa è subordinata alla Costituzione ma prevale sulla legislazione ordinaria. In alcuni paesi, tuttavia, la Convenzione ha lo stesso valore della costituzione, mentre in altri ha lo stesso valore giuridico delle altre leggi.

L'incorporazione diretta risulta comune nei paesi di diritto civile ma rara in quelli di diritto consuetudinario. In questi ultimi, infatti, la pratica prevalente non consiste nel rendere un trattato parte del sistema legale nazionale, ma piuttosto nell'emendare la legislazione esistente. In casi del genere, nuove

leggi vengono adottate secondo quanto necessario per garantire che anche i diritti, i principi e gli obblighi contenuti nel trattato facciano parte della legge nazionale. I parlamenti dei paesi di diritto consuetudinario possono adottare leggi che incorporano nella legge nazionale i trattati sui diritti umani (un esempio importante è rappresentato dalla Legge sui diritti umani del 1998, che rende applicabile nel Regno Unito la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), ma tali leggi restano rare. Esistono anche delle eccezioni alla regola generale secondo cui i paesi di diritto civile tendono a incorporare la Convenzione direttamente nella loro legislazione nazionale. In Africa, la Convenzione costituisce parte delle leggi nazionali del Burkina Faso e del Togo, e prevale sulla legislazione nazionale. In Etiopia e in Ruanda, invece, fa parte delle leggi nazionali, ma non prevale sulla legislazione ordinaria.

I trattati non fanno parte delle leggi nazionali della Nigeria e del Sudafrica, a meno che non siano incorporati nelle leggi dall'Assemblea Nazionale dei rispettivi paesi. Invece di incorporare direttamente la Convenzione nella legge nazionale, il governo della Nigeria ha deciso di promulgare una legge completa sui diritti dell'infanzia, basata sui diritti e sui principi contenuti nella Convenzione e nella Carta africana sui diritti e il benessere del bambino. Tale legge, la Legge sui diritti dell'Infanzia, è stata adottata nel 2003. In Sudafrica, la Convenzione non è stata incorporata nelle leggi nazionali, anche se alcuni dei suoi diritti e principi essenziali sono stati incorporati nella Costituzione.⁷

La Convenzione fa parte delle leggi nazionali della maggior parte dei paesi asiatici studiati, compresi il Giappone, il Nepal, le Filippine, la Repubblica di Corea e il Vietnam. In Giappone, in Nepal e in Vietnam, essa prevale sulla legislazione nazionale, mentre nella Repubblica di Corea ha la sua stessa forza. La Convenzione non è stata incorporata direttamente nelle leggi nazionali dell'India o dello Sri Lanka, sebbene possa venire usata per interpretare legislazioni e principi legali concernenti i diritti dell'infanzia. In India, i tribunali hanno usato la Convenzione in questo modo in numerose decisioni importanti. Nel frattempo, nelle Isole Figi la Convenzione non è stata incorporata nelle leggi nazionali, ma è stata citata in alcune decisioni giudiziarie a sostegno di conclusioni basate sulle leggi nazionali.

In Libano, in Marocco, nella Repubblica Araba di Siria e in Tunisia, la Convenzione (come altri trattati sui diritti umani) fa parte delle leggi nazionali e ha priorità sulla legislazione incompatibile. La Convenzione fa parte anche della legge nazionale dell'Egitto, della Jamahiriya Araba Libia e del Sudan. Il Bangladesh riferisce che la Convenzione è considerata parte della legge nazionale, ma occupa un livello gerarchico inferiore rispetto ad altre leggi.⁸

La Convenzione fa parte delle leggi nazionali in tutti i paesi dell'America Latina studiati. In Argentina, Cile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Messico e Paraguay prevale sulle altre leggi; in Bolivia, invece, fa parte della legislazione nazionale e ha lo stesso stato giuridico delle altre

leggi. In Giamaica e negli altri paesi caraibici che applicano il diritto consuetudinario, i trattati non entrano a far parte delle leggi nazionali, a meno che non vi siano stati espressamente incorporati per legge.

Vale la pena notare che la Convenzione fa parte delle leggi nazionali di tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale coperti da questo studio, nei quali prevale addirittura sulla legislazione nazionale.⁹ Quello dell'incorporazione di trattati internazionali nel sistema giuridico nazionale è un nuovo sviluppo che capovolge la dottrina giuridica prevalente prima del 1990. Nella maggior parte di questi paesi, i trattati internazionali vengono incorporati nella legge nazionale attraverso degli articoli delle nuove costituzioni.¹⁰ L'incorporazione di norme internazionali nelle leggi nazionali, combinata con la tendenza a un'indipendenza e a un attivismo maggiori da parte del potere giudiziario, ha portato all'adozione di decisioni importanti sui diritti dell'infanzia. Nel 1998, la Corte Costituzionale della Bielorussia ha ritenuto gli articoli del Codice matrimoniale e di famiglia relativi all'adozione extragiudiziaria di bambini senza il consenso dei genitori incompatibili con la Costituzione e con la Convenzione, mentre la Corte Costituzionale della Repubblica Ceca ha revocato parte del Codice di famiglia perché incompatibile con la Carta dei diritti e delle libertà fondamentali e con la Convenzione. La Corte Suprema della Romania ha adottato delle decisioni sull'adozione basate sul principio dell' 'interesse superiore' e sulla Convenzione.

Nel 1995, la Corte Suprema della Federazione Russa ha adottato delle linee guida per i tribunali riguardo l'applicazione degli standard del diritto internazionale all'esame di casi specifici. Questo ha fatto aumentare il numero di decisioni dei tribunali basate sulla Convenzione. Per alcuni paesi, l'incorporazione diretta della Convenzione nelle leggi nazionali ha consentito alle autorità amministrative di prendere delle decisioni basate sulla Convenzione anche prima che la legislazione fosse emendata per colmare delle lacune concernenti i diritti dell'infanzia. Il Ministero dell'Interno della Slovenia, per esempio, ha riconosciuto il diritto alla nazionalità dei bambini apolidi residenti nel paese che non

soddisfacevano i requisiti della legislazione in vigore all'epoca, perché il fatto di ottenere la nazionalità slovena è stato considerato nel loro 'interesse superiore'.¹¹

Lo status della Convenzione varia considerevolmente nelle leggi nazionali dei paesi dell'Europa occidentale che seguono il sistema del diritto civile.¹² In Italia, la Convenzione fa parte delle leggi nazionali e prevale sulla legislazione contrastante. È stata applicata in diverse occasioni dalla Corte Suprema e dalla Corte Costituzionale. In Francia, il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione hanno concordato sull'applicabilità diretta delle disposizioni auto-esecutive della Convenzione da parte dei tribunali.¹³ La Convenzione fa parte dell'ordinamento giuridico nazionale anche in Belgio, a Cipro, in Finlandia, in Norvegia, in Portogallo e in Spagna, ma non in Germania, in Islanda, nei Paesi Bassi e in Svezia.

In Svezia i trattati non fanno parte della legge nazionale, a meno che non siano stati incorporati con un decreto parlamentare. Ciò non è stato fatto con la Convenzione. Tuttavia, un principio generale del diritto svedese è quello secondo cui la legislazione va interpretata alla luce degli obblighi internazionali. In Germania, i trattati ratificati fanno normalmente parte della legge nazionale ma, nel ratificare la Convenzione, è stata fatta una dichiarazione che ne proibisce l'applicazione diretta. Per contro, il Regno Unito non ha una Costituzione scritta; la legge nazionale comprende gli statuti e il diritto consuetudinario, chiamato anche "*common law*". Anche in questo caso, i trattati non fanno parte della legge nazionale, a meno che non vengano incorporati con un decreto parlamentare, ma i tribunali possono farvi riferimento per risolvere delle ambiguità nelle leggi nazionali. In determinate occasioni, i tribunali britannici hanno preso in considerazione la Convenzione per interpretare il diritto positivo e la legittimità della politica amministrativa. In una decisione della Camera dei Lord risalente al 1997, Lord Browne-Wilkinson ha osservato: "La Convenzione non è stata incorporata nella legge inglese. Ma è legittimo...presumere che il Parlamento non abbia mantenuto, nella raccolta della legislazione in parlamento, un

potere esercitabile in modo contraddittorio rispetto agli impegni assunti da questo paese in relazione al trattato."¹⁴

La posizione della maggior parte degli altri paesi di diritto consuetudinario (*common law*) risulta simile a questa. In alcuni, i principi stabiliti nella Convenzione vengono considerati pertinenti al modo in cui le agenzie governative esercitano la loro discrezione in casi riguardanti singoli bambini, anche se la Convenzione non è stata incorporata nelle leggi nazionali.

In un recente caso di immigrazione, per esempio, la Corte Suprema del Canada ha affermato che "i principi della Convenzione e altri strumenti internazionali attribuiscono particolare importanza alle protezioni nei confronti dei bambini, nonché alla particolare considerazione per i loro interessi, bisogni e diritti. Tali principi contribuiscono a dimostrare i valori che risultano fondamentali per determinare se questa decisione costituisca un esercizio ragionevole del potere legittimo dell'agenzia."¹⁵

La posizione delle Isole Figi differisce da quella di altre giurisdizioni di diritto consuetudinario, a causa di un articolo della Costituzione che afferma: "I tribunali devono promuovere i valori fondamentali di una società democratica basata sulla libertà e sull'uguaglianza e devono, se ciò risulta appropriato, avere riguardo del diritto pubblico internazionale applicabile alla protezione dei diritti stabiliti in questo capitolo." La Corte Suprema delle Figi ha dichiarato che la Convenzione "potrebbe venire usata [dai tribunali] a sostegno del processo decisionale o per giustificare una decisione."¹⁶

Alcuni giuristi considerano il diritto consuetudinario internazionale parte della *common law*, e pertanto applicabile dai tribunali, nella misura in cui ciò non risulti contrario alla legislazione vigente.¹⁷ La Corte Suprema dell'Australia ha riconosciuto un principio leggermente diverso, secondo cui "il diritto consuetudinario non si conforma necessariamente al diritto internazionale, ma il diritto internazionale comporta un'influenza legittima e importante sullo sviluppo del diritto consuetudinario, soprattutto quando il diritto internazionale afferma l'esistenza di diritti umani universali."¹⁸



Un numero consistente di riserve e dichiarazioni relative alla CDI è stato ritirato.

2 RISERVE E DICHIARAZIONI RELATIVE ALLA CONVENZIONE

Il numero e la portata delle riserve e delle dichiarazioni relative alla Convenzione fatte dagli Stati parti al momento della ratifica varia considerevolmente da regione a regione.¹⁹ Nessuno dei paesi dell'Africa subsahariana studiati ha avanzato riserve alla Convenzione sui diritti dell'infanzia, mentre gli stati islamici e i paesi dell'Europa occidentale ne hanno avanzate di più di altri paesi in Asia, in Europa e in America latina.²⁰ Un numero consistente di riserve e di dichiarazioni è stato ritirato, in alcuni casi perché sono state adottate nuove leggi conformi alla Convenzione e in altri a causa di una comprensione diversa di ciò che la Convenzione effettivamente richiede.

La maggior parte dei paesi dell'America latina non ha avanzato riserve alla Convenzione, benché l'Argentina abbia presentato una riserva relativa all'articolo 21, secondo cui non le sarebbe stato possibile conformarsi a certi articoli concernenti l'adozione internazionale finché non fosse stato attuato un efficace

meccanismo per la prevenzione del traffico di minorenni. Il paese ha adottato una nuova legislazione sull'adozione internazionale nel 1997, ma ancora non ha ritirato la sua riserva. Argentina, Ecuador, Guatemala e Uruguay hanno formulato delle dichiarazioni indicanti la loro intenzione di applicare la Convenzione ai bambini sin dal concepimento, o di applicare standard più elevati di quelli richiesti dalla Convenzione in rapporto al divieto di partecipazione ai conflitti armati per tutti i minori di 18 anni, oppure entrambe le cose.

La maggior parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale non ha espresso dichiarazioni o riserve alla Convenzione. E le riserve che sono state avanzate risultano parziali. Una riserva presentata dalla Jugoslavia è stata ritirata dalla maggior parte degli stati successori dopo il raggiungimento dell'indipendenza. La Polonia ha avanzato delle riserve relative all'articolo 7 della Convenzione, limitando il diritto dei bambini adottati a ricevere

informazioni sui loro genitori biologici, e una presunta riserva all'articolo 38, riguardante l'età minima per il reclutamento e la partecipazione a conflitti armati. Ha fatto inoltre una dichiarazione relativa ai diritti dell'infanzia, affermando che "soprattutto i diritti definiti negli articoli da 12 a 16 verranno esercitati col rispetto dell'autorità dei genitori, in accordo con le usanze e le tradizioni polacche riguardanti il posto del bambino all'interno della famiglia e fuori di essa". Pur avendo deciso, nel 1997, che la dichiarazione non fosse necessaria alla luce degli articoli sui diritti dei genitori stabiliti dalla nuova Costituzione polacca, la Polonia non ha ancora ritirato la suddetta dichiarazione. La Repubblica Ceca ha formulato una dichiarazione concernente l'articolo 7, par. 1, della Convenzione, indicando che il diritto all'identità non comprende il diritto dei bambini adottati o concepiti attraverso l'inseminazione artificiale a informazioni sul nome dei loro "genitori naturali".

Asia, India, Indonesia, Giappone e Repubblica di Corea hanno espresso riserve e/o dichiarazioni relative alla Convenzione. L'India ha fatto una dichiarazione riguardante il lavoro minorile; il Giappone, invece, ha espresso una dichiarazione sull'unità familiare e sul diritto alla residenza, nonché una riserva particolare riguardante la separazione dei minorenni e degli adulti privati della libertà. La Repubblica di Corea ha avanzato delle riserve, indicando che non si sarebbe fatta vincolare né dagli articoli della Convenzione riguardanti il diritto dei bambini separati dai loro genitori a mantenersi in contatto con loro né dagli standard di base sull'adozione o dal diritto di appello dei minorenni detenuti. L'Indonesia ha avanzato un'ampia riserva, precisando che la ratifica non implicava l'accettazione di obblighi che "andassero al di là" dei diritti riconosciuti nella sua Costituzione. Il governo ha poi indicato che l'adozione della Legge sull'infanzia del 2002 rendeva ormai inutile questa riserva, che però non è stata ancora ritirata.

Alcuni stati islamici, come il Pakistan, hanno presentato una riserva di carattere generale a qualunque articolo della Convenzione incompatibile con la Legge islamica. Nel 1997, però,

il Pakistan ha ritirato la sua riserva. Altri paesi islamici hanno avanzato delle riserve all'articolo 14, par. 1, relativo alla libertà di religione, e agli articoli 20 e 21, riguardanti le forme di cura alternative alla famiglia e l'adozione. La Giordania e la Repubblica Araba di Siria hanno espresso delle riserve a tutti e tre gli articoli. Il Bangladesh ha presentato una riserva all'articolo 14, par. 1 (religione), e all'articolo 21 (adozione). L'Egitto ha formulato delle riserve sugli articoli 20 e 21 della Convenzione riguardanti l'adozione, che però sono state ritirate nel 2003. Il Libano non ha avanzato alcuna riserva, mentre la Tunisia ne ha espressa una sulla giustizia minorile, successivamente ritirata e non collegata alla legge islamica.

Molti paesi europei e altri paesi industrializzati hanno espresso dichiarazioni o riserve di vario tipo. Il Canada ha formulato una dichiarazione e una riserva sui bambini indigeni. La prima indica che gli obblighi del Canada ai sensi della Convenzione verranno attuati rispetto alle culture dei gruppi indigeni, mentre la seconda indica l'intento di rispettare le forme indigene di "cura alternative alla famiglia", anche qualora non rispettino pienamente l'articolo 21 della Convenzione.

La Francia ha fatto due dichiarazioni e una riserva. Una delle due dichiarazioni afferma: "Questa Convenzione, in particolare l'articolo 6, non può essere interpretata come un ostacolo all'attuazione degli articoli della legislazione francese relativi all'interruzione volontaria della gravidanza"; e l'altra: "Alla luce dell'articolo 2 della Costituzione della Repubblica Francese, l'articolo 30 non è applicabile per quanto riguarda la Repubblica". Quest'ultima dichiarazione si riferisce alla posizione, mantenuta a lungo dal governo francese, secondo cui, dato che tutti i cittadini francesi sono uguali, non ci sono minoranze che abbiano diritto a uno stato speciale.²¹ Il Comitato sui diritti dell'infanzia non ha commentato la prima dichiarazione, ma ha esortato la Francia a prendere in considerazione la possibilità di ritirare la dichiarazione sulle minoranze.

Il Regno Unito ha espresso due dichiarazioni interpretative e diverse riserve. Secondo una

delle dichiarazioni, " il Regno Unito interpreta la Convenzione come applicabile soltanto in seguito alla nascita di un bambino vivo". L'altra, invece, indica che il Regno Unito interpreta i riferimenti ai " genitori " come a quelle persone considerate genitori ai sensi della legislazione nazionale (escludendo, per esempio, i donatori di sperma). Il governo ha fatto capire di considerare permanenti queste dichiarazioni.²²

Inoltre, il Regno Unito ha avanzato delle riserve riguardanti il diritto alla residenza e alla nazionalità, il lavoro minorile e la separazione dei detenuti minorenni dai detenuti adulti, nonché i procedimenti legali in Scozia. Le riserve relative al lavoro minorile e ai procedimenti legali in Scozia, però, sono state ritirate in seguito alla promulgazione di nuove leggi. Pur gradendo il ritiro di queste riserve, il Comitato sui diritti dell'infanzia ha espresso la sua preoccupazione per il fatto che, a più di un decennio di distanza

dalla ratifica della Convenzione, il Regno Unito detenga ancora i minorenni insieme agli adulti a causa di restrizioni finanziarie.²³

Anche il Canada e la Francia hanno avanzato delle riserve sulla giustizia minorile. La riserva del Canada si riferisce alla separazione dei minorenni dagli adulti in caso di detenzione, mentre quella della Francia riguarda il diritto di appello. Il Comitato ha manifestato anche la sua preoccupazione per il fatto che queste riserve non siano ancora state ritirate. Altri paesi dell'Europa Occidentale hanno espresso delle dichiarazioni o delle riserve concernenti il diritto alla nazionalità o alla residenza, oppure i diritti dei non-cittadini.²⁴ Il Comitato ha assunto una posizione forte sulla riserva più ampia di questo tipo, dichiarando che considera la riserva sulla nazionalità e sull'immigrazione espressa dal Regno Unito " contraria all'oggetto e allo scopo della Convenzione." ²⁵



Provvedimenti sui diritti dell'infanzia sono stati incorporati nell'ordine costituzionale di un terzo dei paesi esaminati per questo studio

3 RICONOSCIMENTO COSTITUZIONALE DEI DIRITTI DELL'INFANZIA

Dal 1989, un terzo dei paesi coperti da questo studio, compresi tutti quelli dell'Africa subsahariana e dell'Europa centrale e orientale, ha adottato nuove costituzioni.²⁶ Molte di queste nuove costituzioni comprendono articoli importanti sui diritti dell'infanzia. Tuttavia, in molti casi, l'opportunità di incorporare i diritti dell'infanzia nelle leggi nazionali ai livelli più alti è andata perduta. Altri paesi hanno emendato le loro costituzioni in modo da incorporare nuovi articoli sui diritti dell'infanzia. Con vari mezzi, gli articoli sui diritti dell'infanzia sono stati incorporati nell'ordine costituzionale di un terzo dei paesi coperti da questo studio.

Le costituzioni di Etiopia, Ruanda e Sudafrica contengono capitoli relativamente ampi sui diritti fondamentali, compresi degli articoli sui diritti dell'infanzia. L'articolo 36 della Costituzione Etiopica del 1994, per esempio, riconosce il diritto del bambino alla vita, a un nome e a una nazionalità, nonché a conoscere i propri

genitori e a essere accudito da loro. Tale articolo comprende anche i diritti del minore alla protezione contro le pratiche di sfruttamento, in particolare i lavori dannosi per la salute, l'educazione o il benessere, alla protezione da punizioni crudeli e inumane, nonché il diritto dei minorenni privati della libertà personale di essere separati dagli adulti. La Sezione 28 della Costituzione Sudafricana del 1994 contiene una lista ancor più ampia di diritti dell'infanzia (*vedi Quadro 1, p. 24*).

La Costituzione del Burkina Faso del 1997 proclama l'impegno dello Stato nei confronti dei diritti dell'infanzia e proibisce il maltrattamento dei bambini (rispettivamente negli articoli 24 e 2), mentre la Costituzione del Togo del 2002 dichiara: "Lo Stato protegge i giovani da qualunque forma di sfruttamento o di manipolazione." L'articolo 35 della Costituzione nigeriana del 1999 dichiara che la protezione dei bambini, dei giovani e degli anziani contro "qualunque tipo di sfruttamento, e contro

l'abbandono morale e materiale" dev'essere un obiettivo fondamentale della politica statale.²⁷ Tuttavia, l'articolo 3 (f) del Capitolo IV sui diritti fondamentali non è stato aggiornato in modo da riflettere lo sviluppo degli standard internazionali in materia di diritti umani verificatosi dall'adozione di costituzioni precedenti, e non contiene alcun articolo riguardante in modo specifico i diritti dell'infanzia. Il preambolo della Costituzione del Ruanda del 2002 fa riferimento alla Convenzione, e l'articolo 28 afferma: "I bambini hanno diritto alle speciali misure di protezione che la loro condizione richiede, da parte della loro famiglia, della società e dello Stato, in conformità con le leggi nazionali e internazionali".

Dall'adozione della Convenzione nel 1989, molti paesi dell'Europa centrale e orientale, compresi la Repubblica Ceca, la Georgia, la Federazione Russa e la Slovenia, sono diventati Stati indipendenti. Anche i rimanenti tra quelli coperti da questo studio (Bielorussia, Polonia, Romania e Ucraina) hanno subito una trasformazione politica nel corso degli anni Novanta. Di conseguenza, tutti hanno adottato delle costituzioni più recenti della Convenzione. Alcune di queste nuove costituzioni contengono solo brevi riferimenti ai diritti dei bambini, spesso in un articolo dedicato prevalentemente alla famiglia. La Costituzione della Federazione Russa del 1993, per esempio, stabilisce semplicemente che "la maternità, l'infanzia e la famiglia ricadano sotto la protezione dello Stato."²⁸ Analogamente, la Costituzione della Georgia del 1995 afferma: "I diritti delle madri e dei bambini sono protetti per legge".

La Costituzione della Bielorussia del 1994 contiene un articolo sul bambino e sulla famiglia in

Quadro 1

Sudafrica: riconoscimento costituzionale dei diritti dell'infanzia

- (1) Ogni bambino ha diritto
 - a. a un nome e a una nazionalità sin dalla nascita;
 - b. alle cure della famiglia o dei genitori, oppure a cure alternative appropriate, qualora venga allontanato dall'ambiente familiare;
 - c. a un'alimentazione di base, a un alloggio, a servizi di assistenza sanitaria di base e a servizi sociali;
 - d. a essere protetto dai maltrattamenti, dall'abbandono, dagli abusi e dalla degradazione;
 - e. a essere protetto da attività lavorative forzate;
 - f. che non gli venga richiesto né permesso di fare lavori o di fornire servizi che siano
 - i. inadeguati per una persona dell'età del bambino in questione; o
 - ii. mettano a rischio il benessere, l'educazione, la salute mentale o spirituale, o lo sviluppo sociale del bambino;
 - g. a non essere detenuto se non come ultima risorsa, nel qual caso, oltre ai diritti di cui gode ai sensi delle sezioni 12 e 35, il bambino può essere detenuto solo per il periodo appropriato più breve, e ha il diritto a essere
 - i. tenuto separato dai detenuti di più di 18 anni; e
 - ii. trattato in un modo e mantenuto in condizioni che tengano conto dell'età del bambino;
 - h. ad avere un professionista legale assegnatogli dallo Stato e a spese dello Stato nei procedimenti civili riguardanti il bambino stesso, per evitare che si verifichino delle sostanziali ingiustizie; e
 - i. a non essere usato direttamente in conflitti armati e a essere protetto in periodi di conflitti armati.
- (2) L'interesse superiore del bambino è di capitale importanza in ogni questione riguardante il bambino stesso.
- (3) In questa sezione, per "bambino" si intende una persona sotto i 18 anni.

Fonte: Sezione 28 della Costituzione della Repubblica del Sudafrica, 1996.

cui si riconosce il diritto di entrambi alla protezione da parte dello Stato. Questa Costituzione afferma altresì che "nessun bambino verrà fatto oggetto di trattamenti crudeli o di umiliazioni, né verrà usato per lavori potenzialmente dannosi per il suo sviluppo fisico, mentale o morale."²⁹ Nella Repubblica Ceca, anche

la Carta dei diritti e delle libertà fondamentali del 1991, che fa parte dell'ordinamento costituzionale, contiene un articolo sui bambini e sulla famiglia. L'articolo 32 di tale Carta riconosce il diritto dei bambini e degli adolescenti a una "protezione speciale", nonché il diritto dei bambini a essere cresciuti dai loro genitori. Proibisce, inoltre, la discriminazione in base alla nascita.

Le costituzioni di Polonia, Romania, Slovenia e Ucraina contengono articoli dedicati esclusivamente ai diritti dell'infanzia. La Costituzione dell'Ucraina del 1996 proibisce qualunque forma di violenza e di sfruttamento ai danni dei bambini, oltre che la discriminazione in base alla nascita.³⁰ Riconosce altresì la responsabilità dello Stato di proteggere "la famiglia, l'infanzia, la maternità e la paternità", nonché di prendersi cura degli orfani e dei bambini privi delle cure dei loro genitori.³¹ L'articolo 45 della Costituzione della Romania del 1995 afferma: "I bambini e i giovani godranno di protezione e assistenza speciali nel perseguimento dei loro diritti". Riconosce altresì il dovere dello Stato di fornire protezione sociale, anche forma "di indennità statali per i bambini e di sussidi per la cura dei bambini malati o disabili", nonché di garantire condizioni che permettano "la libera partecipazione dei giovani alla vita politica, sociale, economica, culturale e sportiva del paese". Sono proibiti, invece, l'impiego di minori di 15 anni e lo "sfruttamento dei minorenni, il loro impiego in attività che potrebbero risultare dannose per la loro salute o per la loro morale, oppure il mettere a repentaglio la loro vita e il loro normale sviluppo".

L'articolo 56 della Costituzione della Slovenia del 1991 afferma: "I bambini godranno di protezione e assistenza speciali. I bambini godranno dei diritti umani e delle libertà fondamentali conformi alla loro età e al loro grado di maturità." Tale Costituzione riconosce anche il loro diritto a una "protezione speciale contro lo sfruttamento e l'abuso economico, sociale, fisico, mentale o di altro genere", nonché il diritto dei bambini privi dei genitori o di adeguate cure da parte loro alla "speciale protezione da parte dello Stato." L'articolo 72 della

Costituzione Polacca del 1997 riconosce il diritto del bambino a essere ascoltato.³² Riconosce altresì il dovere dello Stato di garantire la protezione dei diritti del bambino, e il corrispondente diritto di ogni individuo, "a richiedere agli organi dell'autorità pubblica di difendere i bambini dalla violenza, dalla crudeltà, dallo sfruttamento e da azioni che possano minarne il senso morale."³³

Per contro, solo due dei paesi dell'Europa occidentale esaminati dallo studio hanno emendato la loro Costituzione per aggiungere nuovi articoli sui diritti dell'infanzia. L'articolo 22 bis della Costituzione Belga, adottato nel 2000, riconosce il diritto "di ogni bambino al rispetto della sua integrità morale, fisica, psicologica e sessuale", mentre l'articolo 76(3) della Costituzione dell'Islanda, adottato nel 1995 come parte di una nuova Carta dei diritti, riconosce un generico obbligo programmatico da parte dello Stato di proteggere il benessere dell'infanzia.

In Asia e nel Pacifico, nuove costituzioni sono state adottate dal Nepal nel 1990, dal Vietnam nel 1992 e dalle Isole Figi nel 1997. Queste costituzioni, però, contengono soltanto brevi riferimenti ai diritti del bambino. La Costituzione nepalese riconosce il dovere dello Stato "di salvaguardare i diritti e gli interessi dell'infanzia e di fare in modo che i bambini non vengano sfruttati", mentre la Costituzione vietnamita riconosce il dovere dello Stato, della società e della famiglia di offrire ai bambini protezione, cure e istruzione. Quest'ultima Costituzione riconosce, inoltre, il dovere dei figli e dei nipoti di rispettare e accudire i loro genitori e nonni. La Costituzione delle Isole Figi contiene soltanto qualche articolo concernente i diritti specifici dei bambini, come il diritto alla nazionalità e il diritto qualificato a non essere detenuti insieme agli adulti. La Costituzione dell'India è stata emendata nel 2003 per consolidare il diritto dei minorenni dai 6 ai 14 anni all'istruzione gratuita e obbligatoria.

Negli ultimi quindici anni, vari stati islamici inclusi in questo studio hanno adottato nuove costituzioni, operato significativi emendamenti alle loro costituzioni o adottato delle carte dei diritti umani. Nella maggior parte dei casi, però,

Quadro 2

Colombia: diritti dell'infanzia nella Costituzione

I diritti fondamentali dell'infanzia sono i seguenti: il diritto alla vita, all'integrità fisica, alla salute e alla sicurezza sociale, a una dieta equilibrata, a un nome e a una nazionalità, ad avere una famiglia e a non essere separati da essa, a essere accuditi e amati, all'istruzione e alla cultura, alla ricreazione e alla libertà di esprimere la propria opinione. I bambini saranno protetti da qualunque forma di abbandono, dalla violenza fisica o morale, dall'essere rapiti o venduti, dagli abusi sessuali, dallo sfruttamento economico e da lavori forzati o pericolosi. Godranno anche di tutti gli altri diritti esposti nella Costituzione, nonché nelle leggi e nei trattati internazionali ratificati dalla Colombia.

La famiglia, la società e lo Stato hanno l'obbligo di aiutare e proteggere il bambino, in modo da garantirgli uno sviluppo armonioso e integrale, nonché il libero esercizio dei suoi diritti. Chiunque può chiedere alle autorità competenti di adempiere ai loro obblighi nei confronti dei bambini e di punire coloro che ne violano i diritti.

I diritti dei bambini prevalgono sui diritti degli altri.

Fonte: Articolo 44 della Costituzione della Colombia, 1991.

questi cambiamenti non hanno incluso l'adozione di nuovi standard che riconoscessero i diritti del bambino. Per esempio, la Costituzione del Libano, emendata nel 1990 dopo 15 anni di guerra civile, non contiene alcun riferimento ai diritti dell'infanzia. La Costituzione dello Yemen, invece, adottata nel 1991 dopo l'unificazione dello Yemen settentrionale con quello meridionale ed emendata nel 1994, contiene soltanto una disposizione generica sul dovere dello Stato di proteggere le donne e i bambini.³⁴

In Giordania e in Marocco, paesi governati entrambi da monarchie costituzionali, quello dal 1990 a oggi è stato un periodo di riforme che ha rafforzato il ruolo dei partiti politici e dei parlamenti.³⁵ In Giordania, il nuovo regime politico si è consolidato nella Carta nazionale adottata nel 1991, mentre in Marocco la Costituzione è stata emendata nel 1992, nel 1996 e nel 1999. In entrambi i casi, però, i cambiamenti delle leggi fondamentali hanno riguardato principalmente la struttura di governo.

La Costituzione adottata dal Sudan nel 1998, e sospesa l'anno seguente, conteneva un articolo che riconosceva il dovere dello Stato di proteggere i bambini " dallo sfruttamento e dall'incuria a livello fisico e spirituale." ³⁶ Una Costituzione nazionale provvisoria adottata nel 2005 contiene un articolo che prevede che " lo Stato adotti delle politiche in favore dei bambini e dei giovani, provveda al loro benessere, faccia in modo che si sviluppino moralmente e fisicamente e li protegga dall'abuso e dall'abbandono a livello sia morale sia fisico". Un altro articolo proclama che " lo Stato proteggerà i diritti dell'infanzia previsti dalle convenzioni internazionali e regionali ratificate dal Sudan." ³⁷

Dal 1989 a oggi, più di un terzo dei Paesi dell'America latina studiati ha adottato nuove norme costituzionali sui diritti dell'infanzia. La Costituzione del Nicaragua è stata emendata nel 1995 in modo da incorporare la Convenzione nell'ordine costituzionale. Anche la nuova Costituzione adottata dalla Colombia nel 1991 contiene un articolo sui diritti del bambino che incorpora la Convenzione nella legge nazionale. La Costituzione del Paraguay adottata nel 1992 contiene un articolo simile ma di portata più limitata. Nel 1999 il Messico ha incorporato nella sua Costituzione un articolo sui diritti del bambino che sembra ispirato dall'articolo 44 della Costituzione della Colombia (*vedi Quadro 2, sopra*), mentre nel 2001 è stato aggiunto un articolo che rendeva obbligatoria l'istruzione pre-elementare e, nel 2002, gli articoli della Costituzione riguardanti la discriminazione sono stati emendati in modo da tener conto di una raccomandazione del Comitato sui diritti dell'infanzia.³⁸ Nel 1998 anche l'Ecuador ha adottato una nuova Costituzione contenente una legge sui diritti dell'infanzia, mentre nel 2003 il Cile ha adottato un emendamento costituzionale che riconosce il diritto a 12 anni di scuola.



Quasi tutti i paesi studiati hanno operato dei sostanziali cambiamenti nelle loro leggi per proteggere meglio i diritti dei bambini.

4 PANORAMICA GLOBALE DELLE RIFORME LEGISLATIVE

La maggior parte degli Stati africani, compresi tutti quelli compresi in questo studio, sono parti della Carta africana sui diritti e il benessere dei bambini, oltre che della Convenzione. La Carta africana, adottata nel 1990 ed entrata in vigore nel 1999, è simile alla Convenzione per molti aspetti. In alcuni ambiti, garantisce persino una maggiore protezione dei diritti dell'infanzia. Per esempio, riconosce specificamente i 18 anni come età minima per il matrimonio. Pertanto, i tentativi di incorporare i diritti dell'infanzia nella legge nazionale compiuti in Africa sono unici, nel senso che si basano su un trattato regionale sui diritti dell'infanzia, oltre che sulla Convenzione.³⁹

Dei sei paesi dell'Africa subsahariana inclusi in questo studio, solo la Nigeria ha adottato una legge completa per l'infanzia. La Legge per la protezione dei diritti del bambino nigeriano del 2003 (o "Legge nigeriana sui diritti dell'infanzia") ha tre scopi principali: incorporare nelle leggi nazionali i diritti e i principi contenuti nella

Convenzione e nella Carta africana, spiegare in dettaglio i corrispondenti obblighi della famiglia e delle agenzie e delle autorità pubbliche, nonché consolidare la legislazione sull'infanzia in un'unica legge completa. Questa legge nigeriana consiste di 284 sezioni divise in 24 parti, che coprono i diritti fondamentali dei bambini (definiti come tutte le persone con meno di 18 anni) e affrontano questioni riguardanti il rapporto tra il bambino e la sua famiglia, le procedure legali per la tutela del minore e per il suo allontanamento dal nucleo familiare d'origine, le abitazioni dei bambini, la giustizia minorile e i servizi correttivi per i minorenni. Istituisce, inoltre, un sistema di Tribunali di famiglia. Tuttavia, considerata la natura del sistema federale della Nigeria, la legge in questione è direttamente applicabile soltanto nel Territorio della Capitale federale e nei Tribunali federali. È attualmente in corso un impegno concertato per incoraggiare i corpi legislativi statali ad adottare dei regolamenti per l'attuazione della legge.

In Ruanda, una legge importante sui diritti dell'infanzia è stata adottata nel 2001.⁴⁰ Nel Burkina Faso, il governo non ha preso in considerazione l'adozione di una legge completa sui bambini, nonostante la raccomandazione del Comitato sui diritti dell'infanzia. Tuttavia, ha adottato importanti nuove leggi per una maggiore protezione di certi diritti del bambino, tra cui un nuovo codice penale e una nuova legge sull'istruzione. In Etiopia, la Convenzione ha influenzato il nuovo Codice di famiglia adottato nel 2000, nonché i codici penali emendati in vigore dal 2004. In Sudafrica, l'ascesa al potere, nel 1994, del primo governo post-apartheid ha dato vita a un processo di riforma legislativa di vasta portata. Tuttavia, le questioni riguardanti i bambini devono competere con altri ambiti di priorità, ragion per cui diversi nuovi progetti di legge importanti, che pure sono stati preparati, non sono ancora stati adottati.

Nei paesi asiatici studiati si sono registrate ampie riforme legislative. La Legge sulla protezione dell'infanzia, adottata dall'Indonesia nel 2002 e applicabile a tutti i minori di 18 anni, riafferma tutti i diritti e i principi contenuti nella Convenzione. Stabilisce anche una Commissione per la protezione dei bambini indonesiani e trasforma in reato penale qualunque forma di discriminazione che faccia patire al bambino "danni materiali o psicologici". La Legge per la protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione, adottata dalle Filippine nel 1992, copre una vasta gamma di questioni comprendenti l'abuso dei minorenni, lo sfruttamento sessuale, il lavoro minorile e i conflitti armati, ma non contiene alcun elenco di diritti dell'infanzia applicabile in generale. Altre due leggi importanti sono la Legge sui tribunali di famiglia del 1997 (che prevede l'istituzione in ogni città e provincia di tribunali specializzati con giurisdizione sull'affidamento, sulla violenza domestica e sull'abuso dei minorenni) e la Legge sulla giustizia minorile e la tutela dei minorenni del 2006.

Importanti nuove leggi sull'infanzia sono state adottate anche dal Vietnam. Il pezzo forte è

raccontata dalla Legge sulla protezione, la cura e l'educazione dei bambini del 1991, che riconosce molti dei diritti contenuti nella Convenzione, ma è applicabile soltanto ai minori di 16 anni. Contiene anche delle sezioni sui doveri dei bambini e dei genitori. In Giappone, invece, il governo ha ritenuto che la legge nazionale proteggesse già relativamente bene i diritti dell'infanzia, anche perché il Giappone ha adattato già da molto tempo la sua legislazione ad altri trattati sui diritti umani. L'adozione di una legislazione completa sull'infanzia non è stata considerata necessaria, ma sono state adottate alcune nuove leggi importanti, in particolare quelle concernenti l'abuso dei minorenni, lo sfruttamento sessuale dei bambini e la prevenzione dell'AIDS. La maggior parte di tali leggi è stata adottata in seguito all'esame del Rapporto iniziale del Giappone da parte del Comitato sui diritti dell'infanzia; in quell'occasione il Comitato ha osservato che le leggi giapponesi non riflettono adeguatamente i principi generali esposti nella Convenzione e ha suggerito al governo di essere più ricettivo nei confronti della partecipazione della società civile al processo di riforma legislativa.

Anche nel caso della Repubblica di Corea il governo ha prestato maggiore attenzione alla riforma legislativa dopo l'esame del suo Rapporto iniziale da parte del Comitato sui diritti dell'infanzia. Benché non sia stata adottata alcuna legge completa, è stata comunque emanata una quantità considerevole di nuove leggi.

Nell'India, che è composta da 28 Stati, i governi statali hanno un ruolo importante da svolgere nella maggior parte delle questioni relative ai diritti dell'infanzia. Sono state adottate alcune nuove leggi nazionali, in particolare la Legge sulla Giustizia minorile (Assistenza e protezione dell'infanzia) del 2000 e la Legge sulla commissione nazionale per l'infanzia del 2006, ma finora la portata della riforma legislativa è apparsa limitata. Diversi Stati indiani hanno adottato delle leggi sull'infanzia; una delle più recenti e complete è la Legge sull'infanzia di Goa del 2003, che dichiara la Convenzione legalmente applicabile in quello Stato. Lo Sri Lanka ha operato degli ampi

emendamenti alle leggi sull'infanzia, alcune delle quali risalivano addirittura all'epoca coloniale. Ciò si è verificato soprattutto dopo l'esame del suo Rapporto iniziale al Comitato sui diritti dell'infanzia.

Nel 1992, il Nepal ha adottato una Legge sull'infanzia applicabile ai minori di 16 anni. Contiene un elenco dei loro diritti e degli articoli sul lavoro e sullo sfruttamento minorili, sulle forme di cura alternative alla famiglia, sulla struttura e sulle funzioni del sistema di tutela dell'infanzia, sui rimedi legali per la protezione dei diritti riconosciuti e sulle sanzioni per le violazioni del decreto. Nelle isole Figi, nel 1993, una commissione raccomandò che la Legge sui minorenni fosse sostituita e che venissero emanate delle leggi più specifiche per l'infanzia. Finora, però, La Legge sui minorenni ha subito soltanto un piccolo emendamento.

Diversi paesi asiatici si sono assunti dei solenni impegni politici e hanno prodotto delle dichiarazioni politiche sui diritti del bambino, chiamate "carte." Le prime Carte per l'infanzia, che descrivevano i doveri della società nei confronti dei bambini, furono adottate in Giappone nel 1951 e nella Repubblica di Corea nel 1957. La Repubblica di Corea ha anche adottato una Carta sui giovani nel 1988, che è stata poi emendata nel 1998, con l'aggiunta di 11 articoli sui diritti degli individui tra i 9 e i 24 anni.

Nello Sri Lanka, una Carta per l'infanzia basata sulla Convenzione è stata adottata nel 1992. Pur non avendo forza di legge, viene usata dalla Commissione per i diritti umani e dall'Autorità nazionale per la protezione dell'infanzia come guida per le attività loro e di altre agenzie da loro controllate. In India, una Carta nazionale per l'infanzia è entrata in vigore nel 2003. Tale Carta, che risulta vincolante per le agenzie del governo federale, copre una vasta gamma di questioni, tra cui la salute e l'alimentazione, la cura della prima infanzia, l'istruzione, il lavoro minorile, la famiglia, i bambini disabili, la protezione delle bambine, l'azione in favore dei gruppi svantaggiati e i diritti delle vittime.

Dal 1990, almeno tre degli Stati islamici presi in esame in questo rapporto hanno adottato

dei codici o delle leggi completi sull'infanzia. Nel 1995, la Tunisia ha adottato un Codice per la protezione dell'infanzia.⁴¹ Tale Codice, applicabile a tutti gli individui con meno di 18 anni, riconosce i principi generali esposti nella Convenzione, oltre a molti dei diritti fondamentali dell'infanzia, compresi alcuni non riconosciuti dalla Convenzione, come il diritto alla rappresentanza legale in procedimenti non penali. Contiene standard e procedimenti relativi alla protezione dei bambini contro l'abbandono, l'abuso e lo sfruttamento, nonché alla giustizia minorile. La Tunisia ha anche adottato importanti nuove leggi in ambiti come l'istruzione e la famiglia.

L'Egitto ha adottato un Codice per l'infanzia nel 1996, mentre la Jamahiriya Araba Libia ha adottato una Legge per la protezione dell'infanzia nel 1997. Il codice egiziano si applica a tutti gli individui con meno di 18 anni, e regola i doveri e le funzioni delle istituzioni che forniscono servizi di giustizia minorile ai bambini. La maggior parte delle questioni riguardanti la famiglia continua a essere governata dalla Legge sullo stato personale. La legge libica ha consolidato e, in alcuni casi, modificato gli articoli riguardanti l'infanzia di varie leggi già in vigore, tra cui il Codice di procedura penale, la Legge per la sicurezza sociale, la Legge sullo stato civile, la Legge per l'istruzione obbligatoria e la Legge sul lavoro. Lo Yemen, invece, ha adottato una legge sui diritti dell'infanzia nel 2002.⁴²

Nel 1988, il nuovo governo del Marocco istituì un Ministero per i diritti umani e un comitato interministeriale al fine di armonizzare la legislazione con le convenzioni per i diritti umani che il paese aveva ratificato. Da allora, benché non sia stato adottato un codice completo sui diritti del bambino, sono state promulgate nuove importanti leggi, tra cui un nuovo Codice di stato personale adottato nel 2004, una legge sui bambini abbandonati e un nuovo Codice di procedura penale entrato in vigore nel 2002. La Giordania e la Repubblica Araba di Siria hanno adottato entrambe, nel corso del periodo in esame, nuove leggi di base sull'istruzione e sul lavoro. Il Libano ha adottato poche nuove

leggi fino alla fine degli anni Novanta, ma successivamente ne ha adottate di nuove e importanti sul lavoro minorile, sulla salute dell'infanzia e sulla giustizia minorile.

Dal 1990, il Sudan ha adottato un corpo notevole di nuove leggi, nonostante la guerra civile in corso.⁴³ Tra queste leggi ne figurano diverse relative all'infanzia, tra cui la Legge sul diritto penale del 1991, la Legge sul Consiglio nazionale per la tutela dell'infanzia del 1991, la Legge sullo stato personale dei musulmani del 1991, la Legge sull'istruzione pubblica del 1992, la Legge sulla coscrizione nazionale del 1992, la Legge sulla nazionalità sudanese del 1993 e la Legge sul lavoro del 1997. Tuttavia, a eccezione della Legge sul Consiglio nazionale per la tutela dell'infanzia e della Legge sulla coscrizione nazionale, non sembra che la Convenzione abbia avuto una grossa influenza sulle nuove leggi.

In Bangladesh, benché la maggior parte delle leggi sull'infanzia in vigore risalga a prima dell'indipendenza del paese e ci sia bisogno di una riforma legislativa in molti ambiti, gli sforzi del governo si sono concentrati sull'adozione di politiche e piani d'azione. È stata adottata soltanto una nuova legge importante, concernente la violenza contro le donne e i bambini.⁴⁴ Finora il Pakistan ha adottato, dal 1989, un'unica nuova legge nazionale importante, il Decreto sul sistema giudiziario minorile del 2000.

La maggior parte dei paesi dell'America latina ha adottato dei nuovi codici minorili. Il primo codice di questo tipo, adottato dalla Colombia nel 1989, incorporava molti dei diritti e dei principi contenuti nella Convenzione.⁴⁵ Nella maggior

parte dei paesi, il processo di sviluppo e di adozione di tali codici ha richiesto dai cinque ai dieci anni. Il codice dell'Honduras è stato adottato nel 1996. I codici del Costa Rica e del Nicaragua, invece, sono stati adottati nel 1998. Nel 2000, in Messico, è stata adottata una legge relativamente ampia per la protezione dell'infanzia.⁴⁶ I lavori per il nuovo codice del Paraguay sono cominciati nel 1991; il codice, poi, è stato presentato al Parlamento nel dicembre del 1995 e finalmente adottato nel 2001.⁴⁷ Nel 1996, in Guatemala, il Parlamento ha adottato un codice che però non è entrato mai in vigore.⁴⁸ Un nuovo codice è stato adottato nel 2003 ed è entrato in vigore lo stesso anno.⁴⁹

Alcuni dei codici o delle legislazioni completi adottati poco dopo l'entrata in vigore della Convenzione sono stati già sostituiti. La Bolivia, ad esempio, adottò un nuovo codice nel 1992. Due anni dopo, è ripreso il processo di riforma legislativa e, nel 1999, è stato emanato un nuovo codice.⁵⁰ Il codice dell'Ecuador, risalente al 1992, è stato sostituito da un nuovo codice nel 2002.⁵¹ Alcuni paesi, tra cui l'Argentina e Panama, si sono opposti alla tendenza a promulgare dei codici per l'infanzia. In Argentina, però, diverse province e la capitale federale l'hanno fatto comunque.⁵² Analogamente in Messico, dove la legge federale per la protezione dell'infanzia è di natura prevalentemente programmatica, più di un terzo degli Stati ha emanato delle leggi per dare effetto ai diritti e ai principi contenuti nella Convenzione.⁵³

Questa tendenza alla codificazione non ha avuto la stessa influenza sul diritto consuetudinario nei Caraibi.⁵⁴ La Giamaica ha adottato

Quadro 3

Romania: legislazione completa sui diritti dell'infanzia

Le autorità pubbliche, le istituzioni private autorizzate, oltre alle persone naturalmente e legalmente responsabili della protezione del bambino, sono tenute a osservare, a promuovere e a garantire i diritti dell'infanzia, così come viene stabilito dalla Costituzione e dalla legge, in conformità con gli articoli della Convenzione sui diritti dell'infanzia, ratificata attraverso la Legge n. 188/1990, ripubblicata, e con gli altri regolamenti internazionali in questo campo, di cui la Romania è Stato parte.

Fonte: Articolo 1 (2) della Legge della Romania sulla protezione e la promozione dei diritti dell'infanzia, 2004.

una legge relativamente completa nel 2004.⁵⁵ Tale legge copre i procedimenti per la custodia e la protezione, le forme di cura alternative alla famiglia, il lavoro minorile e la giustizia minorile, e riconosce alcuni dei principi fondamentali contenuti nella Convenzione.

Molti paesi dell'Europa centrale e orientale hanno adottato delle leggi complete sull'infanzia basate sulla Convenzione. Si può dire, per esempio, che la Legge sui diritti dell'infanzia adottata dalla Bielorussia nel 2000 abbia percorso delle leggi più complete successivamente adottate da altri paesi della regione. Questa Legge riconosce il bambino come soggetto indipendente di diritti giuridici, ma anche il diritto dei bambini privati di un ambiente familiare e di altri bambini con bisogni particolari a una protezione speciale. La Legge sulla protezione dell'infanzia, adottata dall'Ucraina nel 2001, e il Decreto per la protezione sociale e legale dell'infanzia, adottato dalla Repubblica Ceca nel 2002, riconoscono molti dei diritti e dei principi esposti nella Convenzione e definiscono le relative responsabilità delle autorità e delle agenzie pubbliche.

La Legge sulla protezione e la promozione dei diritti dell'infanzia adottata dalla Romania nel 2004 è una legge completa sui diritti dei bambini. Elenca i diritti e le libertà civili dei minorenni e comprende delle sezioni sulle forme di cura familiari e su quelle alternative alla famiglia, sull'istruzione, sul tempo libero e sulle attività culturali, sui bambini profughi e su quelli colpiti dai conflitti, sull'abuso dei minorenni e sulle responsabilità delle agenzie nazionali e dei governi locali. Nei primi anni successivi alla ratifica della Convenzione, alcuni paesi hanno adottato un certo numero di decreti esecutivi. Nel corso degli anni novanta, la Romania, ad esempio, ha adottato un gran numero di decreti, inclusi alcuni denominati decreti d'emergenza. Una legge completa adottata nel 2004 ha in gran parte consolidato le regole e le procedure, delineate nei decreti adottati dalla Romania alla fine degli anni Novanta, che si sono dimostrate realizzabili ed efficaci.

Questa tendenza a fare affidamento sui decreti potrebbe essere dovuta a numerosi fattori, tra

cui il tempo che ci vuole per riformare la struttura statale e per formare nuovi corpi legislativi e farli divenire operativi, nonché il bisogno di una risposta urgente per affrontare i sintomi delle crisi sociali ed economiche che hanno caratterizzato il processo di transizione della regione. L'uso crescente di leggi piuttosto che di decreti, invece, riflette indubbiamente una maturazione dei processi politici, e in particolare il consolidamento delle assemblee legislative liberamente elette in rami indipendenti di governo, nonché processi legislativi più trasparenti e partecipativi. L'adozione di leggi presenta un altro vantaggio nel fatto che, sebbene siano legalmente vincolanti, i decreti vengono usati principalmente per stabilire degli standard per il funzionamento delle agenzie e delle istituzioni pubbliche. La legislazione ha effetti giuridici più ampi, che spesso comprendono il riconoscimento dei diritti e dei doveri degli individui e delle famiglie, gli uni rispetto alle altre e rispetto allo stato. Inoltre, dato che il sistema giudiziario svolge un ruolo più ampio nell'applicazione delle leggi rispetto ai decreti esecutivi, l'uso di leggi sui diritti dell'infanzia distribuisce più ampiamente, all'interno dello Stato, la responsabilità per la protezione dei diritti dell'infanzia.

Nei paesi dell'Europa occidentale coperti da questo studio non sono comuni leggi complete sull'infanzia, sebbene siano state adottate nuove leggi importanti su questioni specifiche relative all'infanzia. La Legge organica sulla protezione giuridica dei bambini e dei giovani, adottata dalla Spagna nel 1996, sembra costituire l'unico esempio di legge completa adottata da uno dei 14 paesi dell'Europa occidentale coperti dallo studio sulle Misure generali di attuazione.⁵⁶ Essa incorpora la Convenzione nella legislazione nazionale, sviluppa il contenuto di vari diritti civili dell'infanzia, regola la posizione e i diritti dei bambini nei procedimenti amministrativi e apporta ampi cambiamenti nel sistema di tutela dell'infanzia. Tuttavia, alcune delle altre leggi adottate hanno implicazioni di vasta portata. In Francia, una legge adottata nel 1993 ha istituito dei tribunali di famiglia specializzati e ha emendato numerosi articoli del Codice civile per incorporare i principi esposti nella Convenzione.⁵⁷

In Italia, sono state promulgate importanti leggi a livello regionale e nazionale. Di particolare importanza è la Legge n. 285 del 1997, che ha istituito un fondo per sostenere i progetti regionali volti a proteggere i diritti e a migliorare le condizioni di vita dei bambini, soprattutto quelli a rischio.⁵⁸ Questa legge ha determinato la creazione di un Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che monitora l'attuazione di tali progetti e fornisce supporto tecnico ai governi regionali e locali. Un'altra legge adottata lo stesso anno ha istituito una speciale Commissione parlamentare sull'infanzia, oltre a un Osservatorio nazionale sull'infanzia.⁵⁹ La Commissione parlamentare, composta da 20 senatori e da un ugual numero di deputati, approva il piano d'azione nazionale per l'infanzia e propone nuove leggi. In certi ambiti è stato individuato il bisogno di nuove leggi e il processo di riforma legislativa è in corso.

In Canada, come nella maggior parte degli Stati federali, le questioni riguardanti i bambini rientrano perlopiù nella competenza legislativa delle province. Il parlamento federale ha adottato alcune nuove leggi sulla giustizia minorile e sui benefici finanziari per le famiglie con bambini.⁶⁰ La maggior parte delle province ha operato delle sostanziali riforme legislative volte a conformare le loro leggi alla Convenzione, soprattutto negli ambiti del diritto

di famiglia e dei servizi sociali.⁶¹ Inizialmente la Svezia riteneva che non fosse necessario operare cambiamenti nella propria legislazione per conformarsi alla Convenzione.⁶² Gradualmente, però, si è riconosciuto sempre di più il bisogno di emendare la legislazione in diversi ambiti per meglio proteggere i diritti dell'infanzia. Tuttavia, non è stata presa affatto in considerazione l'adozione di una legge completa sui bambini o di una legge sui diritti dell'infanzia.

Anche il Regno Unito ha ritenuto che non fossero necessari ulteriori cambiamenti alle proprie leggi, nella convinzione che la Legge sull'infanzia del 1989 prendesse in considerazione i diritti e i principi contenuti in quella che all'epoca era ancora la bozza della Convenzione.⁶³ Questa legge è stata definita completa perché "mette insieme in un unico statuto sia il diritto pubblico sia quello privato," benché la sua portata sia in gran parte limitata a materie riguardanti la famiglia e le forme di cura alternative alla famiglia.⁶⁴ Alla fine è stata promulgata una quantità considerevole di leggi su altre questioni riguardanti l'infanzia, soprattutto dopo il primo incontro del Regno Unito con il Comitato, e la stessa Legge sull'infanzia è stata ripetutamente emendata. La Legge del 1989 si applica prevalentemente all'Inghilterra e al Galles; nel 1995 sono state adottate delle leggi sull'infanzia anche in Scozia (Children Act) e nell'Irlanda del Nord (Children Order).⁶⁵



In tutte le decisioni relative ai bambini di competenza degli organi legislativi, l'interesse superiore del bambino dev'essere una considerazione preminente.

5 L'INCORPORAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI NELLA LEGGE NAZIONALE

Il principio dell' "interesse superiore"

L'articolo 3, par. 1 della Convenzione afferma: "In tutte le decisioni relative ai bambini, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del bambino deve essere una considerazione preminente". Il principio dell' "interesse superiore" del bambino è riconosciuto da molto tempo sia dai sistemi di diritto civile sia da quelli di diritto consuetudinario, nel contesto del diritto di famiglia e della legislazione a tutela dell'infanzia.⁶⁶ La sua trasformazione in principio applicabile a tutte le decisioni relative ai bambini, a livello sia individuale sia collettivo, è uno dei risultati più significativi raggiunti dalla Convenzione.⁶⁷

In alcuni paesi viene impiegato il concetto di "benessere" del bambino, piuttosto che quello

di 'interesse superiore' dello stesso. Se questi termini siano equivalenti o no dipende dal modo in cui vengono definiti, interpretati e applicati dalle leggi e dalle autorità competenti.

In generale, però, il concetto di benessere ha connotazioni di sicurezza fisica, di benessere materiale e mette il bambino in una condizione di beneficiario passivo di protezione, mentre il concetto di 'interesse superiore' connota il bambino come soggetto attivo di diritti, i cui interessi hanno dimensioni fisiche, mentali, sociali, morali e spirituali.⁶⁸ In alcuni paesi, la preoccupazione che il principio dell' "interesse superiore" possa aprire la porta a decisioni soggettive da parte delle autorità amministrative e giudiziarie ha portato all'adozione di definizioni legislative (*di cui vengono offerti degli esempi nel Quadro 4, p. 35*).

In Africa, il principio dell' "interesse superiore" viene riconosciuto nelle costituzioni dell'Etiopia e del Sudafrica. Anche la Legge sui

diritti dell'infanzia della Nigeria riconosce questo principio in termini forti: laddove l'articolo 3 della Convenzione afferma che l'interesse superiore del bambino deve essere una considerazione preminente, la Sezione 1 della legge nigeriana afferma che questo interesse superiore sarà la considerazione preminente in "ogni decisione relativa a un bambino, indipendentemente dal fatto che venga presa da un individuo, da corpi, istituzioni o servizi pubblici o privati, da un tribunale o da un'autorità amministrativa o legislativa". Anche la legge del Ruanda sui diritti del bambino riconosce questo principio.

In Asia, la Legge sulla protezione dell'infanzia dell'Indonesia e la Legge per la protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione delle Filippine riconoscono il principio dell'"interesse superiore" in termini molto ampi, con espresso riferimento alla Convenzione.⁶⁹ Sempre nelle Filippine, la Legge per la giustizia e il benessere minorili del 2006 riafferma questo principio e definisce l'interesse superiore del bambino come "la totalità delle circostanze e delle condizioni più congeniali alla sopravvivenza, alla protezione e alla sensazione di sicurezza del bambino, nonché più incoraggianti per il suo sviluppo fisico, psicologico ed emozionale."⁷⁰ La Costituzione dello Sri Lanka contiene un articolo vicino allo spirito della Convenzione, mentre la Carta per l'infanzia riproduce sostanzialmente il linguaggio dell'articolo 3, par. 1.⁷¹ In alcuni altri paesi, tra cui le Isole Figi, l'India, il Giappone e la Repubblica di Corea, questo principio viene riconosciuto soprattutto nelle leggi sulla famiglia e sulla tutela dell'infanzia.⁷²

In alcuni Stati islamici, sembra esserci una tendenza a identificare l'interesse superiore del bambino con i precetti della legge islamica.⁷³ Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha rilevato che il principio dell'"interesse superiore" richiede che le decisioni siano basate sulle necessità e sulle circostanze caratteristiche del singolo bambino, ed è un concetto dinamico che deve tenere in considerazione i punti di vista del bambino e le sue capacità in evoluzione.⁷⁴

Finora soltanto alcuni tra gli Stati islamici presi in esame hanno incorporato il principio dell'"interesse superiore" nelle loro leggi. In Tunisia, ad esempio, il Codice per la protezione dell'infanzia riconosce questo principio in termini sostanzialmente identici all'articolo 3, par. 1 della Convenzione.⁷⁵ Anche il Codice per l'infanzia egiziano riconosce questo principio in termini ampi.⁷⁶

Molti dei codici per l'infanzia adottati in America latina attribuiscono particolare importanza al principio dell'"interesse superiore". Il Codice colombiano stabilisce che l'interesse superiore del bambino debba essere la considerazione prevalente e non soltanto "una considerazione preminente". Il Codice nicaraguense chiarisce questo concetto, facendo corrispondere l'interesse superiore dell'infanzia a "tutto ciò che favorisce lo sviluppo fisico, morale, culturale e sociale del bambino, in armonia con l'evoluzione delle sue capacità."⁷⁷ Alcuni codici contengono degli articoli che fungono da salvaguardia contro le possibili interpretazioni o applicazioni sbagliate di questo principio. Nel Codice del Guatemala, ad esempio, si dichiara che esso non deve mai essere applicato in modo da sminuire o limitare qualunque diritto riconosciuto dalla Costituzione, da trattati come la Convenzione o dal codice stesso.⁷⁸ Il codice ecuadoriano stabilisce che, in caso di conflitto, il principio dell'"interesse superiore" prevalga sugli altri, in particolare su quello del rispetto della diversità culturale.

Il principio dell'"interesse superiore" è stato incorporato anche nelle nuove costituzioni della Colombia e del Paraguay. Quest'ultima afferma semplicemente: "In caso di conflitto, dovranno prevalere i diritti del bambino."⁷⁹ La legge messicana per la protezione dell'infanzia contiene un articolo analogo che stabilisce quanto segue: "L'esercizio dei diritti degli adulti non può, in alcun momento né in alcuna circostanza, condizionare l'esercizio dei diritti di un bambino o di un adolescente."

Nell'Europa centrale e orientale si sono compiuti dei progressi nell'incorporazione del principio dell'"interesse superiore" nei nuovi codici civili e familiari e in altre leggi riguardanti

la famiglia che molti paesi hanno adottato dal 1990 in poi. Il Codice civile adottato dalla Georgia nel 1997, ad esempio, richiede ai genitori di considerare in primo luogo l'interesse superiore dei loro figli piccoli e riconosce l'importanza di questo principio nel contesto dei procedimenti legali per la custodia e la tutela dei bambini. La Legge sull'adozione adottata lo stesso anno riconosce la supremazia di questo principio.

Ciononostante, le legislazioni che incorporano il principio dell' 'interesse superiore' in termini ampi e generali rimangono rare nella regione. Un'eccezione è rappresentata, in Romania,

dalla Legge sulla protezione e la promozione dei diritti dell'infanzia, che usa un linguaggio simile a quello dell'articolo 3 della Convenzione.⁸⁰ Il principio dell' 'interesse superiore' viene riconosciuto da molto tempo nelle leggi di molti paesi dell'Europa occidentale riguardanti la famiglia. Anche se magari questo principio non è stato incorporato nella legge nazionale in termini generali simili a quelli della Convenzione, recenti leggi l'hanno incluso in nuovi ambiti del diritto. Ad esempio, la legislazione italiana sull'immigrazione adottata nel 1998 stabilisce che all'interesse superiore del bambino si debba dare la priorità in tutte le decisioni riguardanti la riunificazione familiare degli stranieri.⁸¹ Inoltre, la Corte Costituzionale italiana ha sostenuto che il principio dell' 'interesse superiore' è implicito negli articoli della Costituzione concernenti i diritti umani e la protezione dell'infanzia.⁸²

Inizialmente la posizione della Svezia è consistita nel sostenere che la propria legislazione sulla famiglia contenesse delle regole per garantire il rispetto dell'interesse superiore del bambino.⁸³ Nel 1998, però, questa legislazione è stata emendata in modo da includere degli articoli più vicini al principio dell' 'interesse superiore' stabilito nella Convenzione.⁸⁴ Lo stesso anno, la Legge sui servizi sociali è stata emendata in modo da riconoscere la necessità di prendere l'interesse superiore del bambino " pienamente in considerazione al momento di adottare qualunque misura in grado di influenzare la vita o la condizione del bambino." ⁸⁵

Il Terzo rapporto al Comitato della Svezia nel 2002 indica anche che la riforma legislativa per incorporare questo principio in altri ambiti di legge era ancora in corso.

La Legge del Regno Unito sull'infanzia del 1989 stabilisce che l'interesse superiore del bambino

Quadro 4

Romania: principi guida sui diritti dell'infanzia

I diritti del bambino devono essere rispettati e garantiti in conformità con i seguenti principi:

- (a) il rispetto e soprattutto la promozione dell'interesse superiore del bambino;
- (b) le pari opportunità e la non discriminazione;
- (c) il fare in modo che i genitori siano più consapevoli dei loro diritti come individui e dei loro doveri come genitori;
- (d) la responsabilità primordiale dei genitori di rispettare e garantire i diritti del bambino;
- (e) la decentralizzazione dei servizi di protezione del bambino, l'intervento multisettoriale e la collaborazione tra le istituzioni pubbliche e i corpi privati autorizzati;
- (f) la fornitura di cure individualizzate e personalizzate per ogni bambino;
- (g) il rispetto della dignità del bambino;
- (h) la disponibilità ad ascoltare l'opinione del bambino e a darle il giusto peso, secondo l'età e la maturità del bambino;
- (i) l'offrire stabilità e continuità nel prendersi cura del bambino, nel crescerlo e nell'educarlo, tenendo conto, nell'eventualità che si debba adottare una misura protettiva, del background etnico, religioso, culturale e linguistico del bambino;
- (j) la rapidità nel prendere tutte le decisioni che riguardano il bambino;
- (k) la protezione contro gli abusi e l'incuria;
- (l) l'interpretazione di ogni atto giuridico riguardante i diritti del bambino in correlazione con l'intera raccolta dei regolamenti in questo campo.

Fonte: Articolo 6 della Legge della Romania sulla protezione e la promozione dei diritti dell'infanzia, 2004.

deve rappresentare il fattore principale nelle decisioni relative all'educazione dei bambini prese dai tribunali, dai servizi per l'infanzia e dalle autorità locali. Tale legge non contiene alcuna definizione ufficiale dell'interesse superiore del bambino, sebbene riconosca alcuni principi che si possono considerare collegati a questo concetto. Uno di essi stabilisce che nessun tribunale debba emanare ordini riguardanti un bambino a meno che non sia convinto che emanare un ordine sia meglio per il bambino che non emanarne affatto; un altro è il principio secondo cui è probabile che ogni ritardo nuoccia al bambino. La Legge sull'infanzia della Scozia contiene degli articoli simili, pur stabilendo anche un'eccezione al principio per i casi in cui l'interesse di un bambino venga superato dagli interessi di pubblica sicurezza. Il Decreto sui minorenni dell'Irlanda del Nord del 1995 rende la tutela dell'infanzia una considerazione preminente in qualunque procedimento legale relativo all'educazione di un bambino. Analogamente in Canada, dato che lì non è stata adottata alcuna legge specifica sui diritti dell'infanzia, non vi sono leggi che incorporino i principi generali riconosciuti dalla Convenzione nella legislazione nazionale in termini ampi come quelli della Convenzione. Ciononostante, gran parte delle nuove leggi adottate dalle province e dai territori dal 1989 in poi incorpora nelle leggi nazionali, e soprattutto nel diritto di famiglia, i principi contenuti nella Convenzione.

Ad esempio, il Codice civile della provincia canadese del Québec, adottato nel 1991, stabilisce che tutte le decisioni concernenti un bambino debbano essere prese alla luce dei diritti e degli interessi del bambino stesso.⁸⁶ Ciò si applica non soltanto alle decisioni giudiziarie e amministrative, ma anche a quelle prese dai genitori. Il Judicature Act della

Nuova Scozia è stato emendato nel 1991 per creare dei tribunali di famiglia specializzati che si servissero di servizi di mediazione, *counseling* e programmi di sensibilizzazione per garantire la preminenza dell'interesse superiore del bambino nelle dispute relative alla custodia e all'accesso. La Legge sul bambino, la famiglia e il servizio comunitario, adottata dall'altra provincia canadese della British Columbia (Canada) nel 1996, non solo stabilisce che si debba prendere in considerazione l'interesse superiore del bambino nell'interpretazione e nell'applicazione della legge stessa, ma stabilisce anche alcune linee guida su come determinare questo interesse superiore.

Quadro 5

Columbia Britannica, Canada: come determinare l'interesse superiore del bambino

Secondo la Legge sul bambino, la famiglia e il servizio comunitario della Columbia Britannica, per determinare l'interesse superiore del bambino si deve tener conto dei seguenti fattori:

1. la sicurezza del bambino
2. i bisogni fisici ed emozionali e il livello di sviluppo del bambino
3. l'importanza della continuità nell'assistenza al bambino
4. la qualità del rapporto che il bambino ha con un genitore o un'altra persona e gli effetti del mantenimento di tale rapporto
5. il patrimonio culturale, razziale, linguistico e religioso del bambino
6. le opinioni del bambino
7. l'effetto sul bambino di un eventuale ritardo nel prendere una decisione.

Fonte: Parte 1, par. 4 (1) della Legge sul bambino, la famiglia e il servizio comunitario della Columbia Britannica, 1996.

Uguaglianza e non discriminazione

La proibizione della discriminazione contenuta nell'articolo 2 della Convenzione è molto ampia. In effetti, il primo paragrafo dichiara: "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 e a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di

opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza". Il secondo paragrafo aggiunge: "Gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari."

Pochi paesi africani hanno adottato leggi che riconoscano specificamente l'uguaglianza di tutti i bambini e il loro diritto a essere protetti da qualunque forma di discriminazione. Le costituzioni del Burkina Faso e dell'Etiopia riconoscono l'uguaglianza dei bambini indipendentemente dalla nascita. La Sezione 10 della legge nigeriana sui diritti dell'infanzia stabilisce che i bambini non siano soggetti a discriminazioni in base alla nascita, al luogo di origine, all'etnia, al sesso, alla religione o all'opinione politica.

Molti dei paesi asiatici studiati hanno adottato nuove leggi che proteggono i bambini dalla discriminazione. La Legge sulla protezione dell'infanzia dell'Indonesia non solo riconosce il principio della non discriminazione, ma anche il diritto dei bambini a essere protetti contro la discriminazione all'interno della famiglia, e considera un reato penale discriminare in modo da far patire al bambino "danni materiali o psicologici."⁸⁷

La Legge sull'infanzia del Nepal del 1992 contiene diversi articoli sulla discriminazione: proibisce ai genitori di discriminare tra bambini e bambine nella fornitura di cibo, di istruzione e di assistenza sanitaria, proibisce la discriminazione tra figli legittimi, illegittimi e adottati, e protegge i bambini che lavorano da discriminazioni in base alla religione, alla razza, al sesso, alla casta o all'ideologia. La Legge sulla protezione, la cura e l'educazione dei bambini del Vietnam riconosce il diritto degli individui con meno di 16 anni a essere protetti, accuditi e istruiti, senza discriminazioni in base al sesso, alle origini etniche, alla classe sociale,

alla nascita o alla condizione giuridica della famiglia e all'ideologia politica dei loro genitori. Riconosce anche il principio di unità familiare, il diritto all'ascolto, il diritto alla registrazione anagrafica e alla nazionalità, alla vita, all'integrità fisica, alla dignità e all'onore, nonché al diritto a una propria identità. Il principio di non-discriminazione si applica anche a questi diritti. La legge in questione stabilisce altresì il principio generale secondo cui "I diritti dell'infanzia verranno rispettati e attuati. Tutti gli atti che violino i diritti dei bambini o vadano a detrimento del loro normale sviluppo verranno severamente puniti".

Altrove in Asia si sono compiuti dei progressi nel proibire forme specifiche di discriminazione. Nelle Filippine, la Legge per la protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione proibisce e punisce penalmente le discriminazioni ai danni dei bambini indigeni.⁸⁸ Nelle Isole Figi, la Costituzione del 1997 elimina la precedente discriminazione relativa alla nazionalità dei bambini nati all'estero da madri locali, ma non in maniera retroattiva. In Giappone, la Legge di base per una società senza discriminazioni di genere è stata promulgata nel 1999, ma il Comitato sui diritti dell'infanzia ha richiesto l'emendamento di certe leggi, come quello relativo all'età minima delle ragazze per il matrimonio.

La legislazione di molti stati islamici stabilisce un'età minima per il matrimonio delle ragazze⁸⁹ che il Comitato sui diritti dell'infanzia ha considerato discriminatoria.⁹⁰ Ha sollevato delle preoccupazioni anche la discriminazione in base al sesso relativa al diritto di nazionalità.⁹¹ Il Codice tunisino sulla nazionalità è stato emendato nel 1993 per consentire a una donna tunisina che sia sposata con un non tunisino e viva all'estero di trasmettere la propria nazionalità a suo figlio.⁹²

Il principio di non-discriminazione viene riconosciuto da tutti i nuovi codici latino-americani. Tutti questi codici applicano la definizione di bambino contenuta nella Convenzione, ossia la applicano a tutti gli individui con meno di 18 anni; la maggior parte di essi, poi, protegge il diritto del bambino sin dal concepimento e

opera una distinzione tra bambini e adolescenti. Gli articoli sulla discriminazione contenuti nei codici in questione tendono a essere di carattere generale. E benché alcuni proibiscano la maggior parte dei tipi di discriminazione menzionati nella Convenzione, nessuno li proibisce tutti. Il Codice dell'Ecuador proibisce una forma di discriminazione non espressamente vietata nella Convenzione stessa, ossia quella basata sull'orientamento sessuale.⁹³ Il Codice messicano indica che le politiche governative non dovrebbero discriminare e dovrebbero prestare particolare attenzione ai bisogni dei bambini i cui diritti siano stati negati. Il Messico ha anche emendato un articolo della sua Costituzione riguardante la discriminazione, per conformarsi a una raccomandazione del Comitato.⁹⁴ Diversi paesi, tra cui l'Argentina, il Cile e la Costa Rica, hanno adottato anche una legislazione che proibisce la discriminazione ai danni delle persone disabili e ne riconosce il diritto a partecipare pienamente alla società.

Nell'Europa centrale e orientale, nella maggior parte dei casi, la discriminazione in base alla nascita è stata proibita già da prima del 1990. Molte delle costituzioni adottate dal 1990 in avanti proibiscono la maggior parte delle forme di discriminazione menzionate nella Convenzione e, in alcuni casi, anche altre.⁹⁵ La Costituzione della Georgia, ad esempio, proibisce la discriminazione in base al luogo di residenza, mentre la Costituzione Russa proibisce la discriminazione in base all'appartenenza a un'organizzazione.⁹⁶ Vi sono, tuttavia, delle lacune. Benché riconosca il diritto del bambino alla libertà di pensiero e di opinione, la Legge sui diritti dell'infanzia della Bielorussia, ad esempio, non proibisce la discriminazione in base all'opinione del bambino.⁹⁷ Analogamente, la legge rumena sui diritti dell'infanzia proibisce le forme di discriminazione menzionate dalla Convenzione, tranne che quella in base alla religione.⁹⁸

L'Italia ha adottato una nuova legislazione contro la discriminazione. Una legge contro il razzismo e la xenofobia è stata emanata nel 1993, mentre nel 1998 ne è stata promulgata un'altra che istituisce dei rimedi civili per le vittime della discriminazione.⁹⁹ In Francia, il

diverso trattamento dei bambini legittimi e illegittimi in questioni di successione è stata abolita dalla Legge del 3 dicembre 2001.¹⁰⁰ Diverse province canadesi hanno emendato le leggi sulle discriminazioni in modo da proibire ulteriori forme di discriminazione. L'Alberta e il New Brunswick, ad esempio, hanno emendato le loro leggi sui diritti umani in modo tale da proibire la discriminazione in base allo stato di famiglia, al fine di prevenire la discriminazione contro le famiglie con bambini piccoli in materia di accesso a un'abitazione.¹⁰¹ Un emendamento alla Legge dell'Alberta ha anche ampliato il concetto di credenza religiosa in modo da includere le credenze spirituali delle comunità di nativi americani. La Legge sul multiculturalismo adottata dalla Columbia Britannica nel 1993 stabilisce che la diversità culturale, etnica e religiosa è una caratteristica fondamentale della provincia, in grado di arricchire la vita di tutti i suoi cittadini.¹⁰²

Nel Regno Unito, la legislazione in vigore prima del 1989 proibiva la discriminazione in base al colore della pelle, alla razza, alla nazionalità e al sesso. La discriminazione in base alla nascita è stata proibita anche in Inghilterra e nel Galles, e il Decreto sui minorenni del 1995 dell'Irlanda del Nord ha eliminato la discriminazione in base alla nascita in quel territorio. La Legge sull'infanzia del 1989 non proibisce altre forme di discriminazione. Tuttavia, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali proibisce la discriminazione in gran parte sulle stesse basi delineate dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia, comprese la lingua, la religione, l'opinione politica o d'altro tipo, l'origine nazionale o sociale, le proprietà e la nascita o altre condizioni. Di conseguenza, la Legge sui diritti umani del 1998, che ha incorporato la Convenzione europea nella legge nazionale del Regno Unito, rafforza la protezione dei bambini contro la discriminazione. La situazione in Svezia risulta analoga: soltanto alcune forme di discriminazione sono espressamente proibite dalla Costituzione, ma nel 1995 la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata incorporata nella legge nazionale.¹⁰³

Il diritto all'ascolto e alla considerazione dei propri punti di vista

L'articolo 12 della Convenzione riconosce il diritto del fanciullo a "essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato". Riconosce anche un principio molto più ampio o una forma appropriata, secondo cui tutti i bambini hanno il diritto di esprimere liberamente le loro opinioni su tutte le questioni che li riguardano, e queste opinioni devono essere "debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità". Questo principio deve venir rispettato nelle questioni riguardanti i singoli bambini, in quelle relative a gruppi specifici di bambini e nelle questioni che interessano i bambini in generale, in quanto parte della comunità o della società.

Molti paesi africani riconoscono che il diritto del bambino a essere ascoltato è un concetto nuovo, e che i valori tradizionali rappresentano un ostacolo al riconoscimento di tale diritto.¹⁰⁴ La legge sui diritti del bambino e sulla protezione dell'infanzia adottata dal Ruanda nel 2001 è una delle prime messe in atto da una nazione africana per riconoscere, in termini generali, il diritto del bambino all'ascolto. La

Legge sui diritti dell'infanzia della Nigeria stabilisce che tutti i procedimenti nei tribunali di famiglia debbano "tendere all'interesse superiore del bambino ed essere condotti in un'atmosfera di comprensione, permettendo al bambino stesso di esprimersi e di partecipare a tali procedimenti."¹⁰⁵

I tribunali in questione, istituiti ai sensi della suddetta legge, hanno una giurisdizione molto ampia sui procedimenti civili e penali che interessano dei bambini.¹⁰⁶ La legge nigeriana sui diritti dell'infanzia riconosce al bambino anche il diritto a essere ascoltato in molte situazioni specifiche, tra cui alcune non di carattere giudiziario (come, per esempio, quando un bambino viene allontanato da casa sua a causa di un'emergenza), nonché in tutte le decisioni prese dalla sua famiglia.¹⁰⁷ Nessuno degli articoli della legge nigeriana che riconoscono il diritto all'ascolto stabilisce un limite minimo di età per il godimento di tale diritto. Il nuovo Codice di famiglia dell'Etiopia stabilisce che gli adolescenti dai 14 anni in su debbano essere consultati quando, all'interno della famiglia, si prende una decisione molto importante che li riguarda, mentre i bambini al di sopra dei dieci anni hanno il diritto a essere ascoltati nei procedimenti legali o amministrativi.¹⁰⁸

Nelle Filippine, la Legge della Repubblica 7610 riconosce la facoltà del bambino di denunciare uno qualunque degli atti che essa proibisce.¹⁰⁹ In Indonesia, la Legge sulla Protezione dell'Infanzia riconosce "il rispetto delle opinioni dei bambini" come principio fondamentale, nonché il diritto esteso del bambino a esprimere le proprie opinioni e a essere ascoltato."¹¹⁰ Tuttavia, il diritto che le proprie opinioni vengano prese in considerazione non viene espressamente riconosciuto. Nelle Figi, il diritto del minore dai 12 anni in su a essere ascoltato viene riconosciuto in merito ai procedimenti legali, ma non come principio generale applicabile a tutti i bambini abbastanza grandi da formarsi ed esprimere un'opinione. In Giappone, la Legge per la tutela dell'infanzia è stata emendata nel 1997, in modo da riconoscere il diritto del bambino a essere ascoltato in certi procedimenti di assistenza.

Quadro 6

Filippine: la giustizia minorile e il diritto all'ascolto

I procedimenti di fronte a qualunque autorità verranno condotti nell'interesse superiore del bambino e in modo tale da consentire al bambino di partecipare e di esprimersi liberamente. La partecipazione dei bambini alla formazione di un programma e di una politica, nonché all'applicazione della giustizia e della tutela minorili, verranno garantiti dall'agenzia governativa interessata.

Fonte: Sezione 2(b) della Legge per la giustizia e il benessere minorili delle Filippine LR 9344 del 2006.

Pochi degli stati islamici coperti da questo rapporto hanno emanato delle leggi che riconoscano un diritto ampio, generale del bambino a essere ascoltato. Spesso, secondo le leggi, prima di diventare pienamente maggiorenni, i minorenni acquisiscono responsabilità legali limitate a un'età compresa tra i 10 e i 13 anni. Talvolta questa regola viene interpretata come se i bambini al di sotto dell'età specificata non abbiano il diritto di essere ascoltati, un'interpretazione che suscita delle preoccupazioni circa la sua compatibilità con l'ampia portata dell'articolo 12, par. 1 della Convenzione. Sembra che il Codice per la protezione dell'infanzia adottato dalla Tunisia sia l'unica legge della regione che riconosce il diritto all'ascolto in termini simili all'articolo 12, par. 1 della Convenzione.¹¹¹

Il diritto all'ascolto è stato incorporato, in una forma o nell'altra, in tutti i nuovi codici dell'America latina. Il Codice nicaraguense stabilisce espressamente che qualunque procedimento legale in cui questo diritto non venga rispettato è da considerarsi nullo. Il Codice ecuadoregno stabilisce il presupposto secondo cui, in certi tipi di procedimenti, le opinioni del fanciullo di una certa età debbano prevalere.

Anche i nuovi codici riconoscono invariabilmente il diritto più ampio del bambino a essere ascoltato in altri contesti, di solito sotto forma del "diritto di partecipare alla vita della famiglia e della comunità." L'entrata in vigore della Convenzione ha dettato un riesame del tradizionale precetto giuridico secondo cui i bambini possono far rispettare i loro diritti solo attraverso il loro rappresentante legale.

La Corte Suprema del Costa Rica ha emesso un decreto affinché non vi sia un'età minima per intentare azioni giudiziarie contro le violazioni dei diritti costituzionali. Il nuovo codice ecuadoregno permette a qualunque bambino di presentare delle denunce ai corpi amministrativi che hanno la responsabilità di proteggere i diritti dell'infanzia. Consente inoltre ai minorenni di 15 anni di promuovere dei procedimenti legali per la protezione dei loro diritti.

Tradizionalmente, la legislazione di molti paesi dell'Europa centrale e orientale ha stabilito la

maggiore età (ossia la piena capacità legale) a 18 anni, ma stabiliva anche un'età inferiore in cui i bambini acquisivano una limitata capacità legale per certi scopi, come quello di cambiare il proprio nome. Spesso legislazioni più vecchie stabilivano anche un'età raggiunta la quale i tribunali erano obbligati ad ascoltare il punto di vista del minorenne nei procedimenti legali che lo riguardassero, soprattutto nelle questioni governate dal diritto di famiglia. Di solito, questa età corrispondeva a 10 anni. Dal 1990 in poi, si è registrata la tendenza a sviluppare ulteriormente questo approccio al diritto del bambino a essere ascoltato e a far prendere in considerazione i propri punti di vista. Il Codice di famiglia adottato dalla Federazione Russa nel 1995 e il Codice civile adottato dalla Georgia nel 1997 richiedono il consenso dei minorenni sopra i 10 anni in questioni attinenti alla loro personalità dal punto di vista legale, come l'adozione o il cambio di nome.¹¹²

Molte delle nuove leggi sulla nazionalità specificano un'età alla quale un bambino, quando i suoi genitori intendono cambiare nazionalità, può decidere se desideri cambiarla anche lui. La Legge sul matrimonio e sui rapporti familiari della Slovenia è stata emendata in modo tale da riconoscere il diritto dei minorenni di 15 anni o più di promuovere dei procedimenti giudiziari ai sensi della Legge in questione, nonché di apparire come parti in tali procedimenti. Gli emendamenti riconoscono anche il diritto dei bambini più piccoli a essere rappresentati da un tutore nelle controversie legali, nonché il diritto dei bambini di 10 anni a essere ascoltati nei procedimenti relativi alla loro cura o educazione. Il nuovo Codice di famiglia della Federazione Russa permette ai minorenni di 14 anni o più di intentare delle azioni legali qualora ritengano che i loro diritti siano stati violati da un genitore o da un tutore, e riconosce il diritto dei bambini più piccoli a sottoporre questioni del genere all'attenzione delle autorità per la tutela dell'infanzia.

Esistono anche degli esempi di leggi che riconoscono il diritto dei bambini a essere ascoltati in questioni legali o amministrative in senso più ampio, senza specificare un'età specifica,

o che danno alle autorità competenti discrezione di determinare quando il minore sia abbastanza maturo da poter essere ascoltato. Il Codice civile adottato dalla Georgia nel 1997 obbliga i tribunali a prendere in considerazione i punti di vista dei bambini sopra i 7 anni nei casi che li riguardano. Nel 2003, il Codice è stato emendato per attribuire ai minorenni dai 14 anni in su i requisiti legali necessari nei procedimenti giudiziari.

In Bielorussia, la Legge sui diritti dell'infanzia riconosce il diritto del bambino a essere ascoltato nei procedimenti legali e amministrativi in termini simili a quelli stabiliti dalla Convenzione.¹¹³ In aggiunta a questo, i bambini hanno il diritto di denunciare eventuali violazioni dei loro diritti riconosciuti dalla Convenzione o dalla legge nazionale.¹¹⁴ I minorenni di 14 anni o più sono in possesso dei requisiti legali necessari per sporgere tali denunce di fronte al tribunale competente e per ottenere assistenza legale a protezione dei loro diritti e della loro libertà. I bambini più piccoli hanno il diritto di sporgere denuncia alle autorità amministrative competenti.

La Legge ceca sulla protezione sociale e legale dell'infanzia riconosce il diritto dei bambini a parlare in privato con degli assistenti sociali e a cercare aiuto direttamente dalle autorità competenti, anche senza che i loro genitori o tutori lo sappiano. La Legge rumena sulla protezione e la promozione dei diritti dell'infanzia stabilisce che i bambini di 10 anni o più debbano essere ascoltati nei procedimenti legali e amministrativi, e lascia alla discrezione dei tribunali la possibilità di ascoltare anche i bambini più piccoli. Qualunque decisione neghi la richiesta di un bambino a essere ascoltato dev'essere giustificata con una dichiarazione scritta.¹¹⁵

Le leggi che riconoscono espressamente il diritto dei bambini a essere ascoltati nel contesto familiare sono rare. La Legge ceca sulla protezione sociale e legale dell'infanzia riconosce il diritto dei minorenni abbastanza grandi da formarsi un'opinione a vedere le loro opinioni prese in considerazione dai loro genitori o da chiunque li accudisca. Questo comprende

il diritto a essere informati delle conseguenze di decisioni che i genitori potrebbero prendere riguardo al bambino. La legge rumena del 2004 ordina un dialogo tra i genitori e i loro figli: i genitori e gli altri tutori "devono fornire informazioni, spiegazioni e consigli adeguati all'età e al livello di comprensione dei minorenni, oltre a permettere loro di esprimere i propri punti di vista, le proprie idee e opinioni."¹¹⁶

In Europa occidentale, il diritto all'ascolto è riconosciuto da molto tempo in certi tipi di procedimenti legali e amministrativi, sebbene sia stato spesso limitato ai minorenni di una certa età. Nelle nuove leggi, però, questo diritto non è stato riconosciuto in termini ampi, generali. In Francia, la riforma legislativa ha rafforzato il diritto dei bambini a essere ascoltati nei procedimenti riguardanti la famiglia. La Legge del 14 maggio 1998 attribuisce a tutti i bambini e gli adolescenti dotati di capacità di discernimento il diritto a essere ascoltati nei consigli di famiglia e a richiedere la convocazione di un consiglio di famiglia.¹¹⁷ In precedenza, questi diritti erano riservati ai ragazzi di almeno 16 anni. La legislazione concernente l'assistenza legale è stata emendata nel 1993 in modo da fornire sostegno legale ai bambini e gli adolescenti che desiderano essere ascoltati nei procedimenti civili riguardanti il divorzio, l'affidamento e altre questioni analoghe.¹¹⁸ Nel 2002, è stato riconosciuto, a scopo protettivo, il diritto del bambino a essere ascoltato nei procedimenti che potrebbero determinare il suo trasferimento in un istituto.

Nella legislazione italiana, il diritto dei bambini e degli adolescenti all'ascolto dei loro punti di vista in certi tipi di procedimenti viene riconosciuto da molto tempo. Inoltre, come in molti altri paesi europei, per certe finalità è necessario il consenso degli adolescenti più grandi.¹¹⁹ Tuttavia, il governo riconosce che la legislazione concernente questo diritto è piena di contraddizioni e che ci vogliono nuove leggi in grado di incorporare in modo più completo e coerente questo diritto nella legge nazionale.¹²⁰ In Svezia, non esistono leggi che riconoscano il diritto del bambino a essere ascoltato in termini ampi, generali simili a quelli dell'articolo 12, par. 1

della Convenzione. La legge in vigore nel 1990 riconosceva il diritto dei bambini a essere ascoltati in certi tipi di procedimenti soggetto a certe condizioni come l'età del minore.¹²¹

Nell'ultimo decennio, nella legislazione svedese si sono compiuti numerosi cambiamenti tendenti ad ampliare il diritto all'ascolto, soprattutto nelle questioni relative alla famiglia. Nel 1996, la legislazione riguardante i procedimenti per l'assistenza e la protezione è stata emendata in modo da riconoscere il diritto dei minori di 15 anni a una rappresentanza legale indipendente, nei casi in cui gli interessi del minore possano differire da quelli dei suoi genitori o tutori.¹²² Nel 1998, la Legge sui Servizi sociali è stata emendata in modo da stabilire che venga accertato l'atteggiamento del minore riguardo a qualunque misura che lo riguardi, e che questo atteggiamento sia poi tenuto in considerazione col dovuto riguardo all'età e alla maturità del minore stesso.

Nel Regno Unito, il principio secondo cui la voce del minore dev'essere ascoltata è riconosciuto in tutta la Legge sull'infanzia del 1989. Le autorità sono obbligate ad adottare un piano per ogni minore che riceve una forma di cura residenziale, nonché a prendere in considerazione i punti di vista del minore nella preparazione e nell'eventuale modifica di tale piano. Si devono prendere in considerazione i punti di vista del minore anche nelle udienze amministrative concernenti l'abuso minorile. Queste regole si applicano a tutti i

minorenni in grado di formare ed esprimere i propri desideri e sentimenti.

La Legge scozzese sull'infanzia del 1995 riconosce espressamente il dovere dei genitori di ascoltare i punti di vista dei loro figli prima di prendere delle decisioni che li riguardano. Si sono adottate anche delle leggi sul diritto alla rappresentanza legale. Sempre in Scozia, la Legge sull'età della capacità giuridica stabilisce che i minorenni sotto i 16 anni hanno capacità legale di incaricare un avvocato in relazione a qualunque questione civile, purché abbiano una comprensione generale del problema da affrontare; a tale proposito, si presume che i ragazzi al di sopra dei 12 anni siano in possesso di tale comprensione. La legge conferma anche il diritto dei minorenni a richiedere assistenza legale. Nell'Irlanda del Nord, sia il Decreto sui minorenni sia il Decreto sulle case famiglia e la violenza domestica del 1998 riconoscono il diritto dei minorenni a cercare loro stessi dei rimedi legali, se sono abbastanza grandi da comprendere la natura del procedimento giudiziario in corso.

In Canada, gran parte delle leggi adottate, su argomenti diversi, dal 1989 a oggi richiede che vengano presi in considerazione i punti di vista del minore. La Legge sul diritto di famiglia adottata dall'Isola del Principe Edoardo nel 1994, per esempio, richiede ai tribunali di prendere in considerazione i punti di vista e le preferenze del singolo minore nel determinare quale possa essere il suo interesse superiore.



La Convenzione riconosce numerosi diritti “civili”, come il diritto alla privacy, al nome e alla nazionalità, nonché alla libertà di espressione, di religione, di associazione e di assemblea.

6 I DIRITTI CIVILI DELL'INFANZIA

La Convenzione riconosce numerosi diritti tradizionalmente classificati tra i diritti “civili”, come il diritto alla privacy, al nome e alla nazionalità, nonché alla libertà di espressione, di religione, di associazione e di assemblea.¹²³ Anche la Convenzione conferisce una nuova importanza al diritto all'identità. Questo capitolo riassume le informazioni riguardanti il generale riconoscimento dei diritti civili nei 52 paesi studiati, e si concentra in particolare sul diritto alla nazionalità e all'identità.

La Parte II della Legge sui diritti dell'infanzia della Nigeria contiene una lista di diritti dei minorenni che vanno ad aggiungersi ai diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione. Tali diritti comprendono il diritto alla vita e allo sviluppo, a un nome, alla libertà di associazione e di assemblea, alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, alla privacy e alla dignità personale.¹²⁴ La legge riconosce poi il diritto alla libertà di muoversi liberamente e a intentare azioni legali,¹²⁵ oltre al diritto al riposo, al

tempo libero, al gioco e alla partecipazione ad attività culturali e artistiche.

La Legge sudafricana sull'infanzia del 2005, come la legge nigeriana riconosce il diritto di accesso ai tribunali.¹²⁶ La legge ruandese sui diritti dell'infanzia riconosce anche il diritto del minorenne alla libertà di espressione, di coscienza e di religione, al riposo e alla ricreazione, nonché il diritto alla nazionalità per i bambini nati da donne ruandesi.

Malgrado progressi importanti come questi, in numerosi paesi le leggi contengono ancora degli articoli che non considerano il minorenne un soggetto di diritti. In questi casi, sono necessarie ulteriori riforme legislative, per garantire che la legislazione esistente si conformi pienamente ai diritti e ai principi riconosciuti dalla Convenzione.

La Legge indonesiana sulla protezione dell'infanzia riconosce la maggior parte dei diritti civili contenuti nella Convenzione, e rappresenta un

importante punto di riferimento per i paesi asiatici coperti da questo studio.¹²⁷ In Nepal, la Legge sull'infanzia riconosce alcuni diritti civili, tra cui il diritto all'identità e all'integrità fisica, mentre la Legge vietnamita sulla protezione la cura e l'educazione dei minorenni riconosce il diritto alla vita, all'integrità fisica, alla nazionalità, all'identità, alla dignità, all'onore e all'espressione.¹²⁸

Come altri paesi, l'India e lo Sri Lanka hanno fatto notare al Comitato che i diritti fondamentali contenuti nelle loro costituzioni sono, in linea di principio, applicabili ai bambini, sottintendendo così la non necessità di nuove leggi che riconoscano i diritti civili di questi ultimi. Nel contempo, come conferma il processo di attuazione della Convenzione, la stessa Convenzione contiene delle disposizioni nuove e innovative. Un attento confronto tra la Convenzione e le sezioni sui diritti fondamentali delle costituzioni preesistenti rivela invariabilmente numerose lacune, confermate a loro volta dall'esistenza di conflitti tra le leggi in vigore e la Convenzione. Per questo motivo, il Comitato sui diritti dell'infanzia ha costantemente incoraggiato questi paesi a continuare a compiere degli sforzi per armonizzare le loro leggi con la Convenzione.¹²⁹

I codici latino-americani riconoscono invariabilmente i principi di base della Convenzione e contengono delle sezioni che elencano i diritti fondamentali dell'infanzia. Per esempio, il secondo capitolo del codice colombiano contiene 16 articoli che riconoscono il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, all'integrità fisica, all'identità e all'unità familiare. Riconosce altresì la libertà d'espressione e di religione, il diritto all'ascolto nei procedimenti legali o amministrativi, al giusto processo, nonché al gioco e alla libertà dalla discriminazione. Inoltre, il codice in questione fa riferimento al diritto alla salute, all'istruzione e alla protezione contro ogni forma di abuso, di abbandono e di sfruttamento.

Nell'Europa centrale e orientale, si sono compiuti dei progressi nel riconoscimento dei diritti civili dell'infanzia. Nel 2000, la Bielorussia ha adottato una carta dei diritti per l'infanzia,

allo scopo di incorporare nella legislazione nazionale i diritti e i principi esposti nella Convenzione. La Legge sui diritti dell'infanzia è applicabile ai minorenni con meno di 18 anni e riconosce una vasta gamma di diritti. Tra questi, il diritto alla vita, all'invulnerabilità della personalità del minorenne, alla privacy, all'onore e alla dignità, nonché alla libertà di religione, di associazione, di informazione e di espressione.¹³⁰ Anche la Legge sulla protezione e sulla promozione dei diritti dell'infanzia adottata dalla Romania nel 2004 contiene importanti disposizioni su un'ampia gamma di diritti, tra cui quelli alle libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione e di associazione, nonché alla privacy, a un tenore di vita adeguato, alla sicurezza sociale, al riposo e al tempo libero.

In questa regione, il processo consistente nel prendere in considerazione i punti di vista dei minorenni su questioni di pubblico interesse è tradizionalmente considerato collegato al ruolo delle associazioni per l'infanzia. Di conseguenza, alcuni paesi hanno ampliato il diritto dei bambini e degli adolescenti a prender parte a tali organizzazioni, nonché il diritto delle organizzazioni stesse a contribuire alla formazione delle politiche pubbliche. La Legge sulle

Quadro 7

Federazione Russa: un nuovo approccio alla libertà di associazione per i bambini

Negli ultimi anni, si è verificato un radicale cambiamento nell'approccio delle organizzazioni per l'infanzia all'attuazione del principio dell'interesse superiore del bambino: tali organizzazioni sono passate da un approccio dittatoriale e unitario, dal monopolio e dall'uniformità a un approccio democratico e hanno dato ai bambini l'opportunità di scegliere non soltanto il tipo di attività, ma anche l'organizzazione (associazione) in armonia con gli interessi personali di ogni bambino.

Fonte: Paragrafo 129 del Secondo rapporto della Federazione Russa al Comitato sui diritti dell'infanzia, 1998.

associazioni per l'infanzia e la gioventù (Sostegno statale) adottata dalla Georgia nel 1999 riconosce il diritto delle organizzazioni per l'infanzia a presentare rapporti sulla condizione dei diritti dell'infanzia alle agenzie governative, a partecipare alla formulazione di programmi riguardanti i minorenni e a proporre dei suggerimenti a chi ha il potere di promuovere leggi o di proporre emendamenti a leggi o regolamenti. Nella Federazione Russa, la legge sulle associazioni è stata emendata nel 1995 per abbassare a 8 anni l'età alla quale i bambini possono unirsi a organizzazioni per l'infanzia.

Il diritto a una nazionalità

L'articolo 7 della Convenzione, riconosce il diritto dei bambini " ad acquisire una nazionalità", mentre l'articolo 8 indica che la nazionalità fa parte del diritto all'identità. Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha attirato l'attenzione sul dovere degli Stati di registrare le nascite. Ciò mira a facilitare l'acquisizione di una nazionalità. Si presume anche che possa eliminare degli aspetti discriminatori delle leggi sulla nazionalità. Nella maggior parte delle regioni, pochi paesi hanno modificato le loro leggi sulla nazionalità per renderle più conformi alla Convenzione, almeno a giudicare dalle informazioni contenute nei rapporti al Comitato.

Il Togo ha adottato una nuova legge sulla nazionalità nel 1998. Benché la Costituzione stabilisca che i bambini di madre o padre togolese debbano avere la nazionalità togolese, la legge riconosce il diritto alla nazionalità soltanto ai bambini di padre togolese. La legge, inoltre, non riconosce il diritto alla nazionalità dei trovati sotto i 5 anni raccolti nel territorio nazionale.

La maggior parte della legislazione asiatica riguardante la nazionalità si basa sulla nazionalità dei genitori (*jus sanguinis*) piuttosto che sul luogo di nascita (*jus soli*). La discriminazione in base alla nascita e al sesso era comune nelle leggi più vecchie. Nel 1997, la Repubblica di Corea ha emendato la sua legislazione in modo da proteggere il diritto alla nazionalità dei bambini nati da madri locali e da padri stranieri, nonché per consentire ai bambini e agli adolescenti titolari

di una doppia nazionalità di mantenere la nazionalità coreana fino ai 18 anni. Nel 1998, il Vietnam ha adottato nuove leggi sulla nazionalità che hanno reso più facile, per i minorenni con un genitore vietnamita e uno straniero o apolide, ottenere la nazionalità vietnamita, indipendentemente dal loro luogo di nascita. Queste leggi non discriminano in base al sesso o allo stato civile dei genitori.

La legge svedese sulla nazionalità si basa per lo più sulle origini (*jus sanguinis*). Ai sensi della legge in vigore nel 1990, tutti i minorenni di madre svedese acquisiscono la cittadinanza svedese, mentre i minorenni di padre svedese hanno il diritto alla cittadinanza attraverso il padre soltanto se questi è sposato con la madre del bambino. Nel 2001, la Legge sulla cittadinanza è stata emendata in modo da riconoscere la cittadinanza dei minorenni nati da padri svedesi non sposati con la madre del bambino, purché il bambino sia nato in Svezia. Anche i bambini nati all'estero da padre svedese non sposato con la madre possono ottenere la cittadinanza se il padre la richiede prima che il minorenne raggiunga la maggiore età.

Anche la legge francese si basa prevalentemente sulle origini. È stata emendata diverse volte, dal 1989 a oggi, per facilitare l'acquisizione della nazionalità da parte dei bambini adottati da cittadini francesi e dei bambini nati in Francia da genitori stranieri. Il Regno Unito non riconosce il diritto alla nazionalità di tutti i bambini nati nel territorio, né il diritto alla nazionalità britannica di tutti i bambini con un genitore britannico. I bambini nati all'interno del territorio hanno diritto alla nazionalità se un genitore è cittadino del Regno Unito o si è " stabilito" nel Regno Unito, oppure se il bambino continua a risiedere nel Regno Unito dopo i 10 anni di età. La nascita nel Regno Unito non dà a un bambino il diritto alla cittadinanza se soltanto la madre è cittadina britannica e se i genitori non sono sposati. Un cittadino britannico che diventa padre con una donna straniera alla quale non è sposato non può trasmettere la sua nazionalità al bambino. Il Governo ha difeso questa situazione, sottolineando che " la Convenzione stabilisce che un bambino abbia

diritto ad acquisire la nazionalità; non richiede che ci sia un diritto di trasmettere la nazionalità da padre a figlio". Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha raccomandato che questa legislazione venga emendata "per consentire la trasmissione della nazionalità attraverso i padri non sposati, oltre a quelli sposati."¹³¹ La Legge sulla nazionalità, sull'immigrazione e sull'asilo, adottata il mese successivo al commento del Comitato, ha eliminato tale discriminazione.¹³²

Il diritto all'identità

La Convenzione stabilisce che ogni minorenni abbia diritto a un'identità, comprendente "il diritto di conoscere i suoi genitori e di essere accudito da loro".¹³³ Questo diritto, come tutti quelli contenuti nella Convenzione, dev'essere rispettato senza discriminazioni di sorta, neppure quelle in base alla nascita.¹³⁴ Pochi cambiamenti nella legislazione riguardante il diritto all'identità vengono riportati nelle informazioni disponibili sull'Africa e sull'Asia. L'Etiopia ha adottato un nuovo Codice di famiglia che intende conformare la legge alla nuova Costituzione e alla Convenzione. Tale Codice rende obbligatoria la registrazione anagrafica alla nascita. Anche la Legge indonesiana sulla protezione dell'infanzia contiene diversi articoli sul diritto all'identità che, inter alia, rendono la registrazione anagrafica gratuita e obbligatoria.¹³⁵

La legge di alcuni stati islamici proibisce, in certe circostanze, di registrare l'identità dei genitori di un bambino. Le leggi della Giordania e dello Yemen, per esempio, proibiscono la registrazione dei nomi dei genitori di un bambino nato da una relazione incestuosa o adulterina. Anche secondo la legislazione giordana, i genitori di un bambino nato fuori dal vincolo matrimoniale possono chiedere che i loro nomi vengano omessi dalla registrazione anagrafica.¹³⁶ Norme del genere intendono proteggere gli interessi dei genitori e compromettono la protezione del diritto del bambino all'identità.

Nel 1998, la Tunisia ha adottato una legge che consente alla madre o al padre di un bambino nato fuori dal vincolo matrimoniale di promuovere un'azione legale per il riconoscimento della

paternità. Azioni del genere possono essere intentate anche dal pubblico ministero o dal bambino stesso, una volta raggiunta la maggiore età.¹³⁷ La legge riconosce anche il diritto dei minorenni non cresciuti dai loro genitori biologici a ricevere informazioni sulla loro famiglia di origine al compimento dei 13 anni di età. La Legge sullo stato personale dei musulmani, adottata dal Sudan nel 1991, consente dei procedimenti per determinare la paternità o la maternità e istituisce, a tale proposito, delle regole flessibili di ammissibilità delle prove.¹³⁸ Tradizionalmente, il nome di una persona comprende anche un patronimico, il che ha sempre teso a stigmatizzare chi avesse il padre o entrambi i genitori ignoti. Dal 1990 diversi paesi, tra cui il Marocco e la Tunisia, hanno adottato delle leggi che permettono che a questi bambini vengano dati dei nomi a cui non sia attribuibile alcun marchio d'infamia.

Quella del diritto all'identità è stata una questione di alto profilo in America latina, anche in conseguenza della diffusa pratica dell'adozione illegale di bambini sottratti ai prigionieri politici da diversi regimi repressivi durante gli anni Settanta e Ottanta, nonché delle accuse di traffico di minorenni a scopo di adozione durante gli anni novanta. Molti dei nuovi codici non solo riconoscono il diritto all'identità, ma lo definiscono anche in termini ampi. Molti stabiliscono addirittura delle misure specifiche per proteggere questo diritto, come l'obbligo da parte degli ospedali di prendere le impronte dei piedi dei neonati insieme alle impronte digitali delle loro madri. L'Argentina, per esempio, ha adottato, nel 1995, una legge che richiede agli ospedali e alle cliniche di creare degli archivi genetici di tutte le madri e dei loro neonati.

Alcuni paesi, come il Cile e la Costa Rica, hanno adottato delle leggi per rendere più facile la prova di paternità. La registrazione anagrafica, fondamentale per l'efficace protezione del diritto all'identità, viene resa obbligatoria dalla maggior parte dei nuovi codici. E altri paesi, come l'Argentina e la Bolivia, hanno adottato delle leggi provvisorie per facilitare la registrazione delle nascite nell'ambito di campagne per ridurre il numero di bambini senza documenti.

In Francia, sono state adottate o emendate numerose leggi per rafforzare il diritto del minore all'identità. Nel 1993, la legislazione è stata emendata in modo da proteggere il diritto di un minore con un genitore deceduto e l'altro risposatosi a mantenere i contatti con i propri nonni.¹³⁹ Una nuova legge riconosce anche il principio secondo cui fratelli e sorelle tolti alle cure dei genitori non dovrebbero essere separati, nonché il loro diritto, in caso di separazione inevitabile, a rimanere in contatto tra loro. Una legge sull'accesso alle origini biologiche delle persone adottate e dei bambini in assistenza, emanata il 22 gennaio 2002, sancisce il diritto delle donne a partorire anonimamente, ma istituisce anche un nuovo sistema per preservare le informazioni sull'identità di tali bambini e incoraggiare la rinuncia al principio di confidenzialità. Qualunque donna desideri partorire anonimamente verrà invitata a lasciare in una busta sigillata delle informazioni sulla propria identità, sull'origine del bambino e sulle circostanze della nascita. Un consiglio nazionale sull'accesso alle origini personali riceve le informazioni e ha la responsabilità di determinare

in quali circostanze tutte le informazioni in questione, o parte di esse, possano essere rese note ai bambini interessati. Secondo il Comitato sui diritti dell'infanzia questa legge, permettendo alla madre di decidere a quali informazioni suo figlio possa aver accesso, non protegge adeguatamente il diritto del bambino all'identità.¹⁴⁰ La Legge sul cognome del 4 marzo 2002 consente ai genitori di decidere se i bambini debbano prendere il cognome del padre, della madre o di entrambi i genitori. Un'altra legge promulgata nel 1993 richiede, per il cambiamento del cognome, il consenso dei minorenni dai 13 anni in su.

In Canada, anche la provincia dell'Alberta e il Territorio dello Yukon hanno adottato delle leggi che riconoscono il diritto dei nonni e dei nipoti di mantenersi in contatto nonostante la morte o il divorzio dei genitori dei bambini. Nell'Alberta, la legge specifica proprio che i bambini possono richiedere l'applicazione di questo diritto. Anche altre province hanno adottato delle leggi per garantire una maggiore protezione del diritto dei bambini adottati a conoscere l'identità dei loro genitori biologici.¹⁴¹



Ogni minorenne ha il diritto a godere dello standard di salute più elevato possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione.

7 IL DIRITTO ALL'ASSISTENZA SANITARIA

L'articolo 24 della Convenzione riconosce il diritto di ogni minorenne a godere dello "standard di salute più elevato possibile," aggiungendo che il corrispondente dovere dello stato consiste nell'"impegnarsi ad assicurare che nessun minorenne venga privato del suo diritto di accesso a ... servizi di assistenza sanitaria." Vengono riconosciuti anche numerosi impegni specifici, tra cui quelli alla salute materna, all'educazione alla salute, all'assistenza sanitaria di base e alla pianificazione familiare. Anche altri articoli della Convenzione toccano questioni collegate, tra cui l'articolo 23 sui minorenni disabili, l'articolo 25 sui minorenni affidati alle strutture di assistenza sanitaria, e l'articolo 39 sul diritto alla riabilitazione fisica e psicologica.

Nell'Africa subsahariana, l'impegno per attuare gli articoli della Convenzione relativi all'assistenza sanitaria si sono concentrati sulle infrastrutture e sui servizi, ma sono state adottate anche alcune nuove leggi. La Legge nigeriana sui diritti dell'infanzia proclama che

ogni bambino ha diritto a godere del miglior stato possibile di salute fisica, mentale e spirituale".¹⁴² Questa legge obbliga i genitori a fare in modo che i bambini con meno di due anni vengano sottoposti a tutte le vaccinazioni disponibili ed elenca gli obblighi dei governi federale e statale in materia di assistenza sanitaria, alimentazione e misure igienico-sanitarie.¹⁴³ La legge ruandese sui diritti dell'infanzia e sulla protezione dei bambini dalla violenza riconosce il diritto del bambino alla salute e all'assistenza medica. La responsabilità principale di garantire l'effettivo godimento di tale diritto viene attribuita ai genitori del bambino, ma la legge riconosce anche la co-responsabilità dello Stato, soprattutto riguardo ai bambini i cui genitori non abbiano i mezzi necessari per provvedere all'assistenza sanitaria.

La nuova Costituzione sudafricana, citata in precedenza, riconosce il diritto di tutti i minorenni di 18 anni a servizi di assistenza sanitaria di base, come pure all'alimentazione,

all'alloggio e a servizi sociali. La Legge sull'infanzia riconosce il diritto di ogni minorenni a ricevere informazioni sulla propria salute e sui servizi di assistenza sanitaria di cui può usufruire, il diritto alla confidenzialità e, dai 12 anni in su, all'uso di contraccettivi e al consenso per il trattamento medico.¹⁴⁴

La maggior parte dei paesi asiatici studiati ha adottato nuove leggi in questo ambito. In Vietnam, il diritto all'assistenza sanitaria è riconosciuto dalla Legge sulla protezione, la cura e l'educazione dei minorenni, secondo cui i minorenni con meno di sei anni hanno diritto all'assistenza sanitaria di base gratuita, nonché a esami e a trattamenti medici altrettanto gratuiti. Nelle Filippine, la Legge per la protezione speciale dei minorenni contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione considera la negazione di cure mediche d'emergenza a un minorenni ferito una forma di abuso sui minorenni, se, in conseguenza di ciò, il bambino muore o rimane gravemente menomato nella crescita e nello sviluppo. La Legge indonesiana sulla protezione dell'infanzia contiene numerosi e vasti articoli generosi sul diritto alla salute e all'assistenza sanitaria.¹⁴⁵ Nel 1998 il Giappone ha emanato una legge sulla prevenzione dell'AIDS, che nel 1999 è stata sostituita da una legge sulla prevenzione e sul trattamento di quattro importanti malattie infettive, tra cui l'AIDS. Questa legge prevede di riservare un'attenzione particolare alle misure atte a proteggere i gruppi di individui particolarmente vulnerabili, minorenni compresi.

In India, la Legge sull'infanzia di Goa del 2003 contiene diversi articoli sul diritto alla salute. La vaccinazione dei bambini è obbligatoria, come pure lo *screening* dei neonati, la vaccinazione delle donne in gravidanza contro il morbillo e la fornitura alle bambine di informazioni e di lezioni sulla salute sessuale e riproduttiva. In Nepal, nel 1992 sono state adottate due leggi sulla salute dell'infanzia: la Legge sui surrogati del latte materno (controllo del marketing), che incoraggia l'allattamento al seno e stabilisce degli standard rigorosi per i surrogati del latte materno, e la legislazione sul lavoro, che richiede ai datori di lavoro di garantire

alle dipendenti donne delle agevolazioni per prendersi cura dei bambini e del tempo da dedicare all'allattamento al seno. In India, la Legge sui surrogati del latte materno, sul biberon e sugli alimenti per neonati è stata promulgata nel 1992 ed emendata nel 2003 per rafforzare gli articoli sull'allattamento al seno. Sempre nel 1992, nelle Filippine è stata adottata una legge che promuove l'allattamento al seno e i reparti maternità amici del bambino.

Gli sforzi degli Stati islamici per migliorare la salute dei bambini si sono concentrati principalmente sul rafforzamento dei programmi relativi ai servizi sanitari, ma diversi paesi hanno adottato anche nuove leggi concernenti il diritto alla salute. In Egitto, il Codice per l'infanzia del 1996 contiene un capitolo sulla salute che richiede agli assistenti al parto di essere preparati professionalmente e autorizzati e rende obbligatoria la vaccinazione contro le malattie contagiose. Tale Codice richiede, inoltre, che vengano mantenute delle cartelle cliniche per tutti i bambini, regola l'uso di additivi negli alimenti per bambini e riconosce il diritto dei bambini disabili a dei servizi sanitari speciali.

La Jamahiriya Araba Libia ha adottato, nel 1997, una Legge sulla protezione dell'infanzia che ha introdotto degli esami medici obbligatori prima del matrimonio per rilevare eventuali malattie ereditarie che potrebbero influire sulla salute fisica o mentale del bambino. La legge in questione autorizza anche lo *screening* dei neonati per rilevare eventuali malattie ereditarie e disabilità congenite, e riconosce il diritto alla vaccinazione gratuita contro le malattie contagiose. Nel 1993, la Giordania ha adottato la Legge sulla tutela dei disabili, che conferma il diritto dei minorenni e degli adulti disabili all'assistenza sanitaria preventiva e al trattamento medico, oltre al diritto a un ambiente idoneo e a partecipare alle decisioni che li riguardano.¹⁴⁶ Nel 1996, il Libano ha adottato una legge secondo cui a ogni bambino doveva essere fornita, alla nascita, una registrazione gratuita per l'assistenza sanitaria. Nel 1999 e nel 2000, il Libano ha adottato dei decreti che richiedono agli ospedali pubblici e privati di istituire delle unità pediatriche specializzate.¹⁴⁷

Il diritto alla salute è riconosciuto da tutti i nuovi Codici dell'America latina. Diversi di questi codici stabiliscono il corrispondente dovere dello stato di "garantire l'accesso universale e paritario ai servizi sanitari preventivi e curativi."¹⁴⁸ Il Codice adottato dall'Ecuador specifica che ciò comprende il diritto alle cure e ai servizi per la salute mentale. I codici adottati da diversi altri paesi, tra cui la Colombia e l'Ecuador, riconoscono il dovere delle strutture mediche, sia private che pubbliche, di fornire gratuitamente cure d'emergenza.

Altri codici rendono la vaccinazione obbligatoria o la riconoscono come diritto di ogni bambino. Alcuni rendono obbligatori il monitoraggio della crescita o i test per le malattie genetiche, mentre altri incorporano degli articoli che richiedono ai reparti maternità di fornire delle stanze dove la madre e il neonato possano rimanere insieme, rispecchiando il concetto di ospedale amico dei bambini. Questi codici riconoscono anche, invariabilmente, certi diritti delle future madri e delle neo madri, compresi il diritto all'assistenza prenatale e, in alcuni casi, il diritto delle madri che lavorano al periodo di maternità e a strutture per l'allattamento al seno.

I codici della maggior parte dei paesi andini riconoscono il diritto dei minorenni tossicodipendenti a servizi di riabilitazione. Il Cile, che

non ha adottato un codice per l'infanzia, ha tuttavia attuato un'importante legge del 2004 sul diritto all'assistenza sanitaria (*vedi Quadro 8, sotto*).

Il riconoscimento dei diritti sociali costituiva una dimensione essenziale del sistema giuridico socialista sviluppatosi nell'Europa centrale e orientale nel corso del ventesimo secolo, e l'influenza di questa tradizione è risultata evidente nelle leggi sull'infanzia adottate dal 1990 in poi. Il diritto alla salute fa parte dell'ordinamento costituzionale della maggior parte dei paesi della regione.¹⁴⁹ Inoltre, il diritto dei minorenni all'assistenza sanitaria figura in un'ampia varietà di leggi, comprese quelle sulla salute, sull'istruzione, sull'infanzia e l'adolescenza e sull'ambiente. Nella Bielorussia, ad esempio, il diritto dei minorenni all'assistenza sanitaria è riconosciuto dalla Legge sull'assistenza sanitaria del 1993, dalla Legge sui diritti dell'infanzia e dai Decreti concernenti i diritti particolari dei minorenni che vivono in zone contaminate dal disastro nucleare di Chernobyl. La Legge polacca sull'istruzione del 1991 riconosce il diritto dei minorenni con meno di 18 anni iscritti a scuola di ricevere gratuitamente, dalle istituzioni sanitarie pubbliche, una vasta gamma di benefici medici, tra cui esami medici, trattamenti, farmaci e servizi di riabilitazione, mentre la Legge sull'istruzione adottata dalla Georgia nel 1997 richiede alle scuole di fornire una serie di servizi sanitari agli studenti.

Le leggi che riconoscono il diritto dei minorenni a ricevere un'educazione sanitaria, invece, sono meno comuni. Un esempio è rappresentato dalla Legge rumena sui diritti dell'infanzia, che sottolinea il dovere dei servizi sanitari di partecipare alle attività educative nelle scuole, anche con dei "programmi volti all'educazione sessuale dei minorenni, per prevenire le infezioni trasmesse sessualmente e le gravidanze indesiderate delle ragazze minorenni."¹⁵⁰

Alcuni paesi, come la Polonia, hanno adottato delle leggi particolari sui diritti delle persone disabili basate sull'articolo 23 della Convenzione e su altri standard internazionali relativi

Quadro 8

Cile: la legge e il diritto all'assistenza sanitaria

Una riforma approfondita del sistema sanitario è attualmente in corso in seguito alla Legge 19.966, che è stata approvata nel 2004. La legge garantisce a tutti, indipendentemente dal reddito o dall'assicurazione sanitaria, l'accesso alla qualità del servizio, alla protezione finanziaria e al pronto intervento per un determinato gruppo di malattie e di disturbi. Del gruppo iniziale di 25 malattie e disturbi coperti... 20... colpiscono direttamente i bambini sotto i 18 anni. La legge garantisce anche il trattamento ai bambini affetti da HIV/AIDS.

Fonte: Adattato da La situazione dei bambini in Cile quindici anni dopo la ratifica della Convenzione sui diritti dell'infanzia [Situación de los Niños y Niñas en Chile], UNICEF, Santiago, 2005.

all'integrazione sociale delle persone disabili. Durante il periodo preso in esame, alcuni paesi della regione hanno adottato anche delle leggi per la promozione dell'allattamento al seno.¹⁵¹ In altri paesi della regione, poi, si sono compiuti dei modesti passi in avanti verso il riconoscimento del diritto degli adolescenti di ricevere servizi medici senza il consenso dei genitori. A sensi della nuova legislazione russa e slovena, i ragazzi di 15 anni o più possono consultare un medico anche senza il consenso dei genitori. La legislazione polacca adottata nel 1996, inoltre, stabilisce che i 16 anni costituiscono l'età minima per l'accesso indipendente a test medici o ad altri servizi sanitari.

Quadro 9

Bielorussia: il diritto del bambino alla salute

Ogni bambino avrà un diritto inalienabile alla protezione e al rafforzamento della salute.

Lo Stato fornirà le condizioni necessarie a garantire un'assistenza pre e postnatale adeguata alle madri e un sano sviluppo al bambino, offrirà ai bambini un'assistenza medica gratuita, comprendente la diagnosi medica, il trattamento preventivo, la riabilitazione e il trattamento in case di cura. Ai bambini verranno forniti, inoltre, farmaci e medicinali dietro prescrizione di medici che li curano gratuitamente, secondo il procedimento stabilito dalla legislazione della Repubblica della Bielorussia.

Fonte: Articolo 5 della Legge sui diritti del bambino, Bielorussia.

Da quando è stata adottata la Convenzione, Francia, Italia e Svezia hanno promulgato nuove leggi importanti sul diritto alla salute. In Francia, la legge del 27 luglio 1999 sulla copertura sanitaria universale garantisce l'accesso all'assistenza sanitaria attraverso un sistema nazionale di assicurazione sanitaria. L'assistenza sanitaria per la madre e per il bambino è coperta dalla Legge del 18 dicembre 1989, secondo cui le donne devono essere sottoposte

a esami medici durante la gravidanza e dopo il parto. Il numero di questi esami, effettuati gratuitamente in centri sanitari pubblici specializzati, è aumentato da quando è entrata in vigore la Convenzione.¹⁵²

In Italia, un'importante nuova legge sui diritti dei disabili è stata adottata nel 1992.¹⁵³ Questa legge contiene numerosi articoli riguardanti la prevenzione e il rilevamento precoce dei difetti di nascita. La nuova Legge sull'immigrazione, poi, riconosce il diritto degli stranieri, compresi gli immigrati clandestini, ai servizi di assistenza sanitaria. Un consiglio regionale, infine, ha adottato una Carta dei diritti dei bambini in ospedale.¹⁵⁴ In Svezia, la Legge sui servizi medici e sanitari è stata emendata nel 1997 in modo da riconoscere il principio secondo cui l'accesso all'assistenza e la fornitura di assistenza debbano essere guidati dal " pari valore di tutti gli esseri umani, per la dignità dell'individuo." ¹⁵⁵ L'età minima per l'acquisto di prodotti a base di tabacco è stata aumentata a 18 anni lo stesso anno, mentre nel 1992 è stata adottata una legge che richiedeva che tutti i giocattoli in commercio soddisfacessero gli standard sanitari e di sicurezza.¹⁵⁶

Diverse province canadesi hanno adottato delle leggi che permettono ai bambini di acconsentire al trattamento medico, se sono abbastanza grandi da comprenderne le implicazioni.¹⁵⁷ La Legge sul consenso medico dei minorenni del Québec, per esempio, prevede che un minorenne con meno di 16 anni possa acconsentire a un trattamento medico se due medici lo ritengono capace di comprenderne la natura e le conseguenze. Tale legge stabilisce anche che il trattamento medico debba rispettare il principio dell'interesse superiore del bambino. Dal 1989 si è registrata, nel Regno Unito, una notevole scarsità di leggi sull'assistenza sanitaria. Un'unica innovazione significativa è rappresentata dalla Legge sull'istruzione del 1993, che richiede alle scuole secondarie in Inghilterra e nel Galles di fornire dei corsi di educazione sessuale, comprendenti informazioni sull'HIV/AIDS e su altre infezioni trasmesse per via sessuale.¹⁵⁸



I bambini e gli adolescenti hanno diritto a un'istruzione rivolta al massimo sviluppo possibile della loro personalità, dei loro talenti e delle loro capacità mentali e fisiche.

8 IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

L'articolo 28 della Convenzione riconosce il diritto all'istruzione e stabilisce che l'istruzione elementare debba essere gratuita e obbligatoria. Il dovere di fornire accesso all'istruzione secondaria viene riconosciuto in termini programmatici generali, mentre l'istruzione pre-scolare non viene menzionata affatto. L'articolo 29 della Convenzione affronta in modo preciso gli scopi dell'istruzione, che mira a garantire il maggior sviluppo possibile della personalità, dei talenti e delle capacità del bambino, oltre che a promuovere i diritti umani e il rispetto per i genitori, il paese, l'identità culturale e la lingua del minore. Tutto questo, si osserva nell'articolo, fa parte della preparazione di un minore a una "vita responsabile in una società libera, nello spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza dei sessi e di amicizia tra tutti i popoli, i gruppi etnici, nazionali e religiosi e le persone di origine autoctona." L'articolo 28 specifica che le misure

disciplinari utilizzate nelle scuole devono rispettare la dignità umana del minore. Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha interpretato questa disposizione come proibizione, all'interno del sistema scolastico, della pena corporale, oltre che di altre forme di trattamento degradante e umiliante.¹⁵⁹ Altre sezioni della Convenzione che si riferiscono al diritto all'istruzione comprendono l'articolo 23 sui minorenni disabili e l'articolo 32 sul lavoro minorile.

Diversi paesi africani hanno adottato nuove leggi o emendato le leggi esistenti sull'istruzione, al fine di garantire una maggiore osservanza dei loro obblighi ai sensi della Convenzione e della Carta Africana. Nel 1995, il Togo ha adottato una legislazione che aumenta a 15 anni l'età dell'istruzione obbligatoria. Questa norma è stata successivamente incorporata nella Costituzione del 2002. La Costituzione del Ruanda rende l'istruzione primaria gratuita e obbligatoria, e

la Legge sull'istruzione adottata dal Burkina Faso nel 1996 ha reso obbligatoria l'istruzione dai 6 ai 16 anni.

La Legge ruandese sui diritti dell'infanzia e sulla protezione dei bambini dalla violenza riconosce anche il diritto del bambino all'istruzione in termini generali, mentre le leggi sull'istruzione adottate nel 1991 stabiliscono che sei anni di istruzione primaria debbano essere gratuiti e obbligatori per tutti, senza discriminazioni. La Legge sui diritti dell'infanzia della Nigeria stabilisce che "ogni minorene ha diritto a un'istruzione di base gratuita, obbligatoria e universale, e sarà dovere del governo della Nigeria fornire tale istruzione."¹⁶⁰ La legge in questione sottolinea anche il dovere dei genitori e dei tutori di fare in modo che i loro figli frequentino la scuola elementare e media inferiore, e riconosce il diritto delle studentesse in gravidanza a continuare la loro istruzione dopo la nascita dei loro figli.¹⁶¹

Si sono compiuti anche dei progressi per conformare il sistema scolastico all'articolo 29 sugli scopi dell'istruzione. Nel 1998, il Togo ha adottato un Decreto che introduceva l'insegnamento dei diritti umani nelle scuole secondarie, mentre in Sudafrica la Legge sulle scuole del 1996 riconosce il diritto degli studenti a far parte dei Consigli d'amministrazione scolastici e dichiara illegale l'uso della pena corporale nelle scuole.

In Indonesia, dove l'istruzione obbligatoria è stata introdotta nel 1994, la Legge sulla protezione dell'infanzia del 2002 ha aumentato da sei a nove gli anni di istruzione obbligatoria.¹⁶² Altri articoli sul diritto all'istruzione riguardano l'istruzione dei bambini disabili e di quelli più dotati, gli scopi dell'istruzione e il diritto degli studenti a essere protetti dalla violenza da parte degli insegnanti e di altri studenti.¹⁶³ Nella Repubblica di Corea, la Legge Quadro sull'istruzione adottata nel 1997 sottolinea il diritto di chi ha un diploma di scuola elementare a ricevere un'istruzione di scuola media, e stabilisce che l'istruzione dovrebbe riconoscere e sviluppare la personalità dello studente, nonché prepararlo a guadagnarsi da vivere e a partecipare attivamente a una società democratica.

Nello Sri Lanka, il decreto sull'istruzione del 1998 rende l'istruzione obbligatoria per i minorenni tra i 5 e i 14 anni. La Legge sulla protezione, la cura e l'educazione dei bambini del Vietnam proclama il diritto all'istruzione elementare gratuita, il dovere dei bambini di completare il programma di istruzione primaria e quello dei loro genitori di provvedere a delle "buone condizioni" per lo studio. La Legge sull'universalizzazione dell'istruzione primaria, adottata nel 1991, specifica che l'istruzione è obbligatoria per i minorenni tra i 5 e i 14 anni, mentre la Legge sull'istruzione del 1998 riconosce i diritti degli studenti, proibendo la pena corporale e la discriminazione. In India, la Legge sull'infanzia di Goa del 2003 bandisce la pena corporale e richiede che ogni anno vengano dedicate 48 ore di lezione ad argomenti come i diritti dell'infanzia e la "giustizia di genere". Dice anche che "lo Stato cercherà di promuovere l'educazione olistica", aggiungendo che "dovrebbe essere garantita l'applicazione universale di processi di apprendimento gioiosi".

Molti Stati islamici hanno adottato delle leggi sul diritto all'istruzione. Tre di loro hanno emanato per la prima volta delle leggi che rendono l'istruzione gratuita e obbligatoria. Nel 1990, il Bangladesh ha adottato una Legge sull'istruzione primaria obbligatoria che obbliga i bambini tra i 6 e i 10 anni a frequentare la scuola. In Libano è stato riconosciuto per la prima volta, nel 1998, il diritto all'istruzione primaria gratuita e obbligatoria;¹⁶⁴ ai sensi di questa legislazione, attualmente l'età minima per lasciare la scuola è pari a 12 anni. In Pakistan, il diritto all'istruzione gratuita e obbligatoria è previsto dalla Costituzione, ma la responsabilità per l'attuazione di questo diritto ricade sulle Province; nel 1994, la Provincia del Punjab ha adottato delle leggi che rendono l'istruzione obbligatoria per i bambini tra i 5 e i 10 anni, e successivamente altre due province hanno adottato delle leggi in questo ambito.¹⁶⁵

La legislazione adottata nel 2002 dalla Repubblica Araba di Siria ha fatto aumentare gli anni di istruzione gratuita e obbligatoria da sei a nove, aumentando l'età minima per lasciare la scuola da 12 a 15 anni.¹⁶⁶ Anche lo

Yemen ha aumentato la durata dell'istruzione primaria obbligatoria da sei a nove anni e ha reso gratuita l'istruzione fino al primo anno di scuola superiore. La Legge sull'istruzione pubblica promulgata dal Sudan nel 1991, nonché le norme adottate ai sensi di tale legge, hanno fatto aumentare il numero di anni di istruzione obbligatoria da sei a otto.¹⁶⁷ Adesso l'età minima per lasciare la scuola è compresa tra i 14 e i 16 anni, a seconda dell'età in cui un alunno comincia ad andare a scuola.

La legislazione adottata dalla Tunisia nel 1991 rende obbligatoria l'istruzione dai 6 ai 16 anni, mentre la Legge sull'istruzione adottata dalla Giordania nel 1994 ha fatto aumentare l'età minima per lasciare la scuola a 17 anni. Anche la legge tunisina si occupa dell'istruzione in termini molto simili all'articolo 29 della Convenzione, affermando che lo scopo del sistema educativo consiste nel "preparare i giovani a una vita in cui non ci sia spazio per alcun tipo di discriminazione o di segregazione in base al sesso, all'origine sociale, alla razza o alla religione", e nell'"offrire agli studenti il diritto di sviluppare la propria personalità, nonché nell'aiutarli a raggiungere la maturità in uno spirito di tolleranza e di moderazione".¹⁶⁸

La preparazione alla vita in una società libera basata sulla pace, la tolleranza e l'uguaglianza è qualcosa di più di una semplice idea da aggiungere ai programmi, è una convinzione da coltivare attraverso l'esposizione costante a valori impliciti nel modo di operare delle scuole. A questo proposito, secondo la legge tunisina, ogni anno in ogni scuola vengono eletti degli studenti per rappresentare gli interessi e i punti di vista studenteschi rispetto all'amministrazione della scuola e al corpo docente; inoltre, in ogni classe un insegnante viene designato per ascoltare gli studenti in difficoltà e raccogliere i punti di vista degli studenti in genere su questioni relative al funzionamento dell'istituto e all'insegnamento offerto.

Anche altre due leggi tunisine sono degne di menzione: una legge sulla guida alla formazione professionale, adottata nel 1993, che afferma che "la guida alla formazione professionale punta ad assistere i giovani di entrambi i

Quadro 10

Libano: il diritto dello studente alla dignità

Ai dipendenti del settore dell'istruzione è proibito infliggere agli allievi qualunque pena corporale, nonché punizioni verbali umilianti e contrarie al principio dell'educazione e della dignità personale.

Fonte: Articolo 41 della Decisione n° 1130/2001 del 10 settembre 2001, Ministero dell'Istruzione, Libano.

sessi...nella scelta...di una professione conforme alle loro aspirazioni, le loro attitudini e i loro interessi", nonché una legge che stabilisce che i centri informatici per l'infanzia aprano ai minorenni di entrambi i sessi tra i 3 e i 15 anni.¹⁶⁹ La Legge sull'istruzione della Tunisia sottolinea espressamente il diritto all'istruzione dei bambini disabili e di quelli che sono indietro negli studi.

Anche la Giordania e il Marocco hanno adottato una legislazione sui diritti dei disabili contenente degli articoli sul diritto all'istruzione. La legislazione marocchina, adottata nel 1992, stabilisce che i bambini con bisogni particolari debbano essere educati in scuole normali nella misura massima possibile. Si sono poi compiuti dei progressi per mettere fuorilegge la pratica della pena corporale nelle scuole. La Tunisia ha bandito la pena corporale nelle scuole,¹⁷⁰ e tale pratica è proibita anche in Libano dal 2001 (*vedi Quadro 10, sopra*).

Il diritto all'istruzione viene riconosciuto da tutti i nuovi codici dell'America latina. I codici di alcuni paesi, come l'Ecuador e il Nicaragua, rendono l'istruzione secondaria obbligatoria o gratuita, o entrambe le cose. La Costituzione del Cile è stata emendata nel 2003 per rendere l'istruzione secondaria gratuita e obbligatoria.¹⁷¹ Alcune costituzioni riconoscono anche il diritto all'istruzione pre-primaria. La Costituzione della Colombia, adottata nel 1991, rende l'istruzione gratuita e obbligatoria dai 5 ai 15 anni, con un anno di educazione prescolare compreso.¹⁷²

In molti paesi in via di sviluppo, i costi nascosti dell'istruzione impediscono a molti bambini poveri di trarre vantaggio dall'istruzione apparentemente gratuita. Alcuni dei nuovi Codici, come quello della Bolivia, affrontano questo problema obbligando il governo a fornire materiali scolastici e trasporto gratuiti e a creare degli incentivi per la frequenza scolastica, come dei pasti gratuiti e l'assistenza sanitaria. Alcuni contengono anche degli articoli volti a correggere gli squilibri nell'accesso all'istruzione. I Codici della Bolivia e del Guatemala stabiliscono che venga data priorità all'espansione dell'istruzione nelle zone rurali, e numerosi codici riconoscono il diritto all'istruzione bilingue.

La maggior parte dei nuovi Codici contiene anche degli articoli che intendono rendere l'esperienza educativa più compatibile con altri diritti fondamentali del bambino, riflettendo l'approccio olistico all'attuazione promosso dalla Convenzione. Ad esempio, molti di questi Codici stabiliscono che gli insegnanti hanno l'obbligo di rispettare i valori, le credenze e le opinioni degli studenti, mentre alcuni riconoscono il diritto degli studenti di presentare petizioni o reclami, di formare organizzazioni studentesche e di difendersi nei procedimenti disciplinari.

Alcuni paesi hanno adottato anche nuove leggi specifiche sull'istruzione, o hanno emendato delle leggi esistenti. L'Argentina ha adottato delle leggi che proibiscono la discriminazione contro i bambini e gli adolescenti sieropositivi nell'accesso all'istruzione. La nuova Legge generale per l'istruzione adottata dal Messico nel 1993 riconosce il diritto dei bambini disabili a un'educazione speciale e, non appena possibile, all'integrazione nelle scuole regolari. Nel 1994, la Bolivia ha adottato una nuova legge che aumentava l'accesso all'istruzione bilingue, introduceva politiche mirate all'eliminazione della discriminazione contro le bambine e istituiva dei consigli di comunità che partecipassero alla gestione delle scuole. Il nuovo Codice per l'infanzia adottato nel 1999, invece, proibisce l'espulsione delle studentesse in gravidanza e riconosce il diritto degli studenti di partecipare ai Consigli di comunità. Anche

Quadro 11

Federazione Russa: l'approccio all'istruzione basato sui diritti

La politica educativa è basata su principi che garantiscono l'accessibilità *de jure* a tutti i livelli di istruzione da parte di tutti i cittadini della Federazione Russa...

Il diritto all'istruzione è uno dei diritti costituzionali fondamentali e inalienabili dei cittadini della Federazione Russa.

Fonte: Paragrafi 294 e 308 del Secondo rapporto della Federazione Russa al Comitato sui diritti dell'infanzia.

Panama ha adottato delle leggi che proibiscono l'espulsione delle studentesse in gravidanza.¹⁷³

Nell'Europa centrale e orientale, al diritto all'istruzione è stata tradizionalmente accordata grande importanza nei sistemi legali e la maggior parte dei paesi della regione riconosce in modo significativo il diritto all'istruzione. La Costituzione della Polonia, per esempio, stabilisce che l'istruzione sia obbligatoria fino all'età di 18 anni. Nella Federazione Russa, sia la Costituzione sia la Legge sull'istruzione garantiscono gratuitamente l'istruzione secondaria e la formazione professionale di base, come pure nove anni di istruzione di base obbligatoria. La Legge sull'istruzione stabilisce anche che almeno il 10% del reddito nazionale venga riservato ogni anno per le necessità educative.

Le trasformazioni sociali, politiche ed economiche che hanno segnato l'Europa centrale e orientale dal 1989 a oggi hanno obbligato la maggior parte dei paesi di quella regione ad adottare nuove leggi di base sull'istruzione. In molti esempi, tali leggi hanno mirato principalmente a regolamentare l'istituzione di scuole private, a soddisfare le aspettative delle minoranze nazionali e a ridefinire i ruoli e le responsabilità delle autorità locali. Tuttavia, molte di queste nuove leggi affrontano anche questioni relative ai diritti dei bambini, come i valori alla base del processo educativo e il diritto dei bambini disabili a partecipare il più pienamente possibile alla vita sociale.

La nuova Legge per l'istruzione della Russia, per esempio, abolisce gli esami selettivi per

l'ammissione a certi livelli di istruzione e riconosce i diritti degli studenti al rispetto della loro dignità umana e a esprimere liberamente i loro punti di vista e le loro opinioni personali. La Repubblica Ceca ha adottato, nel 1995, una legge che stabilisce l'istituzione di Comitati per l'istruzione a livello di comunità, mentre una legge che riconosce il diritto dei bambini sordomuti a un'educazione gratuita al linguaggio mimico-gestuale è entrata in vigore nel 1998. Anche tre leggi adottate dalla Slovenia nel 2000 illustrano il modo in cui si stanno riorientando i sistemi educativi in modo da incorporarvi valori e principi derivati dalla Convenzione. La Legge guida per i bambini con bisogni educativi speciali, adottata nel 2000, è fatta per integrare i bambini con bisogni particolari nel normale sistema educativo. La Legge sulla formazione professionale della Slovenia, invece, è stata emendata in modo da offrire maggiore scelta agli studenti che portano a termine l'istruzione primaria e far così aumentare il numero di minorenni che ricevono un'istruzione secondaria. E la Legge sulle scuole di musica è stata adottata per fornire ai bambini musicalmente dotati un'educazione che li aiuti a sviluppare i loro speciali

talenti. Molti paesi della regione hanno adottato anche delle leggi che riconoscono il diritto dei bambini appartenenti alle minoranze di ricevere l'istruzione nella loro lingua. La Legge bielorusca sui diritti del bambino, per esempio, afferma: "Ogni bambino godrà del diritto di ottenere un'istruzione gratuita, comprendente l'insegnamento nella sua lingua d'origine."¹⁷⁴

La maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale esaminati in questo studio hanno operato dei cambiamenti legislativi in materia di istruzione. In Svezia, le scuole vengono gestite dalle autorità locali all'interno di un quadro giuridico approvato dal Parlamento. La ratifica della Convenzione ha coinciso con ampie riforme di questo quadro giuridico, e dal 1990 sono stati pochi gli ulteriori cambiamenti operati sulla legislazione. Tuttavia, nel 1997, è stata adottata una legge che prevede un maggiore sostegno finanziario alle scuole indipendenti riconosciute. In Francia, la legislazione relativa all'istruzione è stata codificata nel 1989, e i cambiamenti successivi sono stati limitati. Una legislazione che rende illeciti atti di derisione nei confronti degli studenti è stata adottata nel 1998. Nel Regno Unito, invece, la Legge sull'istruzione del 1981 è stata sostituita da una nuova Legge sull'istruzione nel 1993.¹⁷⁵

I cambiamenti nella legge italiana sono stati significativi: il numero di anni di istruzione obbligatoria è aumentato da otto a dieci, e i minori non possono lasciare la scuola prima dei 16 anni.¹⁷⁶ Nel 1998 è stato adottato anche uno statuto che riconosce i diritti degli studenti della scuola secondaria.¹⁷⁷ Tra i diritti esposti figurano la libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione, nonché i diritti ad avanzare delle richieste, a formulare delle proposte e a essere ascoltati nei procedimenti disciplinari. La legge italiana sull'immigrazione del 1998 stabilisce che "la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni."¹⁷⁸

Quadro 12

Polonia: le finalità dell'istruzione

Nella Repubblica di Polonia, l'istruzione costituisce un bene comune dell'intera società ed è guidata dai principi stabiliti nella Costituzione della Repubblica di Polonia, oltre che nella Dichiarazione universale dei diritti umani, nel Patto internazionale sui diritti civili e politici e nella Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia. L'istruzione e la cura parentale, pur rispettando il sistema di valori cristiano, sono basati su principi etici universali. La finalità dell'istruzione e della crescita dei bambini è quella di sviluppare nei giovani un senso di responsabilità, l'amore per il loro paese, nonché un'apertura ai valori culturali dell'Europa e del mondo.

Fonte: Legge sul sistema educativo, Polonia, 1991.

Diverse province canadesi hanno adottato delle leggi volte a rendere i sistemi di istruzione pubblica maggiormente conformi ai diritti riconosciuti dalla Convenzione. Nella provincia dell'Alberta, la Legge sulla libertà d'informazione è stata emendata nel 1997 per consentire di poter richiedere informazioni contenute negli archivi scolastici. Nell'Isola del Principe Edoardo, la Legge sulla scuola del 1993 proibisce le pene corporali nelle scuole. In Nuova Scozia, la Legge sull'istruzione del 1996 riconosce il dovere delle scuole di preparare dei programmi individuali per gli studenti con bisogni particolari. Mentre la Legge sulle scuole dell'Isola di Terranova del 1997 stabilisce che gli studenti della scuola secondaria debbano essere rappresentati nei Consigli di comunità eletti per sovrintendere alle scuole pubbliche. Analogamente, il regolamento adottato nel 1997 ai sensi della Legge sull'educazione dell'Ontario stabilisce che ogni comitato scolastico abbia almeno uno studente tra i suoi membri.

Quadro 13

Italia: la scuola come comunità democratica

La scuola è comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale ispirata a valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue componenti. In essa ognuno con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione dei cittadini, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia, nonché con i principi generali della legislazione italiana.

Fonte: Decreto del Presidente della Repubblica 1998.



Per il pieno e armonico sviluppo della sua personalità, il bambino deve crescere in un ambiente familiare, in un'atmosfera di felicità, amore e comprensione.

9 IL DIRITTO A UN AMBIENTE FAMILIARE

La Convenzione contiene molti articoli importanti riguardanti la famiglia e il suo ruolo guida nello sviluppo del bambino. L'articolo 5 descrive da una parte il delicato equilibrio tra la capacità del bambino di esercitare i suoi diritti e le responsabilità dei genitori di fornirgli guida e protezione, e dall'altra il dovere dello Stato di rispettare la privacy della famiglia e di proteggere i diritti dell'infanzia. L'articolo 18 stabilisce che i genitori hanno la principale responsabilità di crescere i bambini, e l'articolo 27 aggiunge che hanno la responsabilità principale anche di fornire loro delle condizioni favorevoli allo sviluppo. Entrambi riconoscono il dovere dello Stato di offrire la sua assistenza per soddisfare queste responsabilità. L'articolo 18 sostiene anche il principio secondo cui "entrambi i genitori hanno responsabilità comuni per l'educazione e lo sviluppo del bambino"; mentre l'articolo 27 riconosce il dovere dello Stato di aiutare chi ha in affidamento il bambino a ottenere il

mantenimento dai genitori assenti. Tra gli altri articoli rilevanti della Convenzione figurano quelli dal 7 al 10, che riconoscono differenti aspetti del principio dell'unità familiare, compreso l'obbligo di non separare i bambini dalle loro famiglie se non come ultima risorsa, nonché il diritto dei bambini a mantenere, in caso di separazione, dei contatti regolari e personali con i loro genitori.

La maggior parte delle Costituzioni africane riconosce il diritto della famiglia alla protezione come diritto umano fondamentale. La Costituzione etiopica del 1994 riconosce il diritto della famiglia alla protezione da parte della società e dello Stato, oltre al principio dell'uguaglianza degli uomini e delle donne riguardo al matrimonio.¹⁷⁹ Le Costituzioni di Burkina Faso, Ruanda e Togo proclamano la famiglia come unità di base della società e riconoscono il diritto dello Stato a proteggere le famiglie, oltre al diritto e al dovere dei genitori di crescere ed educare i propri figli. La

Costituzione del Sudafrica riconosce il diritto dei bambini a essere accuditi dai loro genitori o dalle loro famiglie, nonché il diritto a cure alternative alla famiglia, se necessarie (vedi Quadro 1, p. 24).

La legislazione adottata dal Sudafrica nel 1998 riconosce i matrimoni tradizionali, purché siano basati sul libero consenso di entrambe le parti e purché entrambe le parti abbiano più di 18 anni. Quest'iniziativa, però, è stata considerata insufficiente, motivo per cui la Legge sull'infanzia del 2005 opera dei cambiamenti di vasta portata al sistema di assistenza all'infanzia.¹⁸⁰ Il concetto di autorità paterna sui figli (*patria potestà*) è stato sostituito da quello dei diritti e delle responsabilità dei genitori, e l'accesso ai figli è stato riformulato come "contatto".¹⁸¹ La legge in questione contiene anche un concetto più ampio di "famiglia", basato sulle norme sociali africane.¹⁸²

La Legge nigeriana sui diritti dell'infanzia contiene il seguente articolo sull'unità familiare:

Ogni bambino ha diritto alle cure e alla protezione dei genitori e, di conseguenza, nessun bambino verrà separato dai genitori contro il suo desiderio, tranne che (a) ai fini della sua educazione e del suo benessere; o (b) nell'esercizio di una decisione giudiziaria in conformità con gli articoli di questa legge, nel superiore interesse del bambino.¹⁸³

Questo approccio riconosce il ruolo centrale ai desideri del bambino.¹⁸⁴

In Asia, la Costituzione del Vietnam riconosce il dovere dello Stato di proteggere la famiglia in quanto "cellula" della società. Nella Repubblica di Corea, la Legge quadro sui minorenni, adottata nel 1993, stabilisce le basi legali per costruire degli ambienti sociali in cui tutti i giovani possano crescere intellettualmente, moralmente e fisicamente equilibrati. La legislazione giapponese sulla famiglia è stata emendata per riconoscere il diritto di residenza delle madri straniere di bambini nati al di fuori del matrimonio da padri giapponesi, nonché per consentire ai genitori di scegliere la forma di scuola materna più appropriata per i loro figli.

Nella maggior parte degli Stati islamici, la legislazione sulla famiglia è basata principalmente o esclusivamente sulla legge islamica. In alcuni paesi, però, la legge permette a comunità diverse di essere governate dalle proprie leggi e, spesso, dai propri tribunali religiosi. In Bangladesh, lo stato della persona è governato da quattro tipi di leggi religiose, mentre in Libano i diversi corpi di legge sulla persona riconosciuti non sono meno di 15.¹⁸⁵

Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha sollevato delle preoccupazioni su situazioni in cui diversi corpi di legge sono applicabili a diversi settori della popolazione, dato che situazioni del genere privano alcuni bambini della protezione loro dovuta ai sensi della Convenzione, in base all'età, al sesso o all'affiliazione religiosa.¹⁸⁶ Benché alcune caratteristiche risultino comuni alla maggior parte dei sistemi di diritto di famiglia basati sulla legge islamica, esistono delle variazioni nel modo in cui la legge islamica viene interpretata e applicata nei diversi paesi. Riguardo alla questione fondamentale di quando un individuo possa considerarsi un adulto, per esempio, un rapporto indica quanto segue:

La maturità che segnala la fine dell'infanzia si consegue quando un individuo diventa pienamente razionale e in grado di discernere... e acquisisce la maturità intellettuale, mentale e fisica. Secondo l'opinione dei giuristi, la maturità si caratterizza in due modi: il primo è l'apparizione dei soliti "segni di maturità" esterni, come la pubertà... Il secondo è il pieno raggiungimento dell'età giuridica, un tema su cui i giuristi hanno opinioni diverse, e su cui anche altri diritti positivi sono in disaccordo.¹⁸⁷

Alcuni paesi si sono dimostrati ricettivi all'inserimento dei principi e degli istituti giuridici, purché non risultassero incompatibili con i principi islamici.

In America latina, la ratifica della Convenzione ha determinato, in molti paesi, un rafforzamento delle disposizioni legali concernenti i diritti della famiglia. La nuova Costituzione paraguaiana dichiara che "la famiglia è il fondamento della

società” e che “la sua completa protezione va incoraggiata e garantita”. Anche i nuovi codici riconoscono questo principio, in una forma o nell’altra, oltre che il diritto del bambino a vivere con la propria famiglia. Alcuni dei codici più recenti, come quelli dell’Ecuador e del Guatemala, riconoscono il dovere dello Stato di adottare dei provvedimenti per ristabilire l’unità familiare, qualora sia stata danneggiata.

In Giamaica, la Legge sulla cura e la protezione dell’infanzia del 2004 contiene diversi importanti principi riguardanti la famiglia. Riconosce, per esempio, che la famiglia è il miglior ambiente dove crescere i bambini, che i legami di parentela devono essere preservati ovunque possibile, che l’assistenza volta a mantenere l’integrità e l’autosufficienza delle famiglie va fornita, in tutti i casi possibili, su una base consensuale, e che le decisioni riguardanti i bambini vanno prese e attuate in maniera tempestiva.

Uno dei cambiamenti di valori sociali che hanno contrassegnato il periodo di transizione nell’Europa centrale e orientale è stato il passaggio a un maggior riconoscimento dell’importanza della famiglia come componente essenziale della società. Molte delle nuove costituzioni riflettono questa tendenza in articoli sui doveri dei genitori di prendersi cura dei bambini, di provvedere a loro e di educarli. La Carta dei diritti e delle libertà fondamentali della Repubblica Ceca, per esempio, dichiara che “l’essere genitori e la famiglia ricadono sotto la protezione della legge...i bambini hanno il diritto alla cura e all’educazione dei genitori...” e che “i genitori che stanno crescendo dei bambini hanno diritto all’assistenza da parte dello Stato.”¹⁸⁸

In tutta la regione, si è rilevato che le nuove leggi riconoscono i principi enunciati negli articoli 18 e 27 della Convenzione: il principio secondo cui i genitori hanno la responsabilità principale di crescere i figli e di fornire loro condizioni di vita adeguate allo sviluppo, e quello relativo al fatto che il dovere principale dello Stato consiste nell’aiutare i genitori ad adempiere ai loro obblighi nei confronti dei figli. La legge rumena sui diritti dell’infanzia,

per esempio, dichiara che “la principale responsabilità dei genitori è quella di crescere il bambino e di garantirne l’adeguato sviluppo”, mentre “le autorità locali della pubblica amministrazione hanno il dovere di sostenere i genitori” sotto questo aspetto e “l’intervento dello Stato è da considerarsi complementare.”¹⁸⁹ La stessa legge afferma inoltre: “I genitori del bambino hanno il diritto di ricevere le informazioni e l’assistenza specialistica necessari per educare, accudire e crescere il bambino.”¹⁹⁰

Sostegno per la famiglia

Secondo quanto sancisce la Convenzione, la famiglia ha la responsabilità principale di crescere i bambini e di fornire loro condizioni di vita adatte a un sano sviluppo. Riconosce anche il dovere dello Stato e della società di fornire alla famiglia il sostegno eventualmente necessario per adempiere a questi obblighi. Diversi paesi asiatici hanno adottato delle leggi sull’accesso alle strutture per l’assistenza dei bambini in età prescolare, una forma di sostegno specificamente menzionata dall’articolo 18, par. 3 della Convenzione. Nel 1991 la Repubblica di Corea, per esempio, ha adottato una Legge sulla cura dei bambini piccoli per aiutare le madri di figli piccoli che lavorano. Nel 1990, le Filippine hanno adottato delle leggi secondo cui ogni villaggio deve fornire asili nido alle madri che lavorano, mentre il Giappone ha adottato delle leggi che offrono ai genitori una maggiore scelta in materia di strutture di assistenza diurna.

Il riconoscimento dell’importanza della famiglia e delle responsabilità della famiglia nei confronti dei bambini costituisce una caratteristica fondamentale della legge islamica. Esistono delle sostanziali differenze nella misura in cui la legislazione degli Stati islamici riconosce la responsabilità dello Stato nel sostegno alla famiglia. In alcuni di questi Stati, tale responsabilità viene lasciata in gran parte alle istituzioni sociali e religiose, mentre in altri sono state istituite delle agenzie pubbliche per sovrintendere a tale funzione.

Numerosi paesi hanno preso dei provvedimenti per potenziare il sostegno alle famiglie.

Nella Jamahiriya Araba Libia, il Decreto per la protezione e il benessere dell'infanzia del 1991 ha rafforzato il sostegno alle famiglie con bambini numerosi e a quelle con bambini con bisogni speciali. Il Codice per la protezione dell'infanzia adottato dalla Tunisia nel 1995 stabilisce che "in tutti i provvedimenti riguardanti i bambini, l'azione preventiva in relazione alla famiglia dev'essere una considerazione preminente, al fine di salvaguardare il ruolo della famiglia... educando il bambino, mandandolo a scuola e assicurandogli la protezione necessaria per un normale sviluppo."¹⁹¹

La maggior parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale ha avuto tradizionalmente dei sistemi di sicurezza sociale ben sviluppati. Il processo di transizione e le trasformazioni economiche che si sono verificati nell'ultimo decennio hanno ridotto la capacità della maggior parte dei governi di mantenere, in termini reali, i livelli di benefici esistenti prima del 1990, mentre la disoccupazione e il peggioramento delle condizioni sociali hanno moltiplicato la richiesta di servizi sociali. Ciononostante, la maggior parte degli Stati della regione ha mantenuto l'impegno di fornire un reddito di sostegno alle famiglie bisognose. Ciò risulta evidente nella promulgazione di diverse leggi che regolano i benefici per le famiglie o per le famiglie con bambini, molti dei quali sono riservati ai bambini con bisogni speciali.

Gli articoli della Convenzione riguardanti la famiglia come ambiente ideale per soddisfare i bisogni dei bambini hanno toccato un argomento delicato, incoraggiando uno spostamento della fiducia dalle istituzioni statali ai programmi sociali che offrono dei benefici ai bambini attraverso le loro famiglie. La Legge sui benefici per i bambini del 2001 della Slovenia,

per esempio, dà ai genitori di bambini gravemente malati o disabili il diritto di ricevere dei benefici speciali finché questi minorenni non raggiungano i 18 anni. Un'altra importante innovazione introdotta dalla Slovenia nel 1999 è la Legge per il fondo di garanzia e mantenimento, che riconosce il diritto del genitore unico e bisognoso che non riceve i pagamenti di mantenimento ordinati dal tribunale, di beneficiare di pagamenti da un fondo pubblico.

La Francia ha adottato diverse leggi che rafforzano i diritti dei genitori che lavorano. Un'indennità per l'impiego di assistenti all'infanzia è stata introdotta nel 1990 e rafforzata prima nel 1994 e poi ancora nel 2001. La legislazione per migliorare la qualità dell'assistenza fornita nelle case di assistenti privati è stata adottata nel 1992, mentre nel 1994 è stata promulgata quella che rafforza il diritto dei genitori che lavorano a ottenere un congedo o una riduzione delle ore di lavoro in occasione della nascita o della malattia di un figlio.¹⁹²

Per quanto riguarda il Canada, la legislazione federale adottata nel 1993 e nel 1998 ha riformato il sistema di indennità alle famiglie a basso e medio reddito con bambini, determinando un notevole aumento degli assegni ricevuti da molte famiglie.¹⁹³ Anche molti Governi provinciali hanno compiuto dei passi importanti per aumentare il sostegno alle famiglie con bambini. Nel 1997, il Québec ha fuso il Segretariato per gli Affari Familiari e l'Ufficio dei Servizi per l'Assistenza all'Infanzia nel Ministero per la Famiglia e il Bambino, riflettendo l'approccio olistico ai diritti del bambino e della famiglia che è alla base della Convenzione.

In Svezia, la responsabilità principale di fornire dei servizi sociali spetta alle autorità municipali, che devono conformarsi alle leggi emanate dal

Quadro 14

Polonia: difesa costituzionale del diritto delle famiglie al sostegno e all'assistenza

Lo Stato, nella sua politica sociale ed economica, prenderà in considerazione il bene della famiglia. Le famiglie che si trovano in circostanze materiali e sociali difficili, soprattutto, quelle con molti figli o un solo genitore, avranno diritto a un'assistenza particolare da parte delle autorità pubbliche.

Fonte: Articolo 71.1 della Costituzione della Polonia.

Parlamento. Un processo di revisione della Legge sui servizi sociali è cominciato nel 1991, poco dopo la ratifica della Convenzione. Nel 1995, è stata attuata una legislazione per rafforzare l'obbligo delle autorità locali di fornire assistenza a tutti i bambini sotto i 12 anni bisognosi di tali servizi, mentre la responsabilità di coordinare e supervisionare l'assistenza all'infanzia è passata dal Ministero della Salute e del Diritto Sociale al Ministero dell'Istruzione. Il diritto al *counselling* familiare è stato rafforzato nel 1996, mentre gli standard minimi per l'assistenza materiale alle famiglie in condizioni di bisogno sono stati aumentati nel 1998.

La Legge Quadro italiana del 1992 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone con disabilità ha aumentato l'assistenza alle famiglie di bambini disabili, allo scopo di ridurre l'istituzionalizzazione di questi ultimi. Leggi che garantiscono indennità alle famiglie con più di tre figli sono state adottate nel 1998 e rafforzate nel 2001. Altre misure che riconoscono ai padri il diritto di prendere un congedo per assistere i bambini sono state adottate nel 2002, mentre il sostegno per gli asili nido è stato aumentato da una legge adottata nel 2001.¹⁹⁴

Nel Regno Unito, è stato messo particolarmente in risalto lo sviluppo di piani e programmi per la fornitura di servizi ai bambini e alle loro famiglie. La Legge sull'infanzia del 1989 stabilisce che la responsabilità principale per l'educazione dei figli spetta ai genitori e riconosce la responsabilità delle autorità locali, in Inghilterra e nel Galles, di fornire assistenza ai genitori che incontrano delle difficoltà in questo compito. La Legge scozzese sull'infanzia del 1995 e quella nord-irlandese del 1995 non riconoscono dei veri e propri diritti a servizi, ma attribuiscono alle autorità locali l'obbligo di stilare dei piani completi per la fornitura di servizi ai bambini.

La responsabilità comune dei genitori

Diversi paesi africani tra quelli studiati hanno adottato nuovi standard legali sulle responsabilità delle madri e dei padri secondo lo spirito

dell'articolo 18.2 della Carta Africana sui diritti e il benessere dei bambini, che riconosce le uguali, e non semplicemente "comuni", responsabilità dei coniugi nei confronti dei loro figli. La Costituzione dell'Etiopia del 1994 riconosceva il principio dell'uguaglianza di uomini e donne rispetto al matrimonio. La Legge sui diritti dell'infanzia della Nigeria afferma il diritto alla custodia congiunta.¹⁹⁵ Nel 1997, il Sudafrica ha adottato delle leggi volte a mettere in atto il principio dei pari diritti e responsabilità dei genitori, riconoscendo certi diritti dei padri dei bambini nati fuori del vincolo matrimoniale nei confronti dei loro figli.¹⁹⁶

La Costituzione del Vietnam del 1992 riconosceva l'uguaglianza tra marito e moglie. Nei paesi sottoposti alla legge islamica, la giurisprudenza riconosce chiaramente i doveri dei genitori riguardo alla cura e all'educazione dei figli, benché le responsabilità delle madri e dei padri vengano spesso definite in termini complementari, specifici per genere. In alcuni paesi, tuttavia, c'è un maggiore riconoscimento del fatto che i doveri dei genitori non sono soltanto condivisi, ma anche uguali. Sembra che questa tendenza sia stata incoraggiata dalla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna e dalla Carta Africana sui diritti e il benessere dei bambini, oltre che dalla Convenzione. Il Codice di stato personale della Tunisia, per esempio, è stato emendato nel 1993 in modo da riconoscere il principio della responsabilità congiunta dei coniugi e dei genitori nel prendersi cura dei loro figli e nell'esercitare verso di loro i diritti di tutela.¹⁹⁷ Anche la legislazione libica adottata nel 1992 assegna la tutela giuridica a entrambi i genitori.¹⁹⁸

Nell'America latina, la maggior parte dei nuovi Codici per l'infanzia riconosce gli uguali diritti e responsabilità dei genitori rispetto ai loro figli. Il Codice del Nicaragua, per esempio, stabilisce quanto segue:

I rapporti familiari sono basati sul rispetto reciproco, sulla solidarietà e sull'assoluta uguaglianza dei diritti e delle responsabilità delle madri e dei padri. Le madri e i padri hanno il...dovere di farsi carico delle

spese di mantenimento della casa e di tutti gli aspetti dell'educazione dei figli attraverso sforzi condivisi, con uguali diritti e responsabilità.¹⁹⁹

Anche alcuni paesi dell'Europa occidentale hanno operato dei cambiamenti nelle loro leggi per renderle più conformi a questo principio. In Francia, la legge dell'8 gennaio 1993 stabilisce che l'autorità dei genitori debba essere esercitata congiuntamente, indipendentemente dal fatto che i genitori di un bambino siano sposati, separati o divorziati, e incoraggia i genitori a raggiungere un accordo amichevole sull'esercizio dell'autorità parentale. Stabilisce anche che i genitori dei bambini nati fuori dal vincolo matrimoniale esercitino congiuntamente l'autorità parentale, se riconoscono entrambi il bambino prima che raggiunga un anno di età e vivono insieme al momento del riconoscimento, oppure se, in seguito, dichiarano davanti a un tribunale il loro desiderio di esercitare insieme l'autorità sui figli. Il requisito della coabitazione dei genitori è stato eliminato nel 2002.²⁰⁰ La legislazione adottata nel 1995 ha stabilito una procedura per la mediazione e la conciliazione delle dispute tra genitori o tra coniugi.²⁰¹

La legge svedese stabilisce che i genitori sposati abbiano la responsabilità congiunta dei loro figli, con la presunzione che tale tipo di responsabilità continui in caso di divorzio. Sono le madri, però, ad avere la responsabilità dei bambini nati fuori dal matrimonio. Nel Regno Unito, ai sensi del diritto consuetudinario, i padri venivano riconosciuti come i tutori naturali dei loro bambini. La Legge sull'infanzia del 1989, invece, riconosce il principio della responsabilità parentale congiunta per i figli. Entrambi i genitori hanno automaticamente la responsabilità di allevare i figli nati dal vincolo matrimoniale. Il padre di un bambino nato fuori dal vincolo matrimoniale può acquisire responsabilità attraverso un accordo con la madre, un successivo matrimonio con lei o un ordine del tribunale. La responsabilità genitoriale nei confronti dei figli non termina con l'affidamento di un bambino in assistenza, e non viene assegnata a un unico

genitore in caso di divorzio o di separazione. Continua a essere condivisa, e si perde soltanto in caso di adozione.

Il Decreto sull'infanzia dell'Irlanda del Nord introduce il principio di uguale responsabilità di fronte alla legge del territorio, e consente anche al padre non sposato di riconoscere la sua responsabilità parentale grazie a un semplice accordo, senza un ordine del tribunale. La Legge sull'infanzia della Scozia è la prima legge del Regno Unito a definire in dettaglio le responsabilità dei genitori verso i figli, compreso il dovere di mantenere regolarmente dei rapporti personali e un contatto diretto con loro fino all'età di 16 anni.

Anche diverse province canadesi hanno adottato delle leggi sulle responsabilità comuni dei genitori. Il Codice civile adottato dal Québec nel 1991 stabilisce che il padre e la madre esercitino una potestà parentale congiunta.²⁰² La provincia dell'Alberta ha adottato una legislazione che richiede ai genitori che stanno divorziando di frequentare un programma di educazione alla cura dei figli che li incoraggi a lavorare insieme per alleviare l'impatto della separazione o del divorzio sui figli e concentrarsi sull'interesse superiore di questi ultimi.

Affidamento e mantenimento dei figli

La Convenzione stabilisce che le decisioni riguardanti la custodia dei figli i cui genitori non vivano insieme si basino sull'interesse superiore dei bambini, i quali hanno diritto a un regolare contatto con entrambi i genitori, a meno che tale contatto non risulti contrario proprio al loro interesse superiore.²⁰³ Stabilisce, inoltre, che gli Stati hanno l'obbligo di "prendere tutti i provvedimenti adeguati a garantire il recupero degli assegni di mantenimento per il bambino da parte dei genitori o di altre persone che hanno una responsabilità finanziaria nei confronti del minore."²⁰⁴

La legge islamica contiene delle regole specifiche riguardo alla custodia dei bambini i cui genitori siano separati o divorziati e al loro

mantenimento. Le leggi di alcuni paesi incorporano il principio dell' 'interesse superiore' o criteri analoghi. La legislazione marocchina sulla custodia, per esempio, è stata descritta in questi termini:

Le prescritte condizioni per la custodia (hadana) danno espressamente priorità agli interessi del bambino. Il tutore dev'essere un adulto di mente e carattere sani, che deve avere la capacità di crescere il bambino e di sostenerlo fisicamente e moralmente. Questa persona dev'essere libera da malattie contagiose e da qualunque limitazione che ne inibisca la capacità di fornire al bambino cure adeguate.

Il giudice decide la questione della custodia (hadana) quando un matrimonio è sciolto. Laddove entrambi i genitori risultino idonei, il giudice decide quale sia la parte più adatta ad assumersi la responsabilità, alla luce delle clausole dell'articolo 101 del Codice sullo stato personale.²⁰⁵

Il dovere del padre separato o divorziato dalla madre dei suoi figli di provvedere al mantenimento è chiaramente riconosciuto dalla legge islamica. Se il padre è incapace di mantenere i propri figli, la responsabilità passa ad altri parenti, compresa la madre, secondo le regole prescritte. Nel 1993, la Tunisia ha compiuto il significativo passo di stabilire un Fondo di garanzia del mantenimento e degli alimenti per offrire un reddito compensativo ai genitori che non ricevono i pagamenti a cui hanno diritto.

Anche altri paesi in Africa e in Asia hanno adottato nuove leggi sul mantenimento. In Sudafrica, nel 1998, 1999 e 2005 sono state adottate leggi e regolamenti che rafforzano il diritto al mantenimento. In Giappone, la legislazione concernente la famiglia è stata emendata per rafforzare il diritto delle madri sole al mantenimento e in Sri Lanka, la Legge sul mantenimento del 1989

è stata sostituita nel 1999 da una legislazione che ha eliminato le disposizioni discriminatorie della legge precedente.

Il lavoro degli immigrati rappresenta un fenomeno crescente in tutte le regioni. Da quando sono divenuti parti della Convenzione, alcuni paesi hanno intensificato i loro sforzi per stipulare degli accordi sulla custodia e il mantenimento delle famiglie i cui membri vivono in paesi diversi. Dal 1991 il Marocco, per esempio, ha stilato degli accordi con il Bahrain, il Belgio, la Spagna e la Repubblica Araba di Siria.

In America latina, benché la maggior parte dei nuovi Codici per l'infanzia riconoscano i diritti e doveri paritari dei genitori, alcuni di tali codici perpetuano la convinzione che, quando i genitori si separano, debba essere la madre a ottenere la custodia dei figli. In alcuni dei codici più recenti, comunque, viene riconosciuto il diritto dei figli di coniugi separati a mantenere il contatto con entrambi i genitori.

In Canada, nel 1997, è stato adottato un pacchetto di leggi federali per aumentare da 16 a 18 anni l'età sotto la quale i ragazzi hanno diritto al mantenimento. La legislazione mira a garantire che i bambini ricevano livelli appropriati di sostegno, incoraggia l'osservanza volontaria delle leggi e facilita l'accesso a informazioni utilizzabili per individuare i genitori inadempienti e ridurre quindi i costi legali.²⁰⁶ Nel corso degli anni Novanta, la maggior parte delle province canadesi ha adottato delle leggi che rafforzano certi meccanismi per esigere gli assegni di mantenimento.²⁰⁷

Nel 1991, la Francia e il Regno Unito hanno adottato entrambi delle leggi per migliorare i sistemi di riscossione del mantenimento da genitori che non vivono con i loro figli.²⁰⁸ In Scozia, la nuova Legge sul mantenimento dei bambini permette ai minorenni di 12 anni o più di richiedere un ordine di mantenimento a loro nome.



Un bambino che viene privato del suo ambiente familiare, o che, per il suo interesse superiore, non può essere lasciato in tale ambiente, avrà diritto alla protezione speciale e all'assistenza da parte dello Stato.

10 LE FORME DI CURA ALTERNATIVE ALLA FAMIGLIA

L'articolo 20 della Convenzione sottolinea il diritto dei bambini che non hanno una famiglia, che sono stati abbandonati o che non possono ricevere assistenza da parte dei loro genitori, a "protezione e aiuti speciali" e a "forme di cura alternative." Vengono menzionate quattro forme particolari di cura alternativa: affidamento, adozione, collocamento in un istituto per l'infanzia e *kafalah*. L'articolo 20 sottolinea altresì che l'obbligo di garantire che questi bambini ricevano cure appropriate spetta allo Stato, e indica che la continuità di educazione e ambiente dovrebbe essere presa in considerazione nella scelta della sistemazione appropriata, e che la sistemazione in un orfanotrofio o in un istituto analogo dovrebbe costituire soltanto un'ultima risorsa.

Molti dei paesi studiati hanno preso dei provvedimenti per conformare le loro leggi a questi principi. Nel 1996, il Sudafrica ha emendato la Legge per l'assistenza dell'infanzia, in modo da rendere più coerenti con

la Convenzione gli articoli relativi ai procedimenti per l'assistenza e la protezione, all'adozione e all'assistenza residenziale.

Questi emendamenti danno ai bambini un diritto qualificato a essere rappresentati in una vasta gamma di procedimenti giudiziari, proibiscono l'uso delle pene corporali nelle case famiglia e nelle strutture per l'assistenza dell'infanzia, limitano gli accordi di affidamento non ufficiali e ridefiniscono i motivi per l'allontanamento dei bambini dalla loro casa (vedi Quadro 15, p. 68). La Legge sull'infanzia del 2005 e i suoi emendamenti, proposti ma non ancora adottati, prevedono cambiamenti di maggior portata nel sistema di assistenza dell'infanzia, compreso il riconoscimento di nuove forme di cura alternative alla famiglia.²⁰⁹

La Legge sui diritti dell'infanzia della Nigeria stabilisce che il collocamento in un istituto dei bambini bisognosi sia soltanto un'ultima

risorsa e obbliga i governi statali ad aiutare questi bambini a tornare nelle loro famiglie.²¹⁰ Riconosce anche che un affidamento non implica la separazione permanente di un bambino dalla sua famiglia. Le sezioni 55 e 56 stabiliscono che le autorità debbano consentire il contatto tra il bambino e la sua famiglia e specificano che l'affidamento non dà diritto a nessuno di cambiare il nome del bambino o di acconsentire alla sua adozione.

In Asia, la Legge sulla protezione, la cura e l'educazione dei bambini del Vietnam riconosce il diritto all'assistenza di tutti i bambini che non ricevono alcun mantenimento. La Costituzione del Nepal sottolinea il dovere dello Stato di adottare dei programmi per l'assistenza e la protezione degli orfani, mentre la Legge sull'infanzia del 1992 riconosce il dovere dello Stato di prendere i provvedimenti necessari per il mantenimento del bambino "indifeso", definito come un bambino a cui mancano i genitori o la famiglia, o che è stato rifiutato dai suoi genitori o familiari, o che non possiede mezzi di sussistenza. La custodia dei bambini i cui genitori sono separati o divorziati è governata, però, da rigide regole tradizionali, piuttosto che dal principio dell'"interesse superiore", e l'adozione non ufficiale resta piuttosto comune.

La Legge sulla giustizia minorile, adottata dall'India nel 2000 stabilisce, un nuovo modello per il trattamento dei bambini bisognosi di cura e di protezione. Una caratteristica chiave è rappresentata dalla creazione di comitati distrettuali per la tutela dell'infanzia, allo scopo di gestire i procedimenti per l'assistenza e la protezione. Il sistema di assistenza previsto dalla Legge comprende strutture assistenziali temporanee e programmi post-assistenza per i bambini che sono usciti da strutture residenziali, oltre a strutture residenziali a lungo termine. Tale sistema mette l'accento sulla riabilitazione del bambino e riconosce la restituzione del bambino alla sua famiglia come

Quadro 15

Sudafrica: un approccio incentrato sui bambini alle procedure legali per l'assistenza e la protezione del minore

Secondo i termini dell'Emendamento alla Legge per l'assistenza all'infanzia del 1996, il motivo principale dell'allontanamento forzato di un minore dalla famiglia d'origine è diventato il fatto che il bambino abbia "bisogno di cure", rispetto al precedente motivo che richiedeva che i genitori fossero giudicati "inadatti" o "incapaci" di prendersi cura del bambino. Con questo emendamento, l'assemblea legislativa ha modificato le procedure per la rimozione del minore dal nucleo familiare d'origine da un approccio basato prevalentemente sulle carenze o sui genitori a un approccio basato prevalentemente sul bambino....

Tuttavia, la Commissione desidera sottolineare che il fatto di trovare un bambino bisognoso di cure non dovrebbe necessariamente costituire un motivo per l'allontanamento di quel bambino dalla propria casa. In effetti, ai sensi del nuovo statuto per l'infanzia, lo scopo dovrebbe essere, piuttosto, quello di dare sostegno a quel bambino e alla sua famiglia, per fare in modo che il minore rimanga con la sua famiglia.

Fonte: Documento di Discussione 103, Commissione Giuridica Sudafricana, 2002.

possibile obiettivo dell'assistenza fornita. Le disposizioni riguardanti l'adozione riconoscono il diritto del bambino a essere ascoltato, e stabiliscono che i genitori consenzienti all'adozione dei loro figli abbiano un periodo di due mesi per ripensarci. Si tratta di una preziosa garanzia per assicurare che il consenso sia informato e volontario.

Negli Stati Islamici, le principali forme di cura alternative sono rappresentate dalla famiglia estesa (chiamata talvolta tutela), dalla *kafalah* e dall'assistenza in un istituto. Alcuni paesi riconoscono anche l'affidamento. Di tutti i paesi islamici esaminati nel rapporto, soltanto la Tunisia riconosce l'adozione. La *kafalah* è un'istituzione della legge islamica che è stata descritta come segue:

L'Islam sostiene il sistema della *kafalah* (una forma di tutela), in conformità con le disposizioni della *Shariah*. L'Islam sostiene anche la carità e l'aiuto per i bisognosi. In questo modo, i bambini privati di un ambiente familiare possono essere cresciuti, mantenuti, ospitati e accuditi,

godendo dello stato di figli naturali, senza essere adottati e soggetti alla condizione di dover mantenere la discendenza originaria senza essere collegati a quella del loro tutore, cosicché, per legge, non hanno diritto all'eredità o ai diritti collegati al mantenimento di cui i suoi figli naturali godrebbero.²¹¹

La Jamahiryia Araba Libia ha adottato delle leggi che regolano l'accesso a forme di cura alternative da parte della famiglia di un bambino i cui genitori non sono in grado di prendersene cura. La legge n° 17 del 1992 stabilisce che normalmente dovrebbero essere le parenti donne del bambino a garantire forme di cura alternative, in base al loro ordine di successione e di parentela. Laddove due o più donne hanno lo stesso rapporto di parentela col bambino, un tribunale nominerà come tutore la parente più adatta, oppure, se nessuna parente donna è in grado di assumere la tutela, un parente maschio o una persona non imparentata col bambino.²¹² Questo approccio può essere considerato un compromesso tra le regole tradizionali e il principio dell' 'interesse superiore' riconosciuto dalla Convenzione.

Il Marocco ha adottato delle leggi sulla *kafalah* nel 1993, sostituite poi da una nuova legge nel 2003.²¹³ La legge stabilisce che l'affidamento verrà deciso da un tribunale in base a uno studio compiuto da un'autorità competente, e potrà essere revocato, se necessario, in base alla raccomandazione di un'agenzia di servizi sociali, per proteggere l'interesse superiore del bambino. La legge permette anche al bambino di ricevere il nome della famiglia alla quale è stato affidato, e riconosce il diritto della famiglia stessa a indennità e ad altri benefici sociali per il bambino. In America latina, la maggior parte dei nuovi codici stabilisce che la protezione del bambino rappresenta l'unico motivo valido per allontanarlo dalla sua famiglia di origine, e alcuni codici individuano delle alternative all'allontanamento, come degli avvertimenti, il *counselling* o la partecipazione a programmi contro l'abuso di sostanze.

La Legge giamaicana sulla cura e la protezione dell'infanzia del 2004 riconosce alcuni dei

principi importanti sulle forme di cura alternative contenuti nella Convenzione. Per esempio, gli articoli relativi alla scelta della sistemazione appropriata per i bambini bisognosi di forme di cura alternative indicano che la decisione dovrebbe essere basata sull'interesse superiore del bambino, e si dovrebbe dare la preferenza a una sistemazione all'interno della famiglia estesa, rimanendo all'interno della stessa comunità.

Nell'Europa centrale e orientale, una questione di cruciale importanza è rappresentata dalla mancanza di programmi efficaci per la prevenzione dell'abbandono dei bambini da parte dei loro genitori. La legislazione adottata dalla maggior parte dei paesi della regione dal 1989 in poi considera la separazione dei bambini dai loro genitori un'ultima risorsa, che dovrebbe essere decisa da un tribunale o comunque sottoposta a un esame giudiziario, stabilendo che tutte le parti hanno diritto a essere ascoltate.

La Costituzione della Bielorussia del 1996 è stata emendata per fare in modo che i bambini non possano essere allontanati dai loro genitori se non con un ordine del tribunale.²¹⁴ In effetti, la Legge bielorusa sui diritti dell'infanzia stabilisce: "Ogni bambino avrà diritto a vivere in famiglia, a conoscere entrambi i suoi genitori, a essere accudito da loro e a vivere con loro, tranne nei casi in cui la separazione da uno o da entrambi i genitori risulti necessaria per l'interesse superiore del bambino."²¹⁵ La legge rumena sui diritti dell'infanzia stabilisce che i bambini non vengano separati non solo dai loro genitori se non "in casi speciali e limitati, stabiliti dalla legge... e soltanto qualora l'interesse superiore del bambino lo richieda", ma neanche dalle loro famiglie, a meno che non si sia prima tentato di risolvere il problema attraverso il *counselling*, la terapia e la mediazione o altri servizi volti a soddisfare i particolari bisogni del bambino e della sua famiglia.²¹⁶

Anche alcuni paesi dell'Europa occidentale hanno modificato le loro leggi per renderle più conformi alla Convenzione. Nel Regno Unito, la Legge sull'adozione e sull'infanzia del 2002 ha introdotto una nuova tutela speciale per

offrire una sistemazione permanente in una famiglia ai bambini per i quali l'adozione non risulta appropriata, come i bambini musulmani. In Francia, la legislazione adottata nel 1998 stabilisce che, quando un bambino viene dato in affidamento, si devono prendere dei provvedimenti per facilitare le visite da parte dei suoi genitori.²¹⁷ La legislazione adottata nel 2004 sottolinea che tutte le decisioni di questo genere devono essere rigorosamente basate sul superiore interesse del bambino.²¹⁸

In Svezia, la politica nei confronti dei bambini bisognosi di protezione consiste nel cercare di convincere i genitori e il bambino stesso della necessità di cure alternative. Quando un bambino viene dato in affidamento, si presuppone che tale sistemazione sia temporanea e che, prima o poi, il bambino debba ritornare in famiglia. L'affidamento forzato è governato dalla Legge sull'assistenza ai giovani (Provvedimenti speciali). Nel 1998, la legislazione è stata emendata in modo da riconoscere il diritto delle parti in causa a essere informate dell'apertura di un'indagine sulla necessità di un affidamento.

Affidamento a istituti

Nella maggior parte dell'Europa centrale e orientale, il periodo post-guerra fredda è stato caratterizzato dallo sviluppo di ampie reti di strutture residenziali per l'assistenza ai bambini e da un'eccessiva fiducia nell'affidamento agli istituti.²¹⁹ Diversi ministeri gestivano strutture per diversi tipi di bambini (bambini disabili, bambini abbandonati, bambini trascurati e abusati, orfani, bambini autori di reato e bambini con problemi comportamentali), appartenenti a diversi gruppi di età. Il principio secondo cui lo Stato ha la responsabilità di garantire il benessere della popolazione è stato distorto fino al punto di incoraggiare l'abbandono dei bambini, che sono stati definiti "orfani sociali", da parte di genitori in circostanze economiche o sociali difficili. Solo dal 4% al 5% dei bambini in istituti era rappresentato da orfani veri e propri, e l'uso massiccio degli istituti determinava, in genere, degli standard assistenziali scadenti.²²⁰ La Slovenia costituisce un'eccezione

degnata di nota a questa regola. La maggior parte dei bambini che non possono vivere con le loro famiglie di nascita viene data in affidamento, mentre l'assistenza negli istituti è generalmente limitata a bambini con bisogni speciali, i quali vengono messi in scuole residenziali in grado di fornire un'educazione speciale.

La maggior parte dei paesi della regione ha adottato delle misure per favorire l'affidamento e per ridurre l'eccessiva fiducia nell'assistenza da parte degli istituti; in effetti, gran parte delle nuove leggi adottate dal 1989 in poi riconosce il principio secondo cui il ricorso agli istituti dev'essere considerata un'ultima risorsa. La Legge sui diritti dell'infanzia della Bielorussia, per esempio, afferma: "Le autorità che offrono assistenza e tutela prenderanno tutte le misure necessarie per collocare un bambino lasciato senza le cure dei genitori in una nuova famiglia (per l'adozione, l'affidamento o la tutela). A tali famiglie lo stato darà un sostegno finanziario."²²¹ I bambini possono venir messi in un istituto solo quando la sistemazione in una famiglia risulta "impossibile."²²² La legge rumena sui diritti dell'infanzia, poi, proibisce la sistemazione in istituto dei bambini sotto i 2 anni.²²³

Un'altra caratteristica di alcune nuove leggi è rappresentata dal riconoscimento dell'utilità dell'affidamento temporaneo e di programmi che intendono aiutare le famiglie a recuperare la capacità di assicurare cure adeguate ai loro bambini. Il Codice di famiglia russo del 1996 stabilisce che, quando i bambini vengono allontanati dalla loro famiglia a causa del comportamento dei genitori, la separazione permanente verrà presa in considerazione soltanto dopo un periodo di sei mesi, durante il quale il genitore o i genitori riceveranno assistenza per superare i problemi che hanno condotto all'allontanamento del bambino. La Legge sulla famiglia della Repubblica Ceca è stata emendata nel 1998 per introdurre una sospensione temporanea della custodia da parte dei genitori. La Legge rumena sui diritti dell'infanzia, invece, incarica le autorità competenti di fornire assistenza ai genitori i cui bambini siano stati allontanati altrove per ricevere assistenza

e protezione, in modo da ristabilire la loro capacità di prendersi cura dei propri figli, e riconosce il diritto all'assistenza legale dei genitori che cercano di recuperare la custodia dei figli.²²⁴

Le leggi di alcuni paesi riconoscono anche una pratica non menzionata dalla Convenzione che potrebbe essere considerata una forma di "cura alternativa," ossia l'emancipazione degli adolescenti. La Legge sui diritti dell'infanzia della Bielorussia stabilisce che "al compimento del quattordicesimo anno di età, il bambino avrà diritto a vivere in maniera indipendente, purché ci siano delle condizioni di vita adeguate, il sostegno finanziario dello Stato o la supervisione delle autorità di tutela o di assistenza."²²⁵ Anche la Slovenia ha adottato una legislazione che riconosce il diritto dei minorenni dai 15 anni in su a promuovere dei procedimenti legali per emanciparsi dai propri genitori.

Alcune delle leggi adottate nella regione da quando è stata ratificata la Convenzione fissano degli standard relativi all'opportunità di prendere in considerazione delle soluzioni che comportano il ricorso a istituti. La legge rumena sui diritti dell'infanzia, approvata nel 2004, stabilisce che le misure prese per ogni bambino privato della protezione dei propri genitori debbano essere basate su un "piano di protezione individualizzato". I piani per i minorenni con più di 14 anni richiedono il consenso del bambino stesso.²²⁶ La legislazione ceca, invece, è stata

emendata nel 1998 in modo da richiedere un esame semestrale delle condizioni negli istituti.

Anche dei paesi in altre parti del mondo hanno emendato le loro leggi per prevenire l'allontanamento ingiustificato di bambini dalle loro famiglie e ridurre il ricorso all'affidamento ad istituti. In Inghilterra e nel Galles, per esempio, la Legge sull'infanzia del 1989 riconosce che i bambini crescono solitamente meglio all'interno delle loro famiglie e, per favorire questo, chiede alle autorità locali di fornire dei servizi di sostegno ai bambini bisognosi e alle loro famiglie. La legge in questione stabilisce anche che, tranne che nei casi di allontanamento d'emergenza, i bambini non possono venir tolti dalle loro case senza un provvedimento dei giudici. La decisione di allontanare un bambino dalla sua casa costituisce un'ultima risorsa, dopo il fallimento di tutti gli altri tentativi di aiutare la famiglia a rimanere unita. Sia il bambino sia i genitori hanno diritto a essere ascoltati. I genitori hanno diritto anche all'assistenza legale, mentre il bambino ha diritto a essere rappresentato da un tutore ad litem. Quando l'allontanamento di un bambino dalla sua casa risulta necessario, la sistemazione con un parente è la soluzione preferita. Se ciò non è possibile, il bambino dovrebbe essere sistemato vicino a casa sua e tenuto insieme a eventuali fratelli o sorelle. L'adozione di questa legge, nonché la sua enfasi sul sostegno per la famiglia, ha determinato una sostanziale diminuzione del numero di bambini che vengono allontanati dalle loro case.

Quadro 16

Bielorussia: umanizzare l'assistenza negli istituti

Per garantire il sano sviluppo fisico, intellettuale e spirituale dei bambini affidati a istituti di internamento di qualunque tipo, verranno offerte loro condizioni simili all'ambiente familiare, nonché condizioni necessarie a far sì che i bambini mantengano la loro lingua, la loro cultura, le loro tradizioni e le loro usanze nazionali.

Fonte: Articolo 30 della Legge sui diritti del bambino, Bielorussia, 2000.

Adozione

L'adozione, così come è stata definita in precedenza, costituisce uno dei quattro tipi di cura alternativa espressamente riconosciuti dalla Convenzione. L'articolo 21 contiene una serie di standard volti specificamente a garantire che le adozioni siano guidate chiaramente dal principio dell'interesse superiore del bambino, tra cui l'obbligo che tutte le adozioni vengano autorizzate dalle autorità competenti e che tutte le persone interessate, inclusi i genitori biologici, diano il loro

consenso informato (a meno che acquisire tale consenso sia impossibile o non necessario).

In Africa, non è stato dato grande risalto alle leggi sull'adozione. In Etiopia, però, la Convenzione è stata presa in considerazione nella stesura del Codice di famiglia e adesso, grazie a questo, il principio dell' 'interesse superiore' costituisce il criterio principale nei procedimenti di adozione. Viene riconosciuto, inoltre, il diritto del bambino a essere ascoltato.²²⁷ Il nuovo Codice consente la revoca dell'adozione se il bambino viene sfruttato dai suoi genitori adottivi e lo stesso bambino adottato ha facoltà di richiedere tale revoca.²²⁸ In Asia, la maggior parte delle nuove leggi in materia riguarda l'adozione internazionale. La maggior parte degli Stati islamici non riconosce l'adozione, che pure è consentita in alcuni paesi. In Libano, dove l'adozione è legale per la comunità cristiana, il diritto penale è stato emendato nel 1993 in modo da proibire che si tragga profitto dall'adozione.

In America latina, la maggior parte dei nuovi codici contiene dei capitoli sull'adozione e su altre forme di cura alternative ideate per conformare la legge e la pratica nazionale ai principi e alle tutele giuridiche contenute nell'articolo 21 della Convenzione. Per esempio, i nuovi codici in questione contengono nuove tutele per garantire che i genitori biologici che danno i loro figli in adozione comprendano pienamente e accettino liberamente le conseguenze della loro decisione, nonché disposizioni per far sì che i bambini temporaneamente affidati a parenti o altre persone, come i bambini di lavoratori emigranti, non possano venir dichiarati adottabili. Molti codici riconoscono anche il diritto dei bambini di veder presi in considerazione i loro punti di vista nelle udienze relative alla collocazione in forme di cura alternative alla famiglia; stabiliscono nuove regole sul tipo di sistemazione più appropriata alle diverse circostanze, e richiedono comunque un riesame periodico di tutte le sistemazioni. In America latina, il diritto del bambino adottato a ottenere informazioni sulle proprie origini viene riconosciuto da diversi codici. Anche alcuni paesi i cui codici minorili non contengono articoli dettagliati sull'adozione

hanno emendato le loro leggi in materia. Il Costarica, per esempio, ha adottato una nuova Legge sull'adozione nel 1995, mentre il Messico ha emendato la sua legislazione nel 1998 e Panama ne ha adottata una nuova nel 2001.

Prima del 1989, i procedimenti relativi all'adozione erano insufficientemente regolati in molti paesi dell'Europa centrale e orientale. In Polonia, per esempio, le prime agenzie pubbliche con responsabilità per l'adozione sono state istituite nel 1993; in precedenza, questa funzione veniva lasciata alle agenzie sociali private, agli uffici legali e alle organizzazioni religiose. Nella Federazione Russa, ai tribunali non è stata concessa giurisdizione sull'adozione fino al 1996. Nel 1998, la Corte Costituzionale della Bielorussia ha stabilito che gli articoli del Codice sul matrimonio e la famiglia, che permettevano ai bambini di venire adottati con dei procedimenti extragiudiziari senza il consenso dei loro genitori, non erano conformi alla Costituzione e alla Convenzione.

I primi tentativi di regolare l'adozione non sono stati sempre basati su un pieno apprezzamento del ruolo che l'adozione dovrebbe svolgere nel quadro complessivo delle cure alternative alla famiglia o delle tutele richieste dagli articoli 20 e 21 della Convenzione. In ogni caso, ora la maggior parte delle leggi più recenti dell'Europa centrale e orientale incorpora i principi e le tutele esposti nella Convenzione.

In Francia e in Italia, le leggi sull'adozione sono state emendate in modo da rafforzare il diritto dei bambini abbandonati a una famiglia. In Francia, un articolo del Codice civile che impediva l'adozione di un bambino abbandonato dai genitori adottivi è stato eliminato.²²⁹ In Italia, le condizioni per essere idonei come genitori adottivi sono state rese più flessibili, ed è stato aumentato il sostegno finanziario alle coppie che adottano i bambini per i quali è difficile trovare delle famiglie (per esempio, i bambini più grandi).²³⁰ Nel Regno Unito, nel 2002 sono state adottate nuove leggi per "mettere i bambini al centro del processo di adozione."²³¹ La Legge sull'adozione e l'infanzia fa del benessere del bambino la considerazione preminente in tutte le decisioni riguardanti l'adozione, ri-

chiede ai governi locali di istituire dei servizi di adozione, permette a persone single e a coppie non sposate di adottare, limita la pubblicità e regola i compensi che possono venir richiesti per i servizi. In Canada, dal 1989 in poi, diversi territori e province hanno emendato le leggi collegate all'adozione, oppure ne hanno adottate di nuove, per garantirne la compatibilità con i requisiti della Convenzione.²³²

Adozioni internazionali

La Convenzione contiene anche una serie di requisiti che riguardano specificamente l'adozione internazionale. Tra questi figura il principio che permette l'adozione internazionale soltanto come ultima risorsa e stabilisce che i bambini adottati da genitori di un altro paese godano almeno degli stessi diritti di cui godrebbero nei loro paesi d'origine, e che vengano proibiti i "guadagni economici impropri, finanziari o d'altro genere".

Nel 1993, guidata dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia, la Conferenza dell'Aia sul diritto privato internazionale ha adottato una nuova convenzione per affrontare la realtà specifica dell'adozione tra paesi diversi, la Convenzione dell'Aia sulla protezione dell'infanzia e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

In Sudafrica, la Corte Costituzionale ha dichiarato la legislazione precedente, che non consentiva l'adozione internazionale, incompatibile con il principio dell'"interesse superiore", così come viene enunciato nella Costituzione del 1996. La Commissione di riforma legislativa ha raccomandato l'emanazione di leggi che regolino l'adozione internazionale basate sulla Convenzione dell'Aia, ma tali leggi non sono state ancora promulgate.

Diversi paesi asiatici hanno adottato nuove leggi sull'adozione internazionale. Il Decreto sull'adozione dello Sri Lanka è stato emendato nel 1992. La legge emendata stabilisce che l'adozione internazionale debba essere considerata un'ultima risorsa, limita il ruolo delle case famiglia private per i bambini, regola i compensi che possono venire richiesti e

stabilisce dei requisiti più severi per il monitoraggio delle adozioni. In Vietnam, una legge che regola l'adozione internazionale è stata adottata nel 1994. L'adozione tra paesi diversi è un'ultima risorsa, quando la sistemazione con una famiglia vietnamita risulta impossibile; il bambino adottato mantiene la nazionalità vietnamita e l'adozione viene monitorata finché il minorenne in questione non raggiunge i 18 anni di età. Nella Repubblica di Corea, invece, nel 1999 sono state adottate delle leggi per aumentare la pena per l'adozione illegale.

L'adozione internazionale è consentita nella maggior parte dei paesi dell'America latina, che però hanno adottato nuove leggi o regolamenti più severi per prevenire gli abusi e garantire la conformità alla Convenzione. La riforma legislativa sull'adozione internazionale è stata considerata una priorità, e diversi paesi hanno adottato delle nuove leggi che la regolano prima della promulgazione di codici minorili. Il codice ecuadoregno, per esempio, contiene un interessante articolo secondo cui i bambini non possono essere adottati da persone di un altro paese, a meno che le leggi di quel paese non riconoscano tutti i diritti contenuti nella Convenzione.

L'adozione tra paesi diversi è consentita in tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale inclusi in questo studio. Benché la regolamentazione fosse debole all'inizio degli anni Novanta, ora la maggior parte dei paesi ha adottato delle leggi basate sulla Convenzione che riconoscono il principio della sussidiarietà dell'adozione internazionale, proibiscono di trarre profitto da essa e richiedono che avvenga con il consenso dei bambini più grandi.²³³ Diverse leggi riconoscono il diritto dei bambini adottati da stranieri a mantenere la loro nazionalità.²³⁴

La Romania è un esempio cruciale di come la legge e la pratica concernenti l'adozione internazionale si siano evolute dall'avvento della Convenzione. Il sistema di assistenza per l'infanzia versava in condizioni critiche quando, nel dicembre del 1989, cadde il regime di Ceausescu, dopo più di due decenni al potere. All'epoca, in un paese di 22 milioni di abitanti, erano 100.000, secondo le stime,

i bambini relegati in orfanotrofi e istituti²³⁵ in condizioni terribili. La tragica situazione dei bambini istituzionalizzati venne pubblicizzata a livello internazionale, determinando un'ondata di adozioni internazionali; durante questo periodo di transizione, la crisi economica e la debolezza dei vincoli istituzionali determinò una diffusa corruzione all'interno del processo di adozione.

Nel 1991, la legislazione sull'adozione fu emendata e fu istituita un'agenzia centrale per ristabilire l'ordine e impedire che qualcuno si arricchisse sfruttando le adozioni. Nel 1997 e 1998, sono state approvate una serie di ordinanze d'emergenza e di decreti esecutivi che riconoscono certi principi derivati dalla Convenzione e da altri standard internazionali, compreso il principio secondo cui l'istituzionalizzazione dovrebbe costituire l'ultima risorsa, nonché il diritto delle famiglie cui venivano affidati i bambini a un sostegno finanziario. I decreti, inoltre, trasferivano la responsabilità delle forme di cura alternative ai governi locali e ridefinivano la responsabilità delle autorità nazionali in modo da enfatizzarne le funzioni politiche, di coordinamento e di monitoraggio.

Nel processo di adozione internazionale, i paesi dell'Europa occidentale, come quelli del Nordamerica, dell'Australia e della Nuova Zelanda, risultano perlopiù riceventi. La ragione di questa situazione è stata sottolineata in un recente rapporto di uno di questi paesi:

“ Molte persone che hanno difficoltà a concepire considerano intollerabile la vita senza un figlio. Come in paesi europei simili, esiste un divario crescente tra il numero di famiglie che vogliono adottare un bambino e il numero di bambini disponibili per l'adozione. Al tempo stesso, il numero di bambini che possono essere adottati perché hanno perso tutti i collegamenti con le loro famiglie biologiche è diminuito nettamente.”²³⁶

La Convenzione dell'Aia sulla protezione dell'infanzia e la cooperazione in materia di adozione

internazionale è stata adottata nel 1993. Con l'eccezione del Belgio, tutti gli Stati europei e gli altri paesi industrializzati coperti da questo studio sono divenuti parte di questo trattato. In Italia, i regolamenti sull'adozione internazionale sono stati ampiamente riscritti dopo la ratifica della Convenzione dell'Aia. I nuovi regolamenti stabiliscono che un bambino straniero non possa venire adottato a meno che una sistemazione nel suo paese d'origine non risulti impossibile e riconoscono il diritto dei bambini adottati a ricevere immediatamente la cittadinanza italiana. In Svezia, i procedimenti per l'adozione sono stati emendati nel 1997, in modo garantire la compatibilità con la Convenzione dell'Aia e, in particolare, per limitare il campo delle adozioni private. Anche la Legge sui servizi sociali è stata emendata in modo da riconoscere i bisogni speciali di servizi sociali che i bambini adottati e i genitori adottivi possono avere.

Nel 1996, la Francia ha adottato delle leggi volte a conformare il suo quadro giuridico alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e alla Convenzione dell'Aia.²³⁷ La legge istituisce un'autorità nazionale sull'adozione tra paesi diversi, richiede l'accreditamento delle agenzie di adozione che lavorano con paesi stranieri e impone ai futuri genitori di ottenere un'autorizzazione prima di accogliere un bambino straniero. Un'altra legge adottata nel 2001 ha effettuato ulteriori emendamenti alla legge nazionale sull'adozione internazionale, tra cui requisiti più severi riguardo al consenso dei genitori biologici, stabiliti per conformarsi alla Convenzione dell'Aia.²³⁸ Anche i regolamenti canadesi sull'immigrazione sono stati emendati in modo da conformarsi alla Convenzione dell'Aia nel 1997. La maggior parte delle province ha adottato nuove leggi o emendato quelle esistenti per garantire la conformità alla Convenzione dei procedimenti di adozione.²³⁹ Nella Columbia Britannica, in Canada, la Legge sull'adozione del 1997 incorpora la Convenzione dell'Aia nelle leggi della provincia.²⁴⁰



Gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il bambino contro ogni forma di violenza fisica o mentale, di oltraggio o abuso, abbandono o negligenza, maltrattamenti o sfruttamento.

11 VIOLENZE, ABUSI E NEGLIGENZA

Il diritto dei bambini a essere protetti contro la violenza, l'abuso e la negligenza viene riconosciuto da vari articoli della Convenzione, tra cui gli articoli 19, 28, par. 2, e 37 (a). L'articolo 19 obbliga gli Stati a proteggere i bambini da "ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale" mentre si trovano sotto la tutela dei genitori, dei tutori o di altre persone responsabili di prendersi cura di loro.²⁴¹ L'articolo 39 riconosce il diritto dei bambini alla riabilitazione in seguito a negligenza, sfruttamento o abuso.

In molti paesi africani, il problema dell'abuso minorile viene affrontato principalmente dal diritto penale, o dal diritto penale e dalle leggi concernenti l'allontanamento dei bambini da genitori abusanti. La Legge sui diritti dell'infanzia della Nigeria costituisce un'importante eccezione e contiene ampi provvedimenti sulle procedure per l'assistenza e la

protezione. Due caratteristiche degne di nota sono i pieni poteri delle unità di polizia specializzate di allontanare i bambini dalle loro abitazioni in caso di emergenza, senza un ordine del tribunale, per un massimo di 72 ore, e standard flessibili di prove, applicabili nei procedimenti giudiziari relativi all'abuso minorile.²⁴²

La Commissione Sudafricana per la riforma legislativa ha sottolineato che le leggi sui procedimenti giudiziari per l'assistenza e la protezione si concentrano tradizionalmente soltanto sulla "protezione terziaria", ossia su interventi che intendono rispondere all'abuso dopo che si è verificato e prevenirne la ripetizione. Gli emendamenti proposti alla Legge sull'infanzia adottano un approccio più equilibrato comprendente la prevenzione secondaria, ossia delle attività che offrono sostegno alle famiglie in cui sussiste un rischio prevedibile di maltrattamento.²⁴³ La responsabilità di organizzare tali attività spetterebbe in gran

parte ai governi provinciali. Pochi paesi della regione hanno adottato una legislazione sulla violenza domestica, ma nel 1998 l'Assemblea legislativa sudafricana ha adottato proprio una Legge sulla violenza domestica. Tale legge obbliga gli agenti di polizia a fornire pronta assistenza nei casi denunciati di violenza domestica comprendente l'abuso fisico, sessuale, emozionale, verbale o psicologico ai danni di un partner o di un bambino, fa sì che i bambini abusati possano richiedere degli ordini di protezione e permette l'arresto senza un mandato di sospetti perpetratori.

La protezione dei bambini contro la violenza rappresenta uno dei principali obiettivi della Legge sulla protezione dell'infanzia adottata dall'Indonesia nel 2002.²⁴⁴ Essa contiene provvedimenti molto ampi che riconoscono, per esempio, il diritto alla protezione contro " il trattamento duro, la violenza, l'abuso e l'ingiustizia " all'interno della famiglia, il diritto alla " protezione dall'abuso, dalla tortura o dalla punizione disumana ai sensi della legge ", nonché il diritto generale alla protezione contro il " coinvolgimento in qualunque evento che implichi violenza. " ²⁴⁵

La Legge sull'infanzia nepalese del 1992 proibisce il trattamento crudele dei bambini con meno di 16 anni da parte di genitori, tutori e insegnanti, ma consente la pena corporale " leggera ". Il Codice penale del Vietnam, adottato nel 1992, prevede sentenze di carcerazione per il crimine di " grave maltrattamento o persecuzione " di un coniuge o di un bambino. Nel 1997, la Repubblica di Corea ha adottato una Legge speciale per la punizione della violenza domestica, contenente numerosi articoli sulla protezione e il trattamento delle vittime minorili e la riabilitazione dei trasgressori. La Legge per la protezione dei minorenni del 1997 riconosce il dovere dei genitori di offrire ai bambini un ambiente in grado di contribuire al loro sano sviluppo, nonché di proteggerli dall'esposizione a materiali sessualmente espliciti, dall'alcol e dall'abuso di droga.

La Legge sulla protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione, adottata dalle Filippine nel 1992, definisce e stabilisce delle sentenze di

reclusione per l'abuso fisico, sessuale, psicologico ed emozionale di qualunque minore, e richiede ai dipartimenti per la giustizia e per l'assistenza sociale e lo sviluppo di adottare un piano d'azione volto a eliminare tali abusi, oltre che lo sfruttamento sessuale e il lavoro minorile. Nel 1997, sono state adottate delle leggi che istituivano dei tribunali familiari specializzati in ogni città e provincia, con giurisdizione sull'abuso ai danni di minorenni. Nello Sri Lanka, il Codice penale è stato emendato nel 1995 per rafforzare i provvedimenti relativi alla crudeltà contro i bambini. Nel 1998, il Codice di procedura penale è stato emendato per aumentare il periodo di tempo per il quale una persona sospettata di abuso sui minorenni può essere detenuta durante le indagini, e richiede che l'investigazione di tali casi venga considerata prioritaria. La Legge sulle prove è stata emendata nel 1999 per consentire l'uso di prove videoregistrate dell'interrogatorio preliminare di un bambino, vittima o testimone, nel corso dei processi a carico di persone accusate di abusi ai danni di minorenni. L'Autorità nazionale per la protezione dell'infanzia, istituita nel 1999, ha un ampio mandato relativo a tutte le forme di abuso sui minorenni, comprendente il controllo dell'attuazione delle leggi sull'abuso di minorenni, il monitoraggio dei progressi delle indagini e dei procedimenti penali collegati all'abuso sui minorenni, la garanzia della sicurezza e della protezione dei bambini coinvolti in tali indagini e procedimenti, il rinvio delle denunce di abuso minorile alle autorità competenti, e il mantenimento di un database nazionale. L'autorità in questione ha ampia facoltà di compiere ricerche, di fare domande e di sequestrare documenti o altre prove di abuso minorile.

In India, la Legge sull'infanzia di Goa richiede allo Stato di istituire un Tribunale minorile con giurisdizione sui crimini contro i bambini e su quelli commessi da bambini. La legge contiene un elenco di principi e requisiti per minimizzare il rischio di rivittimizzazione e per garantire che le procedure giudiziarie siano a misura di bambino.

Nella maggior parte degli Stati islamici, l'abbandono dei bambini e alcune forme di abuso

minorile sono reati penali. Alcuni paesi hanno rafforzato le loro leggi da quando è stata ratificata la Convenzione. Tuttavia, spesso tali leggi offrono poca protezione ai minorenni più grandi. Talvolta, poi, gli articoli riguardanti gli abusi si concentrano in modo troppo ristretto sull'abuso fisico, e in alcuni casi soltanto sulle forme di abuso che provocano un danno fisico. Nel 1995, il Bangladesh ha adottato la Legge per il controllo dell'oppressione sulle donne e sui bambini (Provvedimento speciale) che, nel 2000, è stata sostituita dalla Legge per l'eliminazione della violenza contro le donne e i bambini. Questa legge, che ha beneficiato di un ampio processo di consultazione, aumenta le pene per i reati violenti contro i bambini e le donne, compresi lo stupro, le molestie sessuali, il lancio di acido, il traffico e la mutilazione ai danni di un bambino per farlo mendicare. Gli articoli riguardanti i bambini si applicano, tuttavia, solo ai minorenni di 14 anni.

Gli articoli sull'infanzia del Codice penale della Tunisia sono stati emendati nel 1995. Mentre alcuni degli emendamenti hanno semplicemente aumentato le pene per i reati esistenti, in alcuni casi sono stati creati dei nuovi reati. Tra questi, quello di usare un bambino per chiedere l'elemosina o per commettere dei crimini contro persone o cose, l'abbandono, il rapimento, il sequestro di un bambino o l'allontanarlo dalla propria casa.²⁴⁶ Questi articoli proteggono tutti i minori di 18 anni. La Legge sulla protezione dell'infanzia adottata dalla Tunisia lo stesso anno contiene anche un'ampia definizione di abuso minorile, comprendente "qualunque atto brutale che possa influire sull'equilibrio emozionale o psicologico di un bambino" sotto i 18 anni.²⁴⁷ La maggior parte delle nuove leggi sull'abuso e l'incuria si concentra sull'aumento delle condanne applicabili, e meno attenzione è stata data finora alla prevenzione o alla cura delle vittime. La legge del Bangladesh compie qualche progresso sotto questo aspetto. Stabilisce, infatti, che le multe comminate ai trasgressori possano venir devolute alle vittime come indennizzo, e che le vittime possano essere ospitate in strutture speciali per proteggerle durante le indagini e il processo.

Molti dei più recenti codici latino-americani contengono un'ampia disposizione che riconosce il diritto di ogni bambino alla protezione contro qualunque forma di "abbandono, discriminazione, sfruttamento, violenza, crudeltà e oppressione."²⁴⁸ Il Codice boliviano stabilisce che qualunque atto od omissione che violi questo diritto possa essere perseguito come violazione dei diritti costituzionali della vittima. Il Codice dell'Ecuador contiene dei provvedimenti speciali sull' "abuso istituzionale", ossia sulle pratiche costituenti abuso minorile che vengono permesse o tollerate dagli amministratori di strutture per l'infanzia, educative e di altro genere. In generale, questi codici proibiscono l'abuso psicologico e l'incuria, oltre all'abuso fisico. In Guatemala, il Codice contiene una semplice definizione di abuso emozionale come qualunque comportamento che "danneggi l'autostima o il potenziale di sviluppo di un bambino."²⁴⁹ Il Codice boliviano elenca forme specifiche di abuso psicologico e d'incuria, come l'usare un bambino per fare pressioni su un'altra persona, per ricattarla o molestarla in una disputa domestica, il trattare un bambino con indifferenza, la prolungata mancanza di comunicazione e l'uso del ridicolo o di trattamenti degradanti come mezzo per imporre la disciplina.²⁵⁰

La denuncia obbligatoria dell'abuso minorile è stabilita dalla maggior parte dei recenti codici latino-americani. I diritti della vittima sono generalmente protetti da disposizioni che consentono l'ammissione come prove al processo delle testimonianze ottenute durante le indagini, per evitare il trauma degli interrogatori ripetuti. Il codice dell'Ecuador proibisce espressamente di sottoporre più di una volta una vittima minorenni di qualunque forma di abuso allo stesso esame medico, a meno che il riesame non sia necessario per la cura e il ristabilimento della vittima stessa.²⁵¹ Molti codici adottano un approccio equilibrato comprendente la prevenzione, le misure protettive temporanee, la riabilitazione delle vittime e dei trasgressori (soprattutto se appartenenti alla stessa famiglia) e le sanzioni penali. Anche la maggior parte dei paesi dell'America latina ha adottato, nell'ultimo decennio, delle leggi sulla violenza

domestica. Questa tendenza è stata incoraggiata dall'adozione, nel 1994, della Convenzione inter-americana per la prevenzione, la punizione e lo sradicamento della violenza contro le donne, che è stata ratificata dalla maggior parte dei paesi della regione.

La Legge sulla cura e la protezione dell'infanzia, in vigore in Giamaica dal 2004, estende la protezione dall'abuso a tutti i minori di 18 anni. La crudeltà nei confronti dei bambini, ossia un reato che comporta forme di violenza o di incuria che possono procurare la morte o delle lesioni gravi, è punibile con cinque anni di reclusione. I tribunali hanno anche una giurisdizione più ampia per esaminare i casi di maltrattamento o di incuria " che possono provocare al bambino sofferenze inutili." Questa legge offre una gamma di misure che possono essere imposte in casi del genere, tra cui alcune ideate per riabilitare il trasgressore, e stabilisce che si prenda in considerazione l'interesse superiore del bambino nel determinare la condanna da infliggere. Tuttavia, il principio dell' "interesse superiore" non viene menzionato in relazione alle decisioni riguardanti le misure da prendere in tali casi mentre il procedimento è ancora in corso (per esempio, l'allontanamento da casa della vittima o dell'accusato).

Alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale hanno promulgato nuove leggi o emendato quelle esistenti per punire delle forme di abuso minorile non coperte dalla legislazione precedente, o per aumentare le pene per tali crimini. Nel 1990, la Repubblica Ceca ha adottato una legge che criminalizza le azioni che mettono in pericolo lo sviluppo dei bambini ma non soddisfano la definizione dei reati precedentemente riconosciuti, come la crudeltà nei confronti dei bambini. La Legge sulla protezione sociale e legale dell'infanzia adottata dalla Repubblica Ceca nel 2002 rafforza ulteriormente la protezione dei bambini contro la violenza, oltre che l'esposizione alle droghe, all'alcol, al gioco d'azzardo e alla pornografia. Nel 1997, la Romania ha adottato un decreto che permette, in casi di emergenza, che i bambini vengano tolti dalle loro case e sistemati in un rifugio. La Legge sui diritti dell'infanzia adottata

dalla Romania nel 2004 sembra essere la prima della regione a proibire qualunque forma di pena corporale ai danni dei minorenni.²⁵² L'Ucraina ha adottato una Legge sulla violenza domestica nel 2001 e, nel 2004, un nuovo Codice di famiglia che proibisce qualunque pena corporale e altri trattamenti umilianti.²⁵³

La Slovenia è uno dei pochi paesi della regione ad aver promulgato nuove leggi per la protezione dei diritti delle vittime. La Legge di procedura penale del 1998 riconosce il diritto delle vittime minorenni a essere rappresentate, per tutta la durata dei procedimenti, da una persona responsabile di garantire il rispetto dei loro diritti. Le vittime sotto i 15 anni possono non testimoniare durante il processo; la loro testimonianza viene presentata sotto forma di deposizione rilasciata prima del processo. Le domande della difesa possono essere presentate soltanto attraverso il giudice inquirente. Questi provvedimenti sono applicabili ai minorenni vittime di crimini sessuali, oltre che alle vittime di abusi.

La maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale studiati ha adottato nuove leggi su questo tema. Sono stati operati alcuni emendamenti alle leggi svedesi riguardanti l'abuso e la negligenza ai danni di minorenni. Nel 1998, il dovere di denunciare fatti che sembrano indicare che un bambino ha bisogno di protezione è stato esteso dai professionisti del settore a tutti i cittadini, ed è stato stabilito un limite di quattro mesi per l'indagine di casi del genere. In Francia, una legge che consolida il quadro per il trattamento dei casi di abuso e di negligenza ai danni di minorenni, in cui i Dipartimenti svolgono il ruolo principale, è stata adottata nel 1989.²⁵⁴ La maggior parte delle iniziative prese da allora sono state di carattere programmatico, non legislativo.

L'Italia non ha riformato la sua legislazione sull'abuso e l'abbandono ai danni dei bambini, ma il suo più recente rapporto al Comitato sui diritti dell'infanzia, preparato nel 2000, indica che esiste una consapevolezza del bisogno di introdurre dei cambiamenti in questo ambito.²⁵⁵ Nel Regno Unito, la Legge sull'infanzia del 1989 ha introdotto alcune nuove importanti

misure relative all'abuso e all'incuria ai danni dei minorenni. Per la prima volta, tutte le strutture residenziali per l'infanzia sono state soggette a regolamenti (in precedenza, gli istituti privati non erano regolamentati). La Legge sull'infanzia scozzese ha dato ai tribunali il potere di adottare degli ordini di esclusione che, invece di allontanare un bambino a rischio dalla sua dimora, richiedono alla persona che rappresenta un pericolo per il minore di lasciare l'abitazione o di smettere di farvi visita. Ai tribunali dell'Irlanda del Nord è stato dato il potere di adottare degli ordini di esclusione tramite il Decreto sulle abitazioni familiari e la violenza domestica (Irlanda del Nord) del 1998. La Legge sulla giustizia penale del 1991 consente, in Inghilterra e nel Galles, l'uso di prove video pre-registrate nei casi di violenza e di abuso sessuale in cui ci siano dei bambini come vittime o come testimoni. Tale legge ha anche eliminato la presunzione che i minorenni non fossero testimoni competenti, così che ora la testimonianza di un minorenne risulta ammissibile come quella di un adulto.

Diverse province canadesi hanno adottato nuove leggi concernenti l'abuso e l'incuria. L'Isola del Principe Edoardo ha adottato la Legge sulle vittime della violenza familiare nel 1996, mentre lo Yukon ha adottato una Legge per la prevenzione della violenza familiare nel 1999. La definizione di incuria nella Legge sui bambini e i servizi familiari della Nuova Scozia è stata emendata, così che adesso non è più necessario dimostrare un danno vero e proprio al bambino, che può richiedere anni di incuria per divenire evidente, ma basta un " sostanziale rischio di danno."

Pratiche dannose

La Convenzione proibisce le pratiche tradizionali dannose per la salute dei bambini.²⁵⁶ La Carta africana sui diritti e il benessere dei bambini contiene una proibizione più ampia di " pratiche sociali e culturali dannose che influiscano sul benessere, sulla dignità, sulla normale crescita e sullo sviluppo del bambino", comprese tutte le usanze e le pratiche che perpetuano la

discriminazione in base al sesso o ad altre condizioni. Gli organismi dell'ONU contano tra le pratiche tradizionali dannose la mutilazione o il taglio dei genitali femminili, l'alimentazione forzata di giovani donne, i test di verginità per le spose, i tabù alimentari durante la gravidanza, i sacrifici rituali di bambini, l'abbandono o l'incuria ai danni di bambini con difetti di nascita, l'offerta in dono di ragazze vergini ad altari o preti, i " delitti d'onore" e il matrimonio infantile o precoce.²⁵⁷

A differenza della Carta africana, che stabilisce i 18 anni come età minima per il matrimonio, la Convenzione non stabilisce esplicitamente un'età minima specifica. Ciononostante, il Comitato sui diritti dell'infanzia e il Comitato sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna interpreta gli standard internazionali in modo tale da ritenere che i 18 anni rappresentino l'età minima di matrimonio per uomini e donne.²⁵⁸ Entrambi i Comitati respingono categoricamente gli argomenti secondo cui il fatto di permettere alle ragazze di sposarsi in età più giovane sarebbe ragionevole perché rifletterebbe le loro realtà sociali e non sarebbe discriminatorio perché servirebbe a proteggere le ragazze stesse.²⁵⁹ Il matrimonio precoce è incompatibile con il principio secondo cui tutti i matrimoni devono essere basati sul libero consenso di entrambi i partner, soprattutto in società dove il diritto dei bambini a essere ascoltati non viene riconosciuto. Inoltre, la gravidanza precoce comporta rischi sostanziali per la salute della giovane madre e del suo bambino.

Molti paesi in Asia, in Africa e in Medio Oriente hanno adottato nuove leggi contro le pratiche tradizionali dannose. Nel Burkina Faso, il Codice penale adottato nel 1996 contiene numerosi nuovi articoli studiati per proteggere i diritti delle donne e dei bambini, compresi alcuni articoli sull'abuso fisico ai danni delle donne, il matrimonio forzato e la mutilazione o il taglio degli organi genitali femminili. Nel 1998, il Togo ha adottato una legislazione che proibisce la mutilazione o il taglio dei genitali femminili.

La nuova Costituzione dell'Etiopia riconosce il dovere dello stato di proteggere le donne dalle

pratiche tradizionali dannose in generale, mentre il nuovo Codice di famiglia etiopico aumenta l'età minima per il matrimonio da 15 a 18 anni.²⁶⁰ La Costituzione sudafricana stabilisce a 18 anni l'età minima per il matrimonio, e la Legge sull'infanzia del 2005 proibisce la mutilazione o il taglio dei genitali femminili, il fidanzamento di bambini sotto l'età minima per il matrimonio e il "test di verginità" per le ragazze sotto i 16 anni.²⁶¹ La Legge sui diritti dell'infanzia della Nigeria stabilisce che i matrimoni o i fidanzamenti di chiunque abbia meno di 18 anni non sono validi.²⁶² Condanne fino a cinque anni di prigione vengono stabilite per chiunque sposi un ragazzo o una ragazza sotto i 18 anni o ci si fidanzano, oppure faccia fidanzare un minore o ne promuova il matrimonio. La Legge proibisce anche le pratiche consistenti nel tatuare un bambino o nel procurargli dei segni sulla pelle (cicatrici rituali).²⁶³ Spiegando questo provvedimento, il Relatore speciale sui diritti dell'infanzia della Commissione nazionale per i diritti umani ha commentato che la pratica di marchiare i bambini per mostrarne l'affiliazione tribale costituiva un ritorno a tempi in cui le guerre tribali e la schiavitù erano cose normali.²⁶⁴

In Asia, tra le pratiche tradizionali dannose denunciate più spesso figurano i matrimoni con minorenni, la preferenza per il figlio maschio e l'offerta di bambini a sacerdoti e templi. La Legge nepalese sull'infanzia del 1992 proibisce espressamente la preferenza per il figlio maschio nell'alimentazione e nell'accesso all'assistenza sanitaria, nonché l'"offerta di un bambino a una divinità per scopi religiosi." Nel 1994, la Repubblica di Corea ha emendato la sua legislazione in modo da aumentare le sanzioni per lo screening del sesso del feto e l'aborto selettivo indotto. Adesso i medici che attuano queste pratiche vengono condannati a tre anni di prigione, oltre che a una multa e alla perdita della licenza medica. Nel 1994 l'India ha adottato una legislazione che proibisce questa pratica, e l'ha rafforzata con un emendamento nel 2003.²⁶⁵ In India, la Legge di Goa sull'infanzia del 2003 stabilisce delle condanne alla reclusione per chi incoraggia le ragazze a dedicarsi al servizio di un dio, di un tempio o di

un'istituzione religiosa, e obbliga lo stato a prendere dei provvedimenti per eliminare la scelta del sesso prima della nascita, il feticidio e l'infanticidio femminili, nonché le molestie sessuali ai danni delle ragazze.

Nello Sri Lanka, al tempo dell'adozione della Convenzione, l'età minima per il matrimonio era di 12 anni per le ragazze e di 16 per i ragazzi. Nel 1995, i limiti di età sono stati portati a 18 anni per entrambi i sessi. Tuttavia, il diritto della persona applicabile alla comunità musulmana non specifica un'età minima per il matrimonio. In Vietnam, ai sensi del Codice penale adottato nel 1992, organizzare il matrimonio di una ragazza di meno di 18 anni è un reato punibile con il carcere.

Le leggi della maggior parte degli Stati islamici coperti da questo studio permettono ai minorenni di sposarsi precocemente, e nella maggior parte dei casi alle femmine viene consentito sposarsi prima dei maschi.²⁶⁶ L'eccezione è rappresentata dalla Jamahiriya Araba Libia che, nel 1984, ha stabilito a vent'anni l'età minima per il matrimonio sia per gli uomini, sia per le donne. In pratica, la misura in cui si verifica il matrimonio precoce varia considerevolmente. Nello Yemen, uno studio ha rivelato che le minorenni dagli 11 ai 15 anni sono coinvolte nel 65% dei matrimoni a livello di paese e nel 70% nelle zone rurali, mentre in Libano l'età media per il matrimonio è di 31 anni per gli uomini e 28 per le donne.²⁶⁷ La Giordania e il Marocco hanno aumentato l'età minima per il matrimonio a 18 anni da quando sono diventati parti della Convenzione. Per contro, nel 1991 il Sudan ha adottato una legge che permette ai bambini di entrambi i sessi di sposarsi a 10 anni.²⁶⁸

La mutilazione e il taglio dei genitali femminili costituiscono una pratica molto diffusa in numerosi paesi, come l'Egitto, il Sudan e lo Yemen. In Egitto, tale pratica è proibita dal 1959, e nuove misure sono state prese dopo l'adozione della Convenzione. Nel 1994, un decreto ministeriale ha proibito a coloro che non sono medici di eseguire la mutilazione o il taglio dei genitali femminili in qualunque luogo che non fosse un ospedale pubblico o centrale. Questo decreto ha suscitato delle

controversie, perché implicitamente consentiva l'esecuzione della pratica da parte di medici nelle cliniche e negli ospedali governativi. Nel 1996, allora, è stato emesso un altro decreto che bandisce la pratica a meno che non abbia una giustificazione di carattere medico. Questo decreto, però, è stato dichiarato nullo da un tribunale e ora la pratica resta proibita a tutti gli effetti.²⁶⁹

Un'altra pratica nota come "delitto d'onore" è stata documentata in Pakistan e in alcuni paesi mediorientali. Il termine si riferisce all'omicidio di una persona che si ritiene abbia portato vergogna alla propria famiglia, di solito con vere o presunte relazioni sessuali al di fuori del matrimonio. Altre cause del delitto d'onore possono comprendere il rifiuto di un matrimonio combinato, oppure la persistenza nel mantenere un'amicizia con una persona del sesso opposto che non incontri l'approvazione della famiglia

della vittima. Le vittime dei delitti d'onore sono quasi sempre donne o adolescenti, e i perpetratori sono normalmente dei familiari maschi, come il padre o il fratello maggiore. Questi atti vengono invariabilmente considerati dei crimini, ma le forze dell'ordine si mostrano indulgenti al riguardo e il movente del crimine può essere legalmente riconosciuto come fattore mitigante. Nel 1999, il Libano ha emendato la sua legislazione per stabilire che il rapporto tra la vittima e l'assassino possa essere considerato un fattore mitigante ma non una difesa.²⁷⁰ Anche la Giordania ha emendato la sua legislazione penale per assumere una posizione più forte contro questa pratica. In Bangladesh, la legislazione che proibisce di lanciare dell'acido si è già dimostrata efficace. Il lancio dell'acido ha costituito una pratica violenta e un gesto di vendetta perpetrati, per la maggior parte, contro ragazze e donne.



Gli Stati parti s'impegnano a proteggere il bambino da qualunque forma di sfruttamento e di abuso sessuale.

12 SFRUTTAMENTO SESSUALE

L'articolo 19 della Convenzione riconosce il diritto dei bambini alla protezione contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale mentre si trova o sotto la tutela della famiglia o di altre persone responsabili del bambino. Tale articolo viene integrato dall'articolo 34, che proibisce qualunque forma di sfruttamento e di abuso di carattere sessuale e obbliga specificamente gli Stati a prevenire la prostituzione e la pornografia infantile. Spesso le leggi più vecchie sui reati sessuali in varie parti del mondo contengono delle significative lacune nella definizione dei reati riguardanti i bambini, come pure degli articoli che discriminano in base al genere. Uno studio pubblicato dalla Commissione giuridica sudafricana nel 1997 osservava: "Vari articoli pertinenti della Legge sui reati sessuali sono formulati in termini arcaici inadatti al presente contesto e/o discriminano ingiustamente tra vittime di sesso maschile e di sesso femminile."²⁷¹

In Sudafrica, l'età del consenso è di 16 anni per le ragazze e di 18 per i ragazzi, ma per alcuni reati, la presunzione che i minorenni al di sotto di queste età minime non possano consentire o non abbiano consentito non è assoluta.²⁷² Lo sfruttamento della prostituzione infantile non è un reato specifico, a meno che i perpetratori non siano i genitori o i tutori delle vittime. Alcune lacune nel diritto sostanziale in materia di reati sessuali vengono aggravate dai problemi nell'applicazione della legge. Lo studio della Commissione giuridica sudafricana indica che, sebbene il numero di reati sessuali contro i bambini sia "spaventoso", i procedimenti penali che si concludono con un verdetto di colpevolezza sono rari e hanno comunque uno scarso effetto deterrente.²⁷³ Tra gli ostacoli a un'efficace azione penale figurano l'ambiguità giuridica relativa al diritto e al dovere del personale medico di esaminare le vittime minorenni senza il consenso dei loro genitori, il timore di una rivittimizzazione

durante i procedimenti legali e la paura di rapresaglie da parte dell'esecutore materiale del reato. Si stanno stendendo nuovi progetti di legge che mirano a colmare le lacune nella legislazione sui reati sessuali e a creare dei procedimenti più favorevoli ai bambini. Nuove leggi adottate nel 1996 criminalizzano l'impiego dei minori di 16 anni nella pornografia.²⁷⁴

La Legge sui diritti dell'infanzia della Nigeria proibisce l'uso di minorenni sotto i 18 anni per la prostituzione, il lavoro sessuale, la produzione di pornografia e qualunque altro "scopo illecito o immorale."²⁷⁵ Questa legge stabilisce anche che il rapporto sessuale con qualunque persona al di sotto dei 18 anni è punibile come stupro, ed elimina, per questo reato, la difesa basata su presunti malintesi sull'età.²⁷⁶ Altre forme di abuso e di sfruttamento sessuale vengono proibite in termini generali.²⁷⁷ La legge ruandese sui diritti dell'infanzia e sulla protezione dei bambini dalla violenza stabilisce delle sanzioni penali per lo sfruttamento della prostituzione infantile, per la produzione di pornografia infantile e per la convivenza con bambini al di sotto dell'età minima per il matrimonio.

Dal 1990, tutti i paesi asiatici coperti da questo studio hanno adottato nuove leggi sullo sfruttamento sessuale dei bambini. La Legge nepalese sull'infanzia del 1992 proibisce di "coinvolgere un bambino in professioni immorali" e nella pornografia infantile. Tuttavia, questa legge protegge soltanto i minorenni con meno di 16 anni. La Legge sulla previdenza sociale del 1992 prevede la riabilitazione delle vittime di crimini contro i bambini, ma le case di riabilitazione devono ancora essere istituite. La Legge vietnamita sulla protezione, la cura e l'educazione dei bambini del 1992 stabilisce che lo sfruttamento di bambini sotto i 16 anni per scopi di prostituzione è rigorosamente proibito. Ai sensi del codice penale adottato nel 1992, qualunque rapporto sessuale con un bambino sotto i 13 anni è diventato punibile come stupro, ossia un reato che comporta una condanna dai 7 ai 15 anni, mentre il rapporto con un bambino tra i 13 e i 16 anni senza l'uso della forza è diventato punibile con

una condanna massima di tre anni di reclusione. Gli articoli del Codice penale riguardanti i reati sessuali ai danni di minorenni sono stati emendati nel 1997. Sono stati riconosciuti nuovi crimini e sono state aumentate le condanne per alcuni reati preesistenti.

La Legge delle Filippine sulla protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione del 1992 contiene una lista completa dei reati che implicano lo sfruttamento sessuale dei minorenni, tra cui la pornografia e il turismo sessuale, a protezione sia dei ragazzi sia delle ragazze. Oltre a stabilire delle condanne severe per questi crimini, la legge in questione obbliga le agenzie governative competenti ad adottare un piano d'azione per combattere pratiche del genere. Nel 1997, la Repubblica di Corea ha adottato una Legge sulla protezione dei giovani che proibisce varie forme di sfruttamento sessuale dei bambini e, nello stesso anno, alla Legge delle Figi sui minorenni è stata aggiunta una sezione che proibiva la pornografia infantile. Il Giappone ha adottato alcune nuove leggi, o alcuni emendamenti alle leggi esistenti, con l'obiettivo di aumentare la protezione contro gli abusi sessuali. Nel 1999, è stata adottata la Legge sulla punizione degli atti collegati alla prostituzione e alla pornografia infantili e sulla protezione dei bambini. Questa legge, che definisce "bambino" chiunque abbia meno di 18 anni, criminalizza l'importazione o l'esportazione di pornografia infantile per la distribuzione e il traffico di bambini a scopo di prostituzione o di pornografia infantili. Riconosce altresì la giurisdizione dei tribunali giapponesi sui reati sessuali contro i bambini commessi fuori dal Giappone. Il Codice di procedura penale è stato emendato nel 2000 per introdurre alcune misure protettive per i testimoni bambini, permettendo loro di testimoniare dietro uno schermo o attraverso un link video, con l'assistenza di una persona che offra loro sostegno morale e psicologico.

Il centenario Codice penale dello Sri Lanka è stato emendato nel 1995, in seguito alle raccomandazioni dell'Unità operativa presidenziale sulla prevenzione e sul controllo degli

abusi sui minorenni, al fine di aumentare la protezione dei bambini contro le molestie sessuali, il lenocinio, la pornografia e altre forme di sfruttamento e di abusi sessuali. Alcuni emendamenti hanno riconosciuto nuovi reati, come il traffico di minorenni, mentre altri hanno ampliato la definizione di certi reati per proteggere le vittime di entrambi i sessi e hanno aumentato le condanne applicabili. L'età del consenso è stata aumentata da 12 a 16 anni, mentre le regole di prova sono state modificate in modo da eliminare il requisito del danno fisico per dimostrare la mancanza di consenso. La Legge sull'ordinamento giudiziario è stata emendata nel 1998 per eliminare la necessità che una vittima minorenne di stupro testimoni in un'udienza prima del processo. Nel 1999, la legge sulle prove è stata emendata in modo da consentire l'uso, durante il processo, di prove videoregistrate tratte dall'interrogatorio preliminare di un bambino vittima o testimone.

Questi cambiamenti delle leggi e dei procedimenti legali fanno parte di un piano d'azione completo che comprende anche la prevenzione, metodi nuovi per rilevare i casi di abuso, la creazione di unità di polizia specializzate, la formazione, il *counselling* delle vittime e la cooperazione con le forze dell'ordine di altri paesi per ottenere prove per i processi contro individui coinvolti nel turismo sessuale.

In India, la Legge di Goa sull'infanzia contiene delle ampie definizioni che intensificano la protezione dei bambini contro diverse forme di sfruttamento e di abusi sessuali, compresa la pornografia. Tra queste definizioni figurano l'uso obbligatorio di filtri nelle postazioni Internet accessibili ai bambini, l'obbligo di riferire se i bambini coabitano in circostanze sospette con degli adulti non imparentati con loro e la denuncia obbligatoria di foto raffiguranti bambini in situazioni sessualmente spinte da parte di chi le sviluppa a livello commerciale. La legge richiede anche allo Stato di istituire dei Centri di assistenza alle vittime, per fornire assistenza ai bambini che sono stati vittime di abusi e sostenerli nel corso delle indagini e dei procedimenti penali.

Ai sensi della legge islamica, tutti i rapporti sessuali fuori dal matrimonio sono proibiti. Di conseguenza, le leggi di alcuni paesi contemplano pochi reati di carattere sessuale riguardanti specificamente i bambini, benché l'età della vittima di un reato sessuale possa essere considerata un fattore aggravante che fa aumentare la condanna. Dato che qualunque attività sessuale al di fuori del matrimonio è un crimine e dato che le prove necessarie a dimostrare lo stupro sono difficili da raccogliere, le donne che restano incinta in seguito a uno stupro possono venire incriminate loro stesse se non riescono a dimostrare di essere state vittime di un crimine.²⁷⁸ Inoltre, ai sensi della legge di molti Stati islamici, un uomo che abbia commesso uno stupro o un sequestro non ha alcuna responsabilità penale se poi la vittima lo sposa.

Il codice penale della Tunisia è stato emendato nel 1995 in modo da includere il riconoscimento come reato degli atti di libidine violenta commessi ai danni di bambini con meno di 18 anni,²⁷⁹ mentre la Legge per la repressione della violenza contro le donne e i bambini del Bangladesh contiene alcuni articoli per la protezione delle vittime. Diversi paesi hanno sostenuto che il problema dell'abuso sessuale è quasi inesistente in conseguenza dell'insegnamento islamico e dei costumi sociali prevalenti. Altri hanno sottolineato i problemi riguardanti la mancanza di visibilità di questioni del genere. Sembra che la situazione sia stata descritta accuratamente in un rapporto del Libano, in cui si dichiara quanto segue:

Inoltre, le stesse questioni sessuali sono avvolte nella segretezza perché costituiscono un argomento di discussione proibito. Nei casi di violenza e di sfruttamento sessuale (che è anch'esso una forma di violenza sia fisica sia morale), non sorprende che i bambini siano le vittime principali per ben due volte: sono vittime in primo luogo dell'aggressione stessa e, in secondo luogo, della repressione e del silenzio che circondano l'argomento.²⁸⁰

Molti paesi latino-americani, compresi l'Argentina, il Cile, il Costa Rica, la Repubblica Dominicana e il Messico, hanno adottato leggi a protezione dei

diritti dei bambini vittime di abuso o di sfruttamento sessuale, che colmano alcune lacune giuridiche che hanno permesso a certe forme di abuso e di sfruttamento di rimanere impuniti.²⁸¹ Nel sistema di diritto civile, spesso il perseguimento penale di certi reati richiede che a presentare la denuncia sia la vittima o, se la vittima è un minore, il suo rappresentante legale. Questo obbligo favorisce l'impunità di chi commette reati contro i bambini, soprattutto quelli di carattere sessuale, e soprattutto quando le vittime sono povere. Dall'entrata in vigore della Convenzione, alcuni paesi latino-americani, come l'Honduras, hanno emendato il loro codice penale per eliminare l'obbligo di denuncia e per affidare la responsabilità del perseguimento di tali reati direttamente alle forze dell'ordine.

Un altro provvedimento che contribuiva all'impunità per i reati sessuali contro le donne, comune nelle legislazioni precedenti, è la regola secondo cui il successivo matrimonio tra la vittima e l'aggressore impedisce l'azione penale. Diversi paesi devono ancora eliminare questa difesa anacronistica. Generalmente gli articoli dei codici minorili riguardanti l'abuso o lo sfruttamento sessuale integrano gli articoli del codice penale sui reati sessuali. Il codice del Guatemala utilizza il concetto di "rapporto di potere" come parte della definizione di abuso sessuale. Un rapporto di potere si ha quando sussiste una differenza di forza, di età, di conoscenza o di autorità tra la vittima e l'aggressore.

La maggior parte dei codici adottati dal 1990 in poi contiene articoli riguardanti la prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento sessuali, in particolare la proibizione della presenza di bambini non accompagnati dai genitori in alberghi e in strutture analoghe. Anche gli articoli sul lavoro minorile proibiscono, in genere, il loro impiego in alberghi, bar e luoghi in cui si pratica il gioco d'azzardo o si offre intrattenimento per adulti. Il Costa Rica ha adottato una legge sulle molestie sessuali che, *inter alia*, richiede a tutte le scuole di adottare delle politiche contro le molestie sessuali ai danni degli studenti. Anche alcuni dei codici più recenti contengono articoli sulle molestie sessuali ai danni degli studenti minorenni.

La Legge giamaicana sulla cura e la protezione dell'infanzia lascia alla discrezionalità dei giudici la decisione di condurre in contumacia processi in cui la vittima è un bambino, quando la presenza della vittima non viene considerata essenziale. La testimonianza del bambino può essere presentata in forma scritta, se la partecipazione al processo dello stesso dovesse arrecare grave pericolo alla sua vita o alla sua salute. Questi provvedimenti si applicano a tutti i processi per reati contro i bambini, indipendentemente dal fatto che si tratti di reati di carattere sessuale o no.

Molti paesi dell'Europa centrale e orientale hanno adottato, dal 1990, leggi che mirano a colmare le lacune nelle leggi preesistenti sui reati sessuali o a estendere agli adolescenti la protezione offerta dal diritto penale nei casi di reati sessuali. Il nuovo Codice penale della Georgia, per esempio, rende illeciti i rapporti con persone sotto i 16 anni; la legislazione precedente, invece, criminalizzava i rapporti con persone al di sotto dell'età della "pubertà". Il Codice penale della Slovenia è stato emendato nel 1999 in modo da aumentare il limite di età utilizzato nella definizione di abuso sessuale di minorenni dai 14 ai 15 anni. In questo senso, la legge riflette una tendenza generale nella regione. Contiene anche un provvedimento insolito che aggiunge un ulteriore elemento al reato, ossia, l'esistenza di una "marcata discrepanza tra la maturità di chi commette il reato e quella di chi lo subisce." L'intento è di decriminalizzare il comportamento consensuale tra adolescenti che "partecipano a un rapporto amorovente o alla pari."²⁸²

Viceversa, il Codice penale stabilisce alcuni reati sessuali in cui l'elemento chiave è rappresentato dall'abuso della propria posizione per indurre una persona sotto i 15 anni ad avere un rapporto sessuale o a cimentarsi in qualunque tipo di comportamento lascivo. La condanna per questo crimine viene aumentata quando chi lo commette aveva il dovere di insegnare, proteggere o accudire la vittima. Il Codice penale polacco del 1997 riconosce anche il crimine consistente nel cimentarsi in rapporti sessuali o in altri tipi di attività sessuale abusando di un

rapporto di dipendenza, a prescindere dall'età della vittima.²⁸³ Anche gli emendamenti al Codice penale della Slovenia criminalizzano l'uso dei bambini per realizzare produzioni pornografiche e aumentano le condanne per chi procura i bambini per farli prostituire. Analogamente, il Codice penale polacco criminalizza l'induzione e l'agevolazione della prostituzione minorile, nonché trarne profitto, come pure lo sfruttamento dei bambini sotto i 15 anni per la produzione di materiale pornografico. Relativamente pochi paesi hanno adottato leggi volte a proteggere i diritti delle vittime. La già citata Legge di procedura penale slovena del 1998 rappresenta un'eccezione in questo senso.

Il Canada, la Francia, l'Italia, la Svezia e il Regno Unito hanno operato tutti dei sostanziali cambiamenti nelle loro leggi relative allo sfruttamento sessuale dei minorenni. Nel 1994, la Francia ha adottato leggi che aumentano le condanne per i reati sessuali contro i bambini con meno di 15 anni e limitano la possibilità di una scarcerazione anticipata.²⁸⁴ La legislazione adottata nel 2000 criminalizza la prostituzione di qualunque bambino sotto i 18 anni e amplia il campo dei reati che implicano la pornografia infantile.²⁸⁵ La legislazione italiana sui reati sessuali contro i bambini è stata completamente revisionata nel 1996. La nuova legislazione riconosce alcuni nuovi reati ed elimina la precedente distinzione tra crimini implicanti la penetrazione e altre forme di abusi sessuali ai danni dei bambini, per evitare la necessità di testimonianze esplicite sull'argomento da parte della vittima. Nella nuova legge, viene operata una distinzione tra le attività sessuali che coinvolgono bambini o adolescenti e adulti, o bambini e adolescenti e le attività sessuali consensuali in cui entrambe le parti sono adolescenti. In quest'ultima situazione, non c'è prosecuzione penale, a meno che non venga sporta una denuncia.

Anche la Svezia ha adottato nuove leggi sui reati sessuali contro i bambini. Le condanne per lo stupro e l'abuso sessuale ai danni di minorenni sono state aumentate nel 1992. Nel 1995, la legislazione è stata modificata per far sì che tutti i rapporti sessuali avuti con una persona con

meno di 15 anni vengano considerati dei crimini, indipendentemente dal rapporto tra la vittima e l'aggressore. La legislazione concernente la pornografia infantile è stata modificata nel 1999. Sono state autorizzate condanne più dure e i requisiti relativi alla conoscenza e all'intento di chi è coinvolto nel possesso e nella distribuzione della pornografia infantile sono stati modificati in modo da facilitare il perseguimento di questi crimini.

Nel Regno Unito, La Legge sul crimine (sulle sentenze) del 1997 prevede l'ergastolo obbligatorio per un secondo reato sessuale grave o violento, compresi i reati contro i bambini e aumenta da due a dieci anni la pena massima per la condotta indecente nei confronti di un bambino di meno di 14 anni. In Scozia, una legislazione analoga ha aumentato la pena massima per i reati sessuali contro le bambine di meno di 16 anni. La Legge del 1994 sulla Giustizia penale e l'ordine pubblico ha esteso la definizione di pornografia infantile fino a comprendere le immagini digitali, "pseudofotografie" incluse. Il Regno Unito ha anche adottato diverse leggi che mirano a proteggere i bambini contro gli autori di reati sessuali che hanno scontato la loro condanna. La Legge sui condannati del 1997 obbliga gli individui condannati per crimini sessuali contro i bambini a notificare alla polizia il loro nome e il loro indirizzo. La Legge sui crimini e i disordini del 1998 consente ai tribunali di emettere degli ordini per la supervisione degli autori di reati sessuali e la limitazione delle loro attività, mentre la Legge sulla protezione dell'infanzia richiede alle organizzazioni che forniscono servizi ai bambini di vagliare attentamente i candidati all'impiego, proibendo l'assunzione di criminali condannati in posizioni lavorative che comportano un contatto notevole con i bambini.

I provvedimenti del Codice penale canadese sulla pornografia infantile e sulla prostituzione infantile sono stati consolidati nel 1993 e nel 1997. Sono state promulgate ulteriori leggi che consentono ai tribunali di adottare degli ordini che proibiscono agli autori di reati sessuali condannati di frequentare zone come i parchi pubblici, le scuole, i parchi giochi e le piscine.

Un territorio del Canada ha adottato leggi che eliminano i limiti temporali per intentare cause civili per abusi sessuali.²⁸⁶ Molti paesi europei hanno adottato delle leggi che proteggono i diritti delle vittime minorenni. In Francia, la legislazione adottata nel 1998 consente che, prima del processo, vengano realizzate registrazioni video o audio della testimonianza della vittima, per limitare la necessità di ripeterla.²⁸⁷ Tale legislazione consente altresì la nomina di un tutore che rappresenti il bambino in caso di conflitto di interessi con i suoi genitori, e riconosce il diritto della vittima al rimborso di tutte le spese mediche. La legislazione promulgata nel 2000 rafforza il diritto alla confidenzialità dei bambini vittime di crimini.²⁸⁸ Analogamente, la legislazione adottata dall'Italia nel 1996 consente che la testimonianza delle vittime minorenni venga raccolta prima del processo, a casa del bambino o in un ambiente terapeutico. Nel Regno Unito, la Legge sulla giustizia penale del 1991 consente l'uso di prove pre-registrate in casi di abusi sessuali che coinvolgono bambini. La legislazione promulgata nel 1992 rafforza il diritto delle vittime alla confidenzialità.²⁸⁹

Molti paesi europei hanno adottato leggi che danno ai tribunali nazionali giurisdizione sui reati commessi dai loro cittadini all'estero. In Francia, la Legge del 1 febbraio 1994 dà ai tribunali francesi giurisdizione sui reati sessuali contro i bambini commessi all'estero da cittadini o da residenti francesi.

In Scozia, la Legge sui reati sessuali (cospirazione e istigazione) del 1996 rende illecito cospirare o istigare per commettere reati sessuali all'estero e anche la Legge sugli autori di reati sessuali del 1997 affida ai tribunali dell'Inghilterra e del Galles la giurisdizione sui reati sessuali commessi contro i bambini fuori dal loro territorio. Il Codice penale canadese è stato emendato nel 1997 per affidare ai tribunali canadesi la giurisdizione sui reati sessuali contro i bambini commessi da cittadini canadesi, indipendentemente da dove si verificano.²⁹⁰ In Italia, una nuova legge sulla prostituzione infantile, la pornografia infantile e il turismo sessuale è stata adottata nel 1998.²⁹¹ Essa protegge tutti i bambini sotto i 18 anni dallo sfruttamento negli ambiti della prostituzione e della pornografia, stabilisce la giurisdizione su questi crimini commessi da cittadini italiani all'estero e istituisce un fondo per finanziare dei programmi per la riabilitazione delle vittime. Tuttavia, queste leggi lasciano ancora alcune lacune sulla protezione degli adolescenti più grandi; non criminalizzano, per esempio, l'uso di servizi da parte di prostitute maggiori 16 anni, né l'incesto con un bambino di più di 16 anni. La legge del 1998 sull'immigrazione consente che vengano concessi dei permessi di soggiorno ai bambini stranieri che sono stati vittime della prostituzione organizzata, in caso di rischi per la loro sicurezza.



I bambini hanno diritto a essere protetti dallo sfruttamento economico e dallo svolgimento di lavori che potrebbero risultare pericolosi o dannosi per il loro sviluppo, oppure interferire con la loro educazione.

13 LAVORO MINORILE

La Convenzione stabilisce che i bambini abbiano diritto a essere protetti da lavori che interferiscano con la loro educazione, o che risultino pericolosi o potenzialmente dannosi per la loro salute e il loro normale sviluppo.²⁹² Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha indicato che questi standard dovrebbero essere interpretati alla luce della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) sull'età minima di ammissione al lavoro (Convenzione n. 138), secondo cui l'età minima per un lavoro leggero che non interferisca con la scuola deve essere fissata a 13 anni, mentre l'età minima per il lavoro a tempo pieno non pericoloso al di fuori della famiglia è di 15 anni, purché l'età minima in cui il minorenne può lasciare la scuola non sia superiore a 15 anni.²⁹³ La Convenzione dell'OIL permette ai paesi le cui economie e i cui sistemi educativi " siano insufficientemente sviluppati " di stabilire tali limiti di età rispettivamente a 12 e a 14 anni, in attesa di un miglioramento delle condizioni sociali.

Dal 1990, molti paesi africani hanno ratificato i due principali strumenti relativi al lavoro minorile, ossia le Convenzioni dell'OIL n. 138 e n. 182 (Convenzione sull'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile). Tutti i paesi dell'Africa subsahariana coperti da questo studio sono ora parti di entrambe e alcuni paesi hanno promulgato leggi volte a conformare a esse le loro legislazioni nazionali. Nel 1993, per esempio, l'Etiopia ha adottato un nuovo bando sul lavoro che proibisce l'impiego di minori di 14 anni, nonché quello di lavoratori tra i 14 e i 18 anni, in lavori pericolosi, insalubri o notturni. In Sudafrica, la Legge sulle condizioni di base per il lavoro del 1997 proibisce l'impiego di minori di 15 anni, nonché quello di qualunque ragazzo con meno di 18 anni in lavori che possano pregiudicarne " il benessere, l'educazione, la salute fisica, mentale o spirituale, o lo sviluppo sociale." La Legge sui diritti dell'infanzia della Nigeria proibisce l'impiego di qualunque persona

sotto i 18 anni, se non per lavori leggeri all'interno della famiglia.²⁹⁴

Nel 1993, il Ruanda ha adottato una legislazione sul lavoro che proibisce l'impiego di persone sotto i 18 anni in lavori pericolosi, stabilisce i 16 anni come l'età minima generale per l'impiego e permette al Ministero del Lavoro di regolare l'impiego dei minorenni tra i 12 e i 16 anni. Nel 1999, il nuovo governo ha ratificato la Convenzione dell'OIL n. 182, ma ha annunciato che un nuovo codice del lavoro abbasserà l'età minima per il lavoro insalubre, dannoso e pericoloso da 18 a 16 anni. Il motivo di questo provvedimento è che il genocidio del 1994 ha costretto molti adolescenti ad assumersi responsabilità che dovrebbero essere riservate agli adulti.

La ratifica della Convenzione sui diritti dell'infanzia ha spinto anche molti paesi asiatici a divenire parti delle Convenzioni dell'OIL n. 138 e n. 182. Dal 1990, Isole Figi, Giappone, Nepal, Filippine, Repubblica di Corea, Sri Lanka e Vietnam hanno ratificato entrambi gli strumenti. Molti di questi paesi hanno anche rafforzato gli standard nazionali sul lavoro minorile. La Costituzione del Nepal del 1990 stabilisce che nessun minore debba essere impiegato in una fabbrica, in una miniera o in qualunque lavoro pericoloso, mentre la Legge sul lavoro del 1992 stabilisce i 14 anni come età minima per l'impiego a tempo pieno, proibendo l'impiego di persone con meno di 18 anni in lavori insalubri o pericolosi.

La Legge del 1992 sulla protezione, la cura e l'educazione dei bambini del Vietnam proibisce l'impiego di bambini in lavori dannosi per il loro normale sviluppo. Il Codice del lavoro adottato nel 1994 stabilisce i 15 anni come età minima generalmente applicabile per l'impiego, il che risulta conforme alla legge che rende l'istruzione obbligatoria fino a 14 anni. L'età minima per l'impiego in lavori pericolosi o insalubri, invece, è di 18 anni. Nella Repubblica di Corea, la Legge sugli standard di lavoro è stata emendata nel 1997 in modo da aumentare l'età legale minima per il lavoro da 13 a 15 anni, mentre un'altra legge è stata emendata per prevenire l'impiego di persone sotto i 18 anni

in posti in cui vengono serviti degli alcolici o si pratica la prostituzione. Le violazioni di queste norme sono punibili con tre anni di reclusione.

Nello Sri Lanka, l'età minima per l'impiego di bambini nel lavoro domestico è stata aumentata da 12 a 14 anni nel 1999. In India, la Legge sull'infanzia di Goa del 2003 proibisce l'impiego come domestici dei minori di 14 anni. La Legge per la protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione delle Filippine è stata emendata nel 1993 in modo da stabilire che tutti i minori di 15 anni possano lavorare soltanto per i loro genitori in piccole imprese di famiglia, e soltanto se il lavoro non è pericoloso o insalubre, o non interferisce con l'educazione del bambino. L'emendamento regola anche il lavoro dei minori di 15 anni nel settore dell'intrattenimento, come modelli e attori. Nel 2003, gli articoli della legge riguardanti il lavoro minorile sono stati emendati di nuovo, per limitare l'impiego di minori di 15 anni in aziende di famiglia a 20 ore la settimana e per proibire l'impiego dei minorenni da 15 a 18 anni in lavori pericolosi o insalubri. In seguito, è stato aggiunto un articolo che riconosce il diritto dei bambini che lavorano a servizi legali, medici e psicosociali gratuiti.

Molti Stati islamici hanno ratificato la Convenzione dell'OIL n. 138 da quando sono diventati parti della Convenzione sui diritti dell'infanzia. La 138 è stata ratificata, infatti, dalla Tunisia nel 1995, dalla Giordania nel 1998, dall'Egitto nel 1999, dal Marocco e dallo Yemen nel 2000, dalla Repubblica Araba di Siria nel 2001 e dal Libano nel 2003.²⁹⁵ Dal 1990, diversi paesi hanno aumentato l'età minima per lavorare. In Libano, è passata da 8 a 13 anni nel 1996, per poi aumentare di nuovo fino a 16 nel 1999.²⁹⁶ La nuova legislazione ha fornito anche una maggiore protezione agli adolescenti fra i 16 e i 18 anni. Il Codice per l'infanzia adottato in Egitto nel 1996, invece, stabilisce a 14 anni l'età minima per l'impiego e prevede delle sanzioni penali per i datori di lavoro che impediscono ai bambini di frequentare la scuola. Il Marocco ha aumentato l'età minima a 15 anni nel 2003; nel 1996, la Tunisia ha aumentato a

16 anni l'età minima, corrispondente al termine dell'istruzione scolastica obbligatoria.²⁹⁷ Anche il Codice del lavoro è stato emendato in modo da fissare a 18 anni l'età minima per i lavori pericolosi o insalubri.

Altri Stati hanno adottato delle leggi per proteggere i bambini da lavori inadeguati, o per proteggere i bambini che lavorano dallo sfruttamento. La Legge sull'impiego di minorenni del Pakistan, emanata nel 1991, proibisce l'impiego di minori di 14 anni in lavori pericolosi o malsani, e regola le condizioni e le ore di lavoro per i minorenni. Secondo il Comitato di esperti sull'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni dell'OIL, però, questo non costituisce un passo avanti nella protezione dei diritti dell'infanzia, dato che, a suo tempo, la legislazione coloniale aveva stabilito un limite di età più alto per il lavoro pericoloso.²⁹⁸ La Legge sull'abolizione del sistema di lavoro forzato, adottata nel 1992, ha determinato un aumento delle condanne per questa violazione dei diritti dell'infanzia.

La Repubblica Araba di Siria ha adottato due leggi sul lavoro minorile nel 2000. Il Codice del lavoro è stato emendato per aumentare l'età minima d'impiego a 15 anni, e a 16 anni per il lavoro notturno.²⁹⁹ La Legge sui rapporti agricoli, invece, è stata emendata in modo da proibire l'impiego di minori di 13 anni nella pastorizia o in altri lavori leggeri.³⁰⁰ Gli emendamenti stabiliscono anche i 16 anni come età minima per il lavoro agricolo difficile, e i 18 come età minima per il lavoro stagionale.

Il Sudan e lo Yemen hanno adottato delle leggi sul lavoro minorile che, sotto alcuni aspetti importanti, appaiono molto lontane dagli standard internazionali. Nel 1997, il Sudan ha adottato una Legge sul lavoro che proibisce l'impiego dei minori di 16 anni nel lavoro notturno e nei lavori pericolosi, fisicamente duri o dannosi per la salute o il morale. La legge proibisce, inoltre, l'impiego di minori di 12 anni, ma fa delle eccezioni per quelli impiegati nelle aziende familiari e nei programmi di formazione, nonché per i delinquenti minorili.³⁰¹ Inoltre, la legge non si applica a settori in cui i bambini vengono spesso impiegati, ossia so-

prattutto il lavoro domestico e l'agricoltura. Lo Yemen ha adottato invece, nel 1995, una Legge sul lavoro che regolava l'impiego di minori di 15 anni fuori della famiglia e lo proibiva nei lavori pesanti, rischiosi o socialmente pericolosi, oppure in luoghi sperduti e sottosviluppati.³⁰² Tuttavia, questa legge è stata indebolita da un emendamento adottato nel 1997, che ha eliminato le restrizioni sulle ore di lavoro dei minori di 15 anni,³⁰³ i quali adesso, pertanto, possono essere impiegati a tempo pieno, per 48 ore la settimana. In America latina, la maggior parte dei codici per l'infanzia, compresi quelli dell'Ecuador, del Guatemala, dell'Honduras e del Nicaragua, stabiliscono i 14 anni come limite di età perché un bambino venga impiegato nel lavoro a tempo pieno e permettono ai minorenni dai 12 ai 14 anni di lavorare a tempo parziale. La maggior parte dei codici esaminati proibisce anche l'impiego di minori di 18 anni nel lavoro pericoloso, e molti elencano i tipi di lavoro considerati pericolosi.³⁰⁴ L'impiego che interferisce con l'educazione scolastica è proibito da tutti questi codici. La maggior parte di essi chiede ai bambini che lavorano di ottenere dei permessi di lavoro, il che richiede, a sua volta, un esame medico. Alcuni chiedono invece al governo di offrire delle forme speciali di istruzione adattate ai bisogni dei bambini che lavorano, oppure obbligano i datori di lavoro a prendere dei provvedimenti che facilitino la frequentazione scolastica dei dipendenti minorenni.

Esistono due scuole di pensiero riguardanti i bambini e il lavoro in America latina. Una sostiene che il lavoro sia, per sua natura, un'attività propria della fase adulta del ciclo vitale e che il fine ultimo consista nell'eliminare la maggior parte del lavoro minorile, così che l'infanzia possa essere dedicata all'istruzione, agli sport, alla ricreazione e ad altre attività sociali e culturali. L'altra sostiene invece che, date le condizioni di povertà in cui vive la maggior parte delle famiglie, la partecipazione dei minorenni più grandi a legittime attività produttive di reddito sia una forma positiva di socializzazione, purché vengano rispettati i loro diritti come lavoratori. Questa differenza di approccio si riflette in alcuni dei codici adottati

dal 1990 in poi. Il codice dell'Honduras, per esempio, stabilisce che l'eliminazione del lavoro minorile sia il fine ultimo, mentre i codici della Colombia e dell'Ecuador riconoscono il dovere del governo di facilitare e incoraggiare il lavoro in proprio dei minorenni dai 12 ai 18 anni. La maggior parte dei codici minorili stabilisce che i bambini che lavorano devono avere dei diritti sul lavoro e dei diritti sociali. Tuttavia, dato che normalmente tali diritti dipendono dall'esistenza di un rapporto di lavoro ufficiale, mentre la maggior parte dei bambini che lavorano lo fanno al nero, alcuni codici prevedono che i bambini che lavorano in proprio abbiano diritto a benefici speciali offerti dal governo nazionale o locale, tra cui figurano l'istruzione e dei controlli medici gratuiti. Di regola, le violazioni di questi standard sono punibili con delle multe; soltanto un codice prevede la condanna alla reclusione.

In Giamaica, la Legge sulla cura e la protezione dell'infanzia proibisce l'impiego di qualunque minore di 18 anni in lavori che interferiscano con l'educazione scolastica o risultino dannosi o pericolosi, e aumenta a 15 anni l'età minima per l'impiego fuori della famiglia. Tale legge mantiene, però, un articolo che permette ai bambini di qualunque età che si trovano in strutture correttive di lavorare, purché il lavoro non sia pericoloso e non interferisca con la loro istruzione scolastica, mentre non contiene alcun articolo sui diritti dei bambini che lavorano.

Nell'Europa centrale e orientale, le leggi sull'impiego dei bambini erano in gran parte conformi agli standard internazionali quando la Convenzione è entrata in vigore nel 1990. La maggior parte dei paesi della regione, tra cui la Bielorussia, la Polonia, la Romania, la Federazione Russa e l'Ucraina, è divenuta parte della Convenzione OIL n. 138 molto tempo prima che la Convenzione sui diritti

dell'infanzia entrasse in vigore. La Slovenia è diventata parte della Convenzione n. 138 nel 1992, e la Georgia nel 1996, ma la ratifica non ha richiesto che si aumentasse l'età minima per l'impiego in nessuno dei due paesi. La Federazione Russa ha abbassato l'età minima per lavorare da 16 a 15 anni nel 1995, in modo da conformarla all'età in cui si può lasciare la scuola.

Benché la Convenzione dell'OIL n. 138, adottata nel 1973, costituisca il principale strumento internazionale sull'età minima per l'impiego, molti paesi dell'Europa occidentale non sono divenuti parti di essa fino a dopo l'adozione della Convenzione sui diritti dell'infanzia. La Francia e la Svezia l'hanno ratificata nel 1990, Cipro e la Danimarca nel 1997, l'Islanda nel 1999 e il Regno Unito nel 2000.³⁰⁵ Dopo essere divenuta parte della Convenzione n. 138, la Svezia ha adottato una legislazione che stabilisce l'età minima di 13 anni per il lavoro leggero e quella di 16 anni per il lavoro a tempo pieno. Il Regno Unito ha emendato le sue leggi sull'impiego di minorenni al di sotto dell'età minima per lasciare la scuola (16 anni) in modo da conformarsi agli standard della Comunità Europea sull'argomento. La legislazione più recente proibisce l'impiego di minorenni sotto i 13 anni, limita le ore dei minorenni di età compresa tra i 13 e i 16 anni per garantire che non entrino in conflitto con l'istruzione scolastica e proibisce l'impiego di minori di 16 anni nel lavoro industriale e in altri lavori che possono risultare dannosi per la loro salute o il loro benessere. Il Canada non è ancora parte della Convenzione n. 138, ma alcune province hanno comunque adottato nuovi standard sul lavoro minorile. L'isola di Terranova, per esempio, ha adottato, nel 1996, nuovi regolamenti che stabiliscono dei limiti di età per l'impiego nelle occupazioni rischiose.



Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni bambino accusato di, o condannato per, aver trasgredito il codice penale a essere trattato in modo da incoraggiare il senso di dignità e il valore del bambino.

14 GIUSTIZIA MINORILE

La giustizia minorile rappresenta una delle questioni relative ai diritti dell'infanzia legate più da vicino alla riforma legislativa. La prevenzione della delinquenza dipende principalmente dalle politiche sociali e una tempestiva ed efficace amministrazione della giustizia e della riabilitazione degli autori di reato dipende in larga parte dagli investimenti nelle infrastrutture e nel personale. Ciononostante, la questione riguardante quali problemi relativi ai bambini vengano considerati giuridici piuttosto che sociali e in che modo la società risponda a essi è essenzialmente una questione legale. La giustizia minorile rappresenta anche uno degli ambiti in cui la riforma legislativa era più necessaria quando la Convenzione è entrata in vigore, e lo è ancora. Gran parte delle leggi emanate dal 1990 a oggi non sono all'altezza degli standard internazionali. Al tempo stesso, però, in molti paesi del mondo si sono compiuti degli importanti progressi.

Alcuni paesi africani non hanno un sistema di giustizia minorile vero e proprio, ma il loro diritto penale stabilisce semplicemente che la condanna comminata ai minorenni in conflitto con la legge più giovani debba essere inferiore a quella inflitta agli adulti. In Ruanda, dove l'imputabilità dei minorenni è fissata a 14 anni, i rei detenuti con meno di 18 anni ricevono condanne più lievi.³⁰⁶ Invece della pena di morte o dell'ergastolo, per esempio, un trasgressore tra i 14 e i 18 anni riceverebbe una condanna a 15 o 20 anni di prigione. Laddove esistono alcuni elementi propri di un sistema giudiziario minorile, il quadro istituzionale e amministrativo è spesso antiquato e funziona a malapena. In Togo, ad esempio, il Governo ha riconosciuto il fatto che la detenzione precedente al processo è obbligatoria, che i lunghi ritardi giudiziari sono comuni, che i giudici specializzati sono carenti in molte regioni, che i servizi di assistenza legale non vengono finanziati da

molti anni, che non esistono istituti di recupero per le ragazze e che le condizioni negli istituti per i ragazzi sono gravemente carenti.³⁰⁷ In Etiopia, dove l'età minima per essere incriminati è di 9 anni, esiste un unico tribunale minorile. I minorenni dai 9 ai 15 anni vengono spesso processati dai tribunali ordinari, ma possono essere condannati soltanto a degli istituti speciali per minorenni; i minorenni tra i 15 e i 18 anni, invece, vengono trattati come gli adulti, a parte il fatto che non sono soggetti alla pena di morte e la loro età può essere considerata come fattore che favorisce la mitigazione nella determinazione della lunghezza di una pena detentiva. In prigione, si presume che i bambini vengano tenuti separati dai prigionieri adulti, ma il governo ha riconosciuto che questa regola non viene applicata in pratica. In tutta l'Africa, gli istituti penali sono sovraffollati, i programmi di riabilitazione sono inesistenti, le pene corporali sono diffuse e molti reati vengono gestiti dalle autorità tradizionali. Numerosi paesi della regione hanno cercato di migliorare il trattamento riservato ai minorenni accusati e detenuti, spesso attraverso dei programmi in cui le ONG svolgono un ruolo attivo.

In Sudafrica, sono state adottate alcune leggi che rendono più umano il sistema di giustizia minorile, in particolare la Legge sull'abolizione delle pene corporali del 1997, che proibisce l'imposizione di pene corporali da parte di qualunque autorità, compresi i tribunali tradizionali, e la Legge di modifica del Codice penale del 1997, che aboliva la pena di morte. Pochi paesi africani, però, hanno intrapreso un processo di riforma legale completo. Questo potrebbe essere dovuto al fatto di rendersi conto che, senza un'ampia riforma strutturale e istituzionale, non sarebbe possibile attuare delle riforme giudiziarie.

La Legge sull'infanzia adottata dalla Nigeria nel 2003 è una delle poche leggi a prendere in considerazione un sistema

di giustizia minorile basato sulla Convenzione, nonché sugli strumenti internazionali a essa collegati, e applicabile a tutti gli individui sotto i 18 anni. Il procedimento giudiziario costituisce un'ultima risorsa e la polizia e i pubblici ministeri hanno il potere discrezionale di risolvere i casi senza processo, se il reato non è grave e la riconciliazione sembra appropriata, o se risulta probabile che la famiglia o un'altra istituzione possano rispondere in maniera appropriata e costruttiva ai bisogni del bambino accusato.³⁰⁸ I bambini indagati o accusati di un reato godono della presunzione di innocenza, del diritto a rimanere in silenzio e di

Quadro 17

Nigeria: obiettivi del trattamento negli istituti ai sensi della Legge sui diritti dell'infanzia

- (1) L'obiettivo della formazione e del trattamento di un minore reo affidato a un istituto consisterà nell'offrire assistenza, protezione, istruzione e formazione professionale, facendo particolarmente attenzione ad aiutare il bambino ad assumere dei ruoli socialmente costruttivi e produttivi all'interno della società.
- (2) In un istituto, a un minore reo verranno offerte tutela, protezione e tutta l'assistenza necessaria, compresa quella sociale, professionale, psicologica, medica e fisica, di cui può aver bisogno, in considerazione dell'età, del sesso e della personalità, nell'interesse del suo sviluppo.
- (3) Una minore condannata e affidata a un istituto verrà: (a) trattata in modo equo; (b) non riceverà tutela, protezione, assistenza, cure e formazione in misura minore rispetto a un altro minore reo di sesso maschile, e (c) riceverà un'attenzione speciale ai suoi bisogni e problemi personali.
- (4) I genitori e i tutori di un minore reo affidato a un istituto avranno diritto a vedere il bambino, nell'interesse e per il benessere di quest'ultimo.
- (5) Verrà incoraggiata la cooperazione interministeriale e interdipartimentale per offrire una formazione accademica o professionale adeguata a ogni minore reo affidato a un istituto, o per garantire che il bambino non lasci l'istituto in una situazione di svantaggio educativo.

Fonte: Sezione 236 della Legge sui diritti dell'infanzia del 2003, Nigeria.

quello all'assistenza legale, compresa l'assistenza legale gratuita, se necessaria.³⁰⁹ I genitori devono essere informati immediatamente quando un bambino viene arrestato, e la detenzione prima del processo "dovrebbe essere usata solo come ultima risorsa per il periodo di tempo più breve possibile".³¹⁰ I tribunali specializzati in diritto di famiglia hanno giurisdizione su tutti i reati commessi da minorenni.³¹¹ Il principio dell'"ultima risorsa" si applica anche all'irrogazione della pena, ed è prevista una vasta gamma di pene non detentive.³¹² L'età minima per l'applicazione della pena di morte è aumentata da 17 a 18 anni e le condanne a pene corporali sono bandite.³¹³ Sorprendentemente, la legge non stabilisce un'età minima per essere sottoposti a giudizio come minorenni autori di reato.³¹⁴

In Asia, i sistemi giudiziari minorili della maggior parte dei paesi non risultavano compatibili con la Convenzione quando quest'ultima è stata adottata. Tra i problemi più comuni figuravano leggi che permettevano a dei bambini di 7 od 8 anni di essere processati per dei reati, altre che facevano sì che i minori di 18 anni potessero essere perseguiti come degli adulti, e altre ancora che consentivano l'imposizione di condanne dure, o richiedevano l'irrogazione di pene detentive per certi reati, indipendentemente dalla motivazione e dalle circostanze personali del bambino. La Legge sull'infanzia adottata dal Nepal nel 1992 fissa a 10 anni l'età minima per l'imputabilità come minorenni rei. I minorenni sopra i 16 anni vengono processati come adulti, mentre a quelli di 14 e 15 anni condannati per un reato viene comminata la metà della pena che verrebbe imposta a un adulto. Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha incitato il Nepal a modificare la parte della Legge sull'infanzia concernente la giustizia minorile, soprattutto quella riguardante l'età minima per essere sottoposti a giudizio. La Legge contiene anche dei provvedimenti positivi, tra cui la sezione 19, che stabilisce che un tribunale non prenda in considerazione o stabilisca un'accusa penale contro il bambino, a meno che non ci sia un professionista legale a difenderlo.

In Vietnam, i casi di minorenni tra i 12 e i 14 anni accusati di un reato o di comportamento antisociale vengono trattati da comitati locali che possono mandare i bambini in riformatorio per un periodo da sei mesi a due anni. I casi riguardanti minorenni tra i 14 e i 16 anni sono governati da un capitolo speciale del Codice penale del 1992. Viene riconosciuta la diversione processuale, e si mette l'accento sulle misure non detentive e sulle condanne al riformatorio. Se il crimine è grave, però, i minorenni dai 14 ai 16 anni possono essere condannati fino a 15 anni di prigione. Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha raccomandato che le leggi sulla giustizia minorile vengano riviste e, nel suo secondo rapporto al Comitato, il Vietnam ha detto di voler rivedere la sua legislazione sulla giustizia minorile alla luce della Convenzione, delle "Regole di Pechino" e degli standard internazionali collegati.

Nel 2000, riferendosi all'aumento dei crimini gravi commessi da minorenni, il Giappone ha emendato la legislazione per concedere ai tribunali la discrezionalità di imporre delle condanne al carcere a vita ad autori di reato di età compresa tra i 14 e i 18 anni arrestati per reati che abbiano comportato il decesso della vittima. Gli emendamenti hanno anche esteso il periodo massimo di detenzione prima del processo dei minorenni accusati. In India, una Legge sulla giustizia minorile è stata approvata nel 2000. Questa nuova legge proibisce l'applicazione della pena di morte a individui con meno di 18 anni, dichiara illegale la reclusione di bambini per il mancato pagamento di multe, richiede che ogni bambino arrestato venga immediatamente affidato a un'unità o a un agente di polizia specializzati, stabilisce che i minorenni accusati di reato non debbano essere detenuti in attesa di processo, e proibisce la pubblicazione dell'identità dei minorenni accusati e condannati. Prevede anche l'istituzione, per i minorenni incriminati, di tribunali specializzati col potere di imporre una vasta gamma di condanne non detentive.

Tuttavia, numerosi articoli della legge indiana non sono precettivi, ma autorizzano semplicemente gli Stati a istituire i tribunali, le strutture

detentive e le condanne descritti dalla Legge stessa. Tre anni dopo l'entrata in vigore di questa legge, il Comitato sui diritti dell'infanzia si è detto preoccupato che "i meccanismi per attuare la legge non siano stati istituiti nella maggior parte degli Stati".³¹⁵ La legge non fa menzione dei diritti al giusto processo stabiliti nella Convenzione, come della presunzione di innocenza o del principio secondo cui qualunque privazione della libertà dev'essere considerata un'ultima risorsa. E non affronta neppure due dei più importanti motivi di preoccupazione individuati dalla Commissione sui diritti dell'infanzia al momento dell'esame del Rapporto iniziale dell'India: l'età minima troppo bassa per essere sottoposti a giudizio (7 anni) e la discrezionalità di cui godono i tribunali per le condanne al carcere nei confronti dei ragazzi dai 16 ai 17 anni. La Legge sull'infanzia di Goa del 2003 opera dei cambiamenti di più vasta portata nel sistema giudiziario minorile di quello Stato: richiede infatti alle autorità di istituire un Tribunale dei minorenni e stabilisce che i procedimenti riguardanti i minorenni accusati di un reato debbano rispettare la presunzione di innocenza, il diritto all'assistenza legale gratuita e i principi generali esposti nella Convenzione e negli strumenti per la giustizia minorile a essa collegati.

La Legge indonesiana sulla protezione dell'infanzia riconosce, in termini generali, il diritto al giusto processo, all'assistenza legale e al trattamento umano.³¹⁶ Nel 1997, la Commissione giuridica dello Sri Lanka ha esaminato in dettaglio tutte le questioni relative all'amministrazione della giustizia minorile. La legislazione, però, non è ancora stata emendata. Nelle Isole Figi, una Commissione d'inchiesta sul sistema giudiziario ha presentato, nel 1994, un rapporto in cui si raccomandavano dei cambiamenti di vasta portata nel sistema giudiziario minorile, ma l'attuazione di questa raccomandazione è ancora in sospeso. Tra i paesi asiatici oggetto di questo studio, solo le Filippine hanno radicalmente ridisegnato il sistema giudiziario minorile alla luce della Convenzione e degli standard internazionali a essa collegati. Nel 1997, le Filippine hanno promulgato una legge che trasferisce la giurisdizione sui minorenni

accusati di un reato dai tribunali ordinari ai Tribunali di famiglia specializzati, che dovevano essere istituiti in ogni città e provincia.

Dei cambiamenti di più vasta portata sono stati determinati, sempre nelle Filippine, dalla Legge per la giustizia e il benessere minorili del 2006, che ha inteso creare un sistema basato sulla giustizia riabilitativa.³¹⁷ La legge in questione aumenta l'età minima per l'incriminazione dei minorenni a 15 anni e stabilisce che a tutti gli individui dai 15 ai 18 anni accusati di un reato punibile con condanne inferiori a sei anni venga offerta la possibilità di svolgere qualche forma di servizio socialmente utile, in luogo del processo e della possibile reclusione. Anche ai minorenni accusati di reati punibili con condanne da 6 a 12 anni può venire offerta quest'alternativa. La legge stabilisce, inoltre, che gli adolescenti condannati per un reato abbiano normalmente diritto a una sospensione della pena se partecipano a dei programmi di riabilitazione in comunità. Elimina anche i reati statutari, dispensa i bambini dall'essere incriminati per prostituzione e accattonaggio, richiede ai governi locali di istituire dei programmi per la prevenzione della delinquenza, dispone dei provvedimenti dettagliati sui diritti al giusto processo degli adolescenti accusati, proibisce varie forme di trattamento crudele e umiliante e riconosce le Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile, le Linee guida di Riyadh sulla prevenzione della delinquenza giovanile e le Linee guida dell'ONU sulla protezione dei minorenni privati della libertà.

Tradizionalmente, le leggi dei paesi islamici riguardanti la giustizia minorile riflettono delle semplificazioni simili a quelle rinvenute in leggi di altre parti del mondo. Tra queste figurano la criminalizzazione di problemi sociali o comportamentali, un'età minima troppo bassa per l'incriminazione di minorenni, l'incriminazione di alcuni adolescenti come adulti e la reclusione in istituti di correzione in cui regnano condizioni materiali scadenti.³¹⁸ Diversi stati islamici oggetto di questo rapporto dispongono di tribunali speciali e di istituti correttivi per i minorenni ma, nella pratica, molti minorenni accusati vengono

detenuti in carceri ordinarie, vengono processati da tribunali per adulti e, se condannati, finiscono per scontare le loro condanne in una prigione comune. In alcuni paesi, come il Bangladesh, le maggior parte delle questioni riguardanti i reati penali commessi da minorenni viene gestita dai tribunali comunitari tradizionali dove, in assenza di un giusto processo, possono essere comminate delle dure pene.

Diversi Stati islamici hanno cominciato ad affrontare il problema della giustizia minorile. Il Codice per la protezione dell'infanzia adottato dalla Tunisia nel 1995, per esempio, ha lo scopo di consolidare un sistema di giustizia minorile basato sugli standard internazionali. L'articolo 13 stabilisce che l'approccio alla giustizia minorile sia basato sulla prevenzione, sui principi umanitari e sull'equità, e riconosce il principio secondo cui ogni privazione della libertà, prima o dopo il processo, dovrebbe costituire un'ultima risorsa. L'articolo 14 riconosce il principio secondo cui la scelta delle misure adottate dalle autorità dovrebbe basarsi sull' 'interesse superiore' del bambino. L'età minima per l'incriminazione come autore di reato è di 13 anni, e si presume che i bambini con meno di 15 anni non debbano essere incriminati.³¹⁹ Inoltre, è stata istituita una procedura di mediazione per promuovere la riconciliazione tra i minorenni accusati di crimini non gravi e le vittime di tali crimini.³²⁰

In aggiunta a tutto questo, i bambini privati della libertà o condannati a istituti di riabilitazione hanno diritto alla protezione della loro salute e del loro benessere fisico e morale, nonché all'assistenza sociale ed educativa e a forme di sostegno che tengano conto della loro età, del loro sesso, della loro personalità e del loro potenziale. La pena massima applicabile a individui sotto i 18 anni condannati per crimini gravi è pari a 10 anni. Un decreto adottato lo stesso anno in cui è stato promulgato il codice istituisce un sistema nazionale di centri per la riabilitazione dei minorenni condannati, comprendente strutture chiuse, semi-aperte e aperte. Il personale è composto di team multidisciplinari composti di psichiatri infantili, psicologi, assistenti sociali, consulenti legali ed educatori.

Anche il Marocco ha istituito una serie di riforme di vasta portata. Nel 2000, il paese ha adottato un nuovo Codice di procedura penale che rende obbligatoria l'istituzione di un sistema giudiziario minorile basato sugli standard internazionali.³²¹ Il codice, entrato in vigore nel 2003, istituisce un sistema di tribunali minorili specializzati con giurisdizione sui reati commessi da bambini tra i 12 e i 18 anni. Ai sensi del codice marocchino, i minorenni accusati hanno diritto a un avvocato. Inoltre, ai bambini tra i 12 e i 16 anni condannati per un reato vengono comminate, di solito, delle pene non detentive. Tuttavia, i minorenni condannati per crimini gravi possono ricevere pene detentive dai 10 ai 20 anni.

Il Marocco ha adottato anche, nel 1999, un nuovo Codice carcerario che istituisce una categoria distinta di strutture riabilitative per i condannati che hanno meno di 20 anni. Riconosce inoltre il diritto dei minorenni detenuti all'istruzione, esenta quelli che studiano dal lavorare in prigione, proibisce la detenzione di minorenni in celle punitive e riconosce il diritto all'assistenza prenatale delle donne o delle adolescenti detenute in stato di gravidanza. Il Codice per l'infanzia adottato dall'Egitto nel 1996 comprende un capitolo sulla giustizia minorile, che riconosce il diritto dei bambini sotto i 18 anni a essere processati da tribunali specializzati, a meno che non abbiano più di 15 anni e siano accusati di un grave crimine insieme a un co-imputato adulto. La legge proibisce anche la detenzione prima del processo dei bambini sotto i 15 anni e riconosce il diritto dei minorenni accusati di un grave crimine alla rappresentanza legale. L'età minima per l'incriminazione rimane, però, a 7 anni, e i bambini possono essere ancora accusati di reati statuari come l'accattonaggio e il marinare la scuola. I bambini tra i 7 e i 15 anni dichiarati colpevoli possono essere condannati alla libertà vigilata o affidati a scuole speciali per minorenni pregiudicati, ma quelli tra i 15 e i 18 anni riconosciuti colpevoli di gravi crimini possono essere condannati anche a dei periodi di reclusione. Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha accolto con favore l'adozione del codice, ma ha espresso preoccupazione per la bassa età minima per l'incriminazione e per la

mancata eliminazione dei reati statutarî.³²² Nella Repubblica Araba Siriana, l'età minima per l'incriminazione come minore è stata aumentata da 7 a 10 anni. In Libano, una legge che riforma il sistema giudiziario minorile è stata adottata nel 2002, dopo anni di preparazione e di dibattiti, ma il governo ritiene che abbia dei gravi vizi e che debba essere ulteriormente riformata.³²³

Il Pakistan ha eliminato la pena corporale nel 1996, con la Legge per l'abolizione della pena della flagellazione, mentre la prima legge nazionale del paese sulla giustizia minorile, il Decreto sul sistema giudiziario minorile, è stata adottata nel 2000. Il decreto in questione segna degli importanti progressi: oltre al bando dell'imposizione delle pene di morte e delle condanne alla pena corporale per i rei di meno di 18 anni, proibisce l'uso di manette e di ceppi per i condannati minorenni e riconosce il diritto di ogni minore accusato alla rappresentanza legale, anche gratuita se necessario. Tuttavia, il nuovo provvedimento legislativo non ha aumentato l'età minima per la prosecuzione di minorenni, che rimane fissata a 7 anni. Il decreto stabilisce soltanto certi parametri che devono essere rispettati dalle province; ogni provincia ha ancora l'autorità per determinare quali tipi di condanne (diverse da quelle espressamente proibite dal decreto) siano applicabili ai minorenni, come pure i reati di cui possono essere accusati, i tribunali che tratteranno i loro casi e i tipi di programmi di riabilitazione che verranno messi a disposizione.³²⁴ Ulteriori passi sono necessari per rendere i sistemi giudiziari minorili delle province conformi alla Convenzione. La situazione è particolarmente grave nei territori in cui viene applicata la giustizia tradizionale e in cui non sempre gli standard minimi contenuti nel decreto del 2000 vengono, nella pratica, rispettati.

Lo Yemen ha adottato delle leggi sulla giustizia minorile nel 1992. La Legge per la tutela dei minorenni segna alcuni importanti miglioramenti, tra cui l'istituzione di tribunali minorili specializzati. Tuttavia, tale legge si applica soltanto ai bambini con meno di 15 anni e non soddisfa i requisiti della Convenzione sotto alcuni aspetti importanti. Ad esempio, vengono

criminalizzati comportamenti come il marinare abitualmente la scuola, la depravazione o la corruzione morale, l'"associazione con delinquenti o furfanti" e i bambini possono venire confinati per un anno in istituti per minorenni rei, sulla base della loro "potenziale delinquenza". La Legge sul diritto penale adottata dal Sudan nel 1991 contiene degli articoli non conformi alla Convenzione. Gli autori di reato tra i 7 e i 18 anni possono essere condannati a 20 frustate, e persino a morte per crimini di *hadd* (pena dottrinale) o *qasas* (castigo). Essi rischiano addirittura l'ergastolo se condannati per brigantaggio.

Per la maggior parte del ventesimo secolo, le leggi sulla giustizia minorile in America latina, come quelle della maggior parte del mondo, hanno risentito di tre problemi principali: un'età minima per essere sottoposti a giudizio troppo bassa, la possibilità di processare i minorenni come adulti e il fatto che tutti i bambini potessero venire puniti per essere stati trovati in situazioni in cui in realtà erano vittime. Dall'entrata in vigore della Convenzione, quasi ogni paese della regione ha emendato le sue leggi sulla giustizia minorile. Nella maggior parte dei casi, i nuovi codici comprendono dei capitoli sulla giustizia minorile, benché alcuni paesi, come Costa Rica e Panama, abbiano adottato delle leggi distinte in questo ambito.

Con il sostegno dell'UNICEF, si è sviluppato un movimento per l'eliminazione di leggi e politiche responsabili di aver determinato, in effetti, una "criminalizzazione della povertà". La maggior parte dei nuovi codici indica che gli adolescenti non possono venire accusati di crimini diversi da quelli definiti nel codice penale. E la maggior parte delle nuove leggi stabilisce che tutti gli individui sotto i 18 anni hanno diritto a essere processati come minorenni. L'età minima per essere sottoposti a giudizio come minorenni è di 12 anni in Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador e Honduras, di 13 in Guatemala e Nicaragua e di 14 a Panama e in Paraguay. Alcuni codici e leggi stabiliscono delle distinzioni tra rei minorenni in gruppi di età diversi. Il codice nicaraguense, per esempio, stabilisce che i rei tra i 13 e i 14 anni possano ricevere soltanto delle condanne non detentive.

Le misure di tutela del giusto processo per gli adolescenti accusati di un reato vengono definite in dettaglio nei nuovi codici e nelle nuove leggi, che riconoscono il diritto dell'adolescente all'assistenza legale, e in molti casi indicano che questo diritto entra in vigore non appena il bambino viene interrogato in relazione al crimine che è sospettato di aver commesso. Alcuni codici istituiscono degli uffici del difensore pubblico o delle unità per adolescenti. Nei casi in cui il reato è di gravità limitata, la maggior parte dei codici istituisce dei procedimenti di diversione che permettono di evitare un processo, come la conciliazione tra la vittima e l'accusato. Molti di questi codici istituiscono anche una rete di tribunali minorili specializzati o la espandono. Il Codice del Nicaragua ha istituito 18 tribunali minorili in tutto il territorio nazionale, oltre a un Ufficio del difensore pubblico. Tuttavia, la detenzione dei bambini in condizioni inadeguate resta un problema grave in tutta la regione. Le leggi più recenti stabiliscono, in genere, delle severe linee guida per definire le circostanze in cui i bambini sospettati di un reato possono essere privati della libertà, nonché la lunghezza del periodo di tempo in cui possono essere detenuti prima della notifica dell'autorità giudiziaria competente o il trasferimento all'agenzia per la protezione dell'infanzia.

Uno dei principi chiave esposti nella Convenzione è quello secondo cui le condanne detentive costituiscono un'ultima risorsa e devono essere per il periodo appropriato più breve possibile. La nuova legislazione stabilisce una vasta gamma di pene non detentive, come le diffide, l'affidamento in prova al servizio sociale o comunitario e il risarcimento, oltre a quelle semi-detentive (con i fine settimana o le notti in carcere), e spesso contiene anche delle linee guida dettagliate per determinare la sentenza più appropriata. La pena detentiva massima permessa da alcuni codici è relativamente lieve: per esempio, tre anni secondo il codice colombiano e cinque anni secondo quello del Guatemala. Tuttavia, alcune leggi prevedono ancora delle condanne relativamente lunghe; la legge della Costa Rica, per esempio, permette condanne fino a 15 anni. Molte delle

nuove leggi stabiliscono che la necessità del trattamento istituzionale continuato venga sottoposta periodicamente a revisione. Spesso i codici contengono anche delle linee guida dettagliate sul trattamento degli adolescenti confinati in istituti correttivi.

In Giamaica, la Legge sulla cura e la protezione dell'infanzia aumenta l'età minima a 12 anni per essere condannati come minorenni e stabilisce che le persone con meno di 18 anni accusate di un reato vengano normalmente processate come minorenni. Tale legge contiene anche articoli che intendono prevenire la detenzione dei minorenni da parte della polizia in attesa del processo, riconoscono il diritto di tutti i minorenni accusati a essere difesi da un avvocato e stabiliscono un nuovo istituto indipendente per i diritti dell'infanzia, l'avvocato dei minorenni, responsabile di fornire rappresentanza legale ai minorenni. Tuttavia, la legge in questione mantiene diversi articoli di legislazioni più vecchie che conferiscono alle autorità ampia discrezione nel trattare alcuni minorenni come adulti e nel considerare rei anche i bambini più piccoli. Per esempio, i bambini dai 14 ai 18 anni possono essere arrestati in attesa di processo se un tribunale conclude che siano "ribelli" o "depravati". I bambini accusati congiuntamente con un adulto, poi, vengono processati in tribunali ordinari e un tribunale ordinario che scopra che l'accusato è un bambino ha discrezione di decidere se continuare a trattare il caso o no. I bambini che si trovano in istituti per minorenni possono essere trasferiti in prigioni per adulti e i tribunali hanno ampia discrezione se ordinare di confinare anche bambini sotto i 12 anni in strutture per delinquenti minorili.

Nell'Europa centrale e orientale, sistemi giudiziari separati per i rei minorenni sono rari. Finora l'approccio prevalente è stato quello di far gestire alle autorità amministrative i casi riguardanti bambini più piccoli, con poche distinzioni tra i casi che implicano reati veri e propri e quelli che invece riguardano semplicemente comportamenti "antisociali" o "devianti." I casi che coinvolgono gli adolescenti più grandi sono, o sono stati, gestiti in modo molto simile alle incriminazioni penali degli adulti, tranne che per la durata delle condanne.³²⁵

Non esistevano dei tribunali specializzati per delinquenti minorili e le leggi e le procedure applicabili sono contenute, in genere, nel codice penale e nel codice di procedura penale. Gli istituti correttivi per i minorenni sono generalmente distinti da quelli per gli adulti, ma offrono poco quanto a programmi, politiche o infrastrutture in grado di soddisfare i bisogni speciali degli adolescenti.

Le leggi adottate dal 1990 in avanti hanno introdotto nuove garanzie e, occasionalmente, hanno modificato alcuni limiti di età, ma non sono riuscite a istituire nuovi sistemi giudiziari specifici per gli adolescenti basati sulla Convenzione e collegati agli standard internazionali.³²⁶ Un paese della regione ha respinto la raccomandazione del Comitato sui diritti dell'infanzia che richiedeva l'istituzione di tribunali specializzati per i rei minorenni, in base al fatto che i tribunali speciali sono contrari al diritto di ogni individuo di essere processato da un tribunale ordinario.³²⁷ Pur essendo insolito, un rifiuto così aperto delle raccomandazioni del Comitato sottolinea la novità dell'idea di un sistema distinto per i rei minorenni e illustra gli importanti passi che è necessario compiere per conformare l'amministrazione della giustizia minorile alla Convenzione.

In effetti, i concetti che hanno tradizionalmente plasmato l'approccio al comportamento antisociale e criminale da parte dei bambini e degli adolescenti di questa regione rende talvolta difficile alle autorità rendersi conto di come gli standard internazionali debbano essere applicati alla legge e alla pratica nazionale e di come sia necessario rivalutare completamente l'approccio alla giustizia minorile nella regione alla luce della Convenzione e degli strumenti a essa collegati.

La Slovenia costituisce un'eccezione in questo senso. Come in altri paesi, non vi sono tribunali speciali per i minorenni, e l'incriminazione dei minorenni è governata dalle leggi penali ordinarie. Questo paese è unico, però, in quanto le politiche preventive sono così efficaci che il numero di persone sotto i 18 anni condannate per crimini gravi è uno dei più bassi al mondo. Il numero di individui sotto i 18 anni che ha scontato delle pene detentive di qualunque durata, dal 1996 al 2000, è stato pari, in media, a meno

di 30.³²⁸ Le statistiche sembrano confermare che il principio dell'"ultima risorsa" viene applicato alla detenzione prima del processo, oltre che all'irrogazione della pena.³²⁹ Laddove la prevenzione risulta così efficace e i tribunali ordinari applicano effettivamente dei principi riconosciuti a livello internazionale che governano il trattamento dei rei minorenni, la creazione di un sistema distinto di giustizia minorile potrebbe non essere necessario per garantire l'osservanza della Convenzione. Nella maggior parte dei paesi della regione, tuttavia, la delinquenza minorile è un problema vasto e crescente e le possibilità di ottenere l'osservanza dei diritti dei rei minorenni senza creare un sistema specializzato appaiono remote.

Anche se c'è ancora molto da fare, si sono compiuti dei progressi. Il Codice russo di procedura penale è stato emendato nel 1996 in modo da introdurre delle garanzie di giusto processo in procedure che potrebbero condurre al confinamento in istituti per rei minorenni. Si tratta di un miglioramento particolarmente significativo perché affronta una delle pecche essenziali del modello tradizionalmente utilizzato per trattare con i rei minorenni. Il Codice penale adottato dalla Georgia nel 1999 ha aumentato il limite della maggiore età, ai fini del diritto penale, da 16 a 18 anni, per conformarsi alle raccomandazioni del Comitato sui diritti dell'infanzia. La Repubblica Ceca, invece, ha aumentato a 15 anni l'età minima per l'incriminazione dei minorenni.

La Legge di procedura penale della Slovenia è stata emendata nel 1998 in modo da introdurre una nuova forma di diversione, chiamata conciliazione. Con il consenso della vittima, dell'accusato e del pubblico ministero, il caso di un minore accusato di un crimine può essere rinviato a un mediatore indipendente che esplora la possibilità di raggiungere una composizione soddisfacente per l'accusato e per la vittima, senza arrivare al processo. Gli emendamenti riconoscono anche il principio secondo cui i giovani non dovrebbero essere detenuti con gli adulti. In Romania, il Codice penale è stato emendato nel 1996 in modo da introdurre delle condanne al lavoro socialmente utile per i minorenni. In Bielorussia, la Legge sui diritti dell'infanzia riconosce il diritto

dei bambini che si trovano in istituti correttivi a "essere trattati con umanità, oltre al diritto all'assistenza sanitaria, all'istruzione di base, alla formazione professionale, al mantenimento dei contatti con i propri genitori, parenti e altre persone e al diritto ai permessi e alla corrispondenza."³³⁰ Il diritto all'assistenza legale dei bambini accusati di un reato è ampiamente riconosciuto dalla nuova legislazione. La Legge di procedura penale della Slovenia è stata emendata nel 1998 in modo da riconoscere il diritto all'assistenza legale dei minorenni detenuti in attesa di processo in qualunque momento. Se il minore non si sceglie un avvocato, ne deve essere nominato uno che lo rappresenti. Ai sensi della legislazione adottata nel 2000, anche i minorenni condannati che scontano delle pene detentive hanno diritto all'assistenza legale gratuita per difendere i loro diritti. Anche il Codice di procedura penale adottato dalla Georgia nel 1997 richiede la presenza di un avvocato durante qualsiasi interrogatorio di un minore sospettato, oltre che durante il processo. Secondo la nuova legislazione della Federazione Russa, il diritto di un minore all'assistenza legale si applica non appena viene ordinata la detenzione.

Il dissesto sociale che ha colpito la maggior parte dei paesi in transizione ha determinato un

marcato aumento della criminalità in genere, compresi i crimini commessi da minorenni. Ciò ha prodotto, a sua volta, una pressione per imporre condanne più severe ai bambini riconosciuti colpevoli di gravi crimini, nonché per abbassare l'età in cui gli accusati possono venire processati come adulti. Il Codice penale adottato dalla Polonia nel 1997 abbassa da 16 a 15 anni l'età in cui gli adolescenti che commettono gravi reati possono essere processati come adulti, mentre il nuovo Codice penale russo ha aumentato il numero dei reati per i quali i ragazzi di 14 e 15 anni possono essere condannati alla detenzione in istituti correttivi.

L'approccio svedese alla giustizia minorile è piuttosto unico. I reati commessi da un minore di 15 anni vengono gestiti esclusivamente dal sistema di assistenza sociale. I minorenni tra i 15 e i 18 anni possono essere incriminati per un reato, ma in molti casi, se il crimine non è grave, le autorità possono decidere di non incriminare i bambini che accettino di ricevere qualche forma di assistenza sociale. Soltanto in un esiguo numero di casi vengono imposte delle pene detentive, perlopiù di breve durata. Di conseguenza, il numero di minorenni tra i 15 e i 18 anni che subiscono delle pene detentive è così esiguo che l'istituzione di un si-

Quadro 18

Canada: il governo respinge una proposta di abbassare l'età minima per l'incriminazione dei minori rei

Il Comitato permanente aveva raccomandato che, in circostanze eccezionali, i bambini di 10 o 11 anni sospettati di aver commesso reati estremamente violenti venissero affidati al sistema giudiziario minorile....

Tuttavia, il governo federale, dopo aver preso attentamente in considerazione la raccomandazione, ha concluso che il rinvio agli adeguati servizi sociali e per la salute mentale a livello provinciale/territoriale possa rappresentare una migliore risposta ai bisogni di questi giovani. Il Governo del Canada ritiene che questi servizi siano più adeguati all'età, più orientati verso la famiglia e più terapeutici rispetto a quelli disponibili per i bambini di quest'età attraverso il sistema di giustizia criminale.

In Canada, pochissimi bambini sotto i 12 anni sono accusati di comportamenti gravi, violenti. Le recenti esperienze indicano che, se le leggi sulla giustizia minorile venissero estese ai bambini dai 10 ai 12 anni, ogni anno in Canada meno di tre o quattro bambini all'interno di tale gruppo di età verrebbero accusati di un reato.

Fonte: Paragrafi 485-487 del Secondo Rapporto del Canada al Comitato sui diritti dell'infanzia, CRC/C/83/Add. 6 datato 12 marzo 2003.

stema correttivo distinto per i rei appartenenti a questo gruppo di età è stata considerata non soltanto poco pratica ma anche contraria all'interesse superiore del bambino.³³¹ Il numero totale di individui tra i 15 e i 18 anni che scontano pene detentive, di qualunque durata, è pari circa a 10 e le condanne sono, in media, a due o tre mesi.³³² Pochi cambiamenti sono stati apportati a questo sistema dal 1990 in avanti. Nel 1995, la Legge sulla delinquenza giovanile (Provvedimenti speciali) è stata emendata al fine di stabilire dei limiti di tempo che evitassero ritardi nel rinvio a giudizio di minorenni. In Italia, nel 1991, sono state adottate leggi per rafforzare i programmi in comunità per la prevenzione della delinquenza e per la riabilitazione degli autori di reato senza ricorrere alla detenzione.³³³

Dal 1989 a oggi, la Francia e il Regno Unito hanno operato dei sostanziali cambiamenti nelle leggi riguardanti i minorenni incriminati, anche se non tutte queste leggi hanno aumentato la protezione dei diritti dei bambini accusati di un crimine o condannati. In Francia, la legislazione adottata nel 1995 e 1996 mirava a determinare la sollecita risoluzione dei casi riguardanti minorenni.³³⁴ Nel 2000, è stata adottata una legislazione per rafforzare il diritto al giusto processo dei minorenni incriminati. La Legge del 15 giugno 2000 riconosce il diritto di questi minorenni a essere informati della loro possibilità di scegliere di non parlare al momento dell'arresto, del loro diritto a un'udienza preliminare prima di essere incriminati, del diritto a una decisione da parte di un giudice indipendente sull'eventuale necessità della detenzione prima del processo, nonché del diritto all'appello. Questa legge stabilisce anche che tutti gli interrogatori di minorenni debbano essere registrati. Tuttavia, il Comitato sui diritti dell'infanzia si è detto preoccupato che anche questa nuova legislazione possa consentire la detenzione dei minorenni da parte della polizia per un massimo di quattro giorni, nonché tendere a "favorire le misure repressive rispetto a quelle educative."³³⁵ Il Comitato ha espresso preoccupazione anche per il fatto che alcune raccomandazioni fatte dopo la sua considerazione del Rapporto iniziale della Francia

non fossero state seguite da provvedimenti concreti, soprattutto quella che richiedeva di incorporare nella legge un'età minima per l'incriminazione dei minorenni.³³⁶

Quando è stata ratificata la Convenzione, in Inghilterra e nel Galles l'età minima per essere sottoposti a giudizio era di 10 anni, ma c'era presunzione che i minorenni sotto i 14 anni non possedessero il grado di maturità necessario per l'incriminazione.³³⁷ La Legge sulla giustizia penale del 1991, entrata in vigore nel 1992, ha aumentato da 14 a 15 anni l'età minima alla quale si possono comminare delle condanne, e da 17 a 18 anni l'età massima di competenza del tribunale minorile. Tuttavia, la Legge sui crimini e sui disordini ha abolito la presunzione che i minorenni tra i 10 e i 14 anni siano incapaci della consapevolezza o dell'intenzionalità necessaria per l'incriminazione, e consente nuovamente l'imposizione di condanne detentive agli autori di reato recidivi sotto i 15 anni. Questa legge permette anche ai tribunali di "trarre delle conclusioni" dal silenzio di un minore incriminato, una pratica che la maggior parte degli avvocati considera incompatibile col diritto a non essere obbligati a offrire la propria testimonianza.³³⁸

Dopo aver esaminato il Secondo rapporto del Regno Unito nel 2002, il Comitato sui diritti dell'infanzia ha espresso "serie preoccupazioni che la situazione dei bambini in conflitto con la legge sia peggiorata da quando è stato esaminato il Rapporto iniziale."³³⁹ Ai sensi della Legge sull'infanzia del 1989, i bambini possono essere detenuti fino a 72 ore senza un ordine del tribunale. Alcune delle leggi adottate dal 1990, poi, tendono a limitare le circostanze in cui si possono imporre le pene detentive, ma non arrivano a incorporare il principio dell'"ultima risorsa". Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha espresso la sua preoccupazione anche perché "la privazione della libertà non viene usata soltanto come ultima risorsa e per il periodo appropriato più breve, in violazione dell'articolo 37 (b) della Convenzione."³⁴⁰

Il sistema di giustizia minorile dell'Irlanda del Nord è stato sottoposto a una sostanziale riforma in conseguenza del Decreto sulla

giustizia penale del 1996 e del Decreto sulla giustizia penale (per l'infanzia) del 1998. La nuova legislazione stabilisce la presunzione che i bambini accusati di reati non debbano essere detenuti prima del processo, e obbliga un tribunale che ordini la detenzione in attesa del processo di un minore incriminato a precisare il motivo per cui tale misura viene reputata necessaria. Le pene detentive devono essere giustificate dalla "gravità del reato" e dalla necessità di una "protezione del pubblico" e un tribunale che ne imponga una deve specificare le ragioni per cui ritiene che i suddetti criteri vengano soddisfatti. La condanna massima a un istituto di detenzione è stata ridotta a 12 mesi.³⁴¹

Quando la Convenzione è stata ratificata dal Canada, l'età minima per l'incriminazione dei bambini accusati di un reato era di 12 anni. In genere, la maggiore età ai fini del diritto penale era pari a 18 anni, ma i minorenni dai 14 anni in su accusati di gravi reati potevano,

in circostanze speciali, essere processati e condannati come adulti. La Legge sulla giustizia penale per i giovani, adottata nel 2002, non ha modificato questi limiti di età, nonostante una proposta di abbassare l'età minima per il perseguimento come giovane autore di reato.³⁴² Tuttavia, la legge in questione stabilisce che tutti gli individui sotto i 18 anni autori di reato debbano essere processati tenendo in considerazione la loro minore età, anche se il tribunale può decidere di condannare quelli dai 14 anni in su come adulti. Inoltre stabilisce che normalmente i minorenni condannati debbano scontare la loro condanna in una struttura per reati minorenni fino al raggiungimento dei 18 anni di età (la pena massima per chi viene condannato come minore è di tre anni). La nuova legge pone anche una maggiore enfasi sulle pene non detentive e sulla partecipazione della comunità alla prevenzione della delinquenza e alla riabilitazione dei minorenni autori di reato.



Gli Stati parti adottano ogni misura possibile per garantire protezione e assistenza ai bambini colpiti dai conflitti armati.

15 BAMBINI E CONFLITTI ARMATI

L'articolo 38 della Convenzione proibisce il reclutamento di minori di 15 anni nelle forze armate e obbliga gli Stati a proteggere i bambini colpiti dai conflitti armati e a prendersi cura di loro. Ai sensi dell'articolo 39 della Convenzione, i bambini vittime di conflitti armati hanno diritto anche ad assistenza fisica, psicologica e sociale. Inoltre, un Protocollo opzionale della Convenzione obbliga gli Stati ad astenersi dal reclutamento obbligatorio di chiunque abbia meno di 18 anni, a stabilire un'età minima per il reclutamento volontario superiore a 15 anni e a evitare la partecipazione ai conflitti armati di individui di meno di 18 anni.³⁴³

Negli ultimi anni, molti paesi africani hanno patito dei conflitti armati. Ciononostante, l'adozione di leggi riguardanti i bambini e i conflitti armati ha ricevuto relativamente poca attenzione dal 1990 a oggi. La Costituzione del Sudafrica proibisce l'uso di minori di 18 anni nei conflitti armati e riconosce il

diritto dei bambini alla protezione in tempo di guerra. Il Ruanda ha adottato una legislazione che aumenta l'età minima per il reclutamento da 16 a 18 anni. La Legge per i diritti dell'infanzia della Nigeria proibisce il reclutamento nelle forze armate di chiunque abbia meno di 18 anni, e impone a tutte le autorità e le istituzioni pubbliche di impedire la partecipazione diretta dei bambini in qualunque forma di ostilità.³⁴⁴

In Asia, la Legge per la protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione adottata dalle Filippine è un raro esempio di legge sull'infanzia che affronta il problema dei diritti dei bambini colpiti dal conflitto armato. Questa legge stabilisce che ai bambini venga data priorità durante le evacuazioni, che vengano prese delle misure per far sì che i bambini evacuati siano accompagnati da persone responsabili della loro sicurezza e del loro benessere, che alle madri in attesa e in allattamento e ai

bambini nei campi profughi venga dato del cibo in più e che i campi offrano ai bambini opportunità per fare esercizio fisico, sport e giochi. Stabilisce altresì che qualunque persona con meno di 18 anni arrestata per ragioni collegate a un conflitto armato abbia diritto a una protezione speciale, comprendente l'assistenza legale gratuita e immediata e il rilascio in attesa del processo. Se un tribunale ritiene che il bambino abbia commesso gli atti di cui è accusato, i procedimenti verranno sospesi e il bambino verrà affidato, fino al compimento dei 18 anni, al Dipartimento per l'assistenza e lo sviluppo sociale.

La Legge sulla protezione dell'infanzia dell'Indonesia contiene un articolo che, oltre a riconoscere il diritto dei bambini alla protezione dalle guerre e dai conflitti armati, riconosce anche il loro diritto alla protezione contro "il cattivo uso di attività politiche" e "il coinvolgimento nei disordini sociali."³⁴⁵ Un altro articolo proibisce di reclutare o di equipaggiare i bambini per scopi militari o simili.³⁴⁶ La violazione di questi provvedimenti è punibile con una condanna a cinque anni di carcere e viene riconosciuto il diritto delle vittime minorenni di conflitti armati o di disordini sociali a varie forme di assistenza.³⁴⁷ Nello Sri Lanka, l'Autorità nazionale per la protezione dell'infanzia del 1999 ha il compito di monitorare la situazione dei bambini colpiti da conflitti armati e di fare delle raccomandazioni riguardo alla loro protezione, compresi quei provvedimenti volti a promuoverne il benessere mentale e fisico, nonché la reintegrazione in società.

Nonostante siano numerosi i paesi latino-americani che hanno subito dei conflitti armati negli ultimi decenni, soltanto alcuni dei codici per l'infanzia adottati nella regione dal 1990 in avanti contengono articoli sui diritti dei bambini nei conflitti armati. Il codice nicaraguense contiene un riferimento al dovere del governo di prestare "un'attenzione particolare" ai bambini coinvolti nei conflitti armati, bambini rifugiati compresi. Il codice del Guatemala, invece, riafferma l'obbligo di rispettare gli articoli della legge umanitaria internazionale e di prevenire la partecipazione diretta a un conflitto armato di

Quadro 19

Filippine: legislazione sulla protezione dei bambini durante i conflitti armati

Bambini come zone di pace. Con la presente, i bambini vengono dichiarati zone di pace. Sarà responsabilità dello Stato e di tutti gli altri settori interessati risolvere i conflitti armati per promuovere il traguardo dei bambini come zone di pace. Per ottenere questo obiettivo, verranno osservate le seguenti politiche:

- (a) i bambini non saranno fatti oggetto di attacchi e avranno diritto a un rispetto particolare. Verranno protetti da qualunque forma di minaccia, assalto, tortura o altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- (b) i bambini non verranno reclutati per diventare membri delle Forze Armate delle Filippine, delle sue unità civili o di altri gruppi armati, né verrà loro consentito di prendere parte ai combattimenti o di essere usati come guide, corrieri o spie;
- (c) la fornitura di servizi sociali di base come l'istruzione, i servizi di assistenza sanitaria di base e quelli di soccorso d'emergenza dovranno continuare ininterrottamente;
- (d) verranno garantite la sicurezza e la protezione di chi fornisce servizi umanitari, inclusi coloro che partecipano alle missioni d'inchiesta di istituzioni sia governative sia non governative. Queste persone non verranno sottoposte a vessazioni indebite durante lo svolgimento del loro lavoro;
- (e) le infrastrutture pubbliche come le scuole, gli ospedali e i centri sanitari rurali non verranno utilizzati per scopi militari come posti di comando, caserme, distaccamenti e depositi di scorte; e
- (f) verranno prese tutte le misure appropriate per facilitare la riunione delle famiglie temporaneamente separate a causa del conflitto armato.

Fonte: Sezione 22 della Legge sulla protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione, RA n° 7610.

chiunque abbia meno di 18 anni, stabilendo che i bambini hanno diritto di priorità all'assistenza fornita in periodi di emergenza, conflitti armati compresi, nonché all'assistenza alla reintegrazione sociale. In Colombia, una legge speciale adottata nel 1999 ha aumentato l'età minima per il reclutamento a 18 anni.³⁴⁸

Alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale hanno aumentato l'età minima per il reclutamento da quando sono diventati Stati parti della Convenzione. La Legge bielorusca sui diritti dell'infanzia fissa tale età minima a 18 anni.³⁴⁹ La Repubblica Ceca ha adottato, nel 1999, una legislazione che proibisce il reclutamento obbligatorio degli individui sotto i 18 anni. Anche alcune nuove leggi affrontano altri aspetti della questione. La legge bielorusca

sopra menzionata proibisce di rivolgere la propaganda bellica ai bambini. La nuova legge rumena sui diritti dell'infanzia stabilisce che, in caso di conflitto armato, l'infrastruttura usata per la protezione dei bambini non venga utilizzata anche per scopi militari e che ai bambini venga data la priorità in qualunque evacuazione.³⁵⁰

Benché i conflitti armati siano praticamente inesistenti nell'Europa occidentale dal 1990 a oggi, molti paesi europei e non hanno partecipato a conflitti armati in altre parti del mondo, come parte di operazioni internazionali per il mantenimento della pace o di azioni militari multilaterali come quelle in Afghanistan, in Iran e in Kosovo. Tuttavia, sono state riportate poche nuove leggi sull'infanzia.



Un bambino che cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato, beneficerà della protezione e dell'assistenza umanitaria necessarie a consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti della Convenzione sui diritti dell'infanzia.

16 BAMBINI RIFUGIATI E IN CERCA D'ASILO

L'articolo 22 della Convenzione incorpora per riferimento le leggi internazionali sui rifugiati e conferma che i bambini devono avere gli stessi diritti di qualunque rifugiato o richiedente asilo, indipendentemente dal fatto che siano accompagnati o no da un genitore o da un tutore adulto. Nel 1998, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), che ha partecipato attivamente alla stesura della Convenzione, ha adottato delle linee guida sul trattamento dei bambini rifugiati o in cerca d'asilo, comprendenti la gestione e la valutazione delle richieste fatte da bambini non accompagnati.³⁵¹

Molti paesi africani, tra cui l'Etiopia, il Ruanda e il Sudafrica, ospitano ampie popolazioni di rifugiati. L'adozione di leggi che li riguardano, però, non è stata considerata una priorità. Nel 1998, il Sudafrica ha emanato una legge che istituisce alcune procedure per valutare l'eleggibilità allo statuto di rifugiato, in conformità con la Convenzione del 1951 relativa

proprio allo Statuto di Rifugiati. La legge stabilisce che i bambini rimasti soli che possono apparire come rifugiati vengano assistiti per la presentazione della richiesta dello statuto di rifugiati. Burkina Faso e Togo hanno adottato, rispettivamente nel 1994 e nel 2000, alcuni decreti sullo statuto di rifugiato, che però non contengono alcun articolo dedicato specificamente ai bambini rifugiati.

In Asia, la Repubblica di Corea ha emendato la sua Legge sul controllo dell'immigrazione per offrire maggiore protezione ai diritti dei rifugiati. La legge emendata comprende un articolo sulla riunificazione familiare e un procedimento speciale per le domande inoltrate dai bambini in cerca d'asilo. Nel 1998 il Vietnam, che ha una grande popolazione di rifugiati apolidi di origine vietnamita, ha adottato delle leggi che facilitano l'acquisizione della nazionalità vietnamita da parte di bambini nati in Vietnam da genitori apolidi. In Indonesia, la Legge sulla protezione

dell'infanzia adottata nel 2002 riconosce il diritto dei bambini rifugiati e di quelli colpiti da disastri naturali a varie forme di assistenza materiale e psicologica e incorpora nella legge nazionale gli standard internazionali pertinenti.³⁵²

Anche alcuni paesi latino-americani hanno adottato nuove leggi che offrono maggiore protezione ai bambini rifugiati e in cerca di asilo. Il codice ecuadoregno, per esempio, contiene un ampio articolo di carattere generale sui diritti dei bambini rifugiati.³⁵³ Il codice guatemalteco contiene un articolo ancora più ampio che riconosce il diritto dei bambini rifugiati, sfollati e rientrati alla protezione e all'assistenza, nonché a godere di tutti i diritti riconosciuti dalle leggi nazionali e internazionali pertinenti.³⁵⁴ Il codice dell'Honduras obbliga le autorità a notificare l'agenzia internazionale appropriata (ACNUR) quando viene arrestato un bambino rifugiato.

Dal 1990 la maggior parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale ha adottato leggi sui rifugiati, in alcuni casi per la prima volta. Questa tendenza è stata incoraggiata dalla maggiore apertura alla collaborazione con la comunità internazionale e dall'accettazione degli standard internazionali per i diritti umani in conseguenza della fine della Guerra Fredda, oltre che dello scoppio, nella regione, di diversi conflitti armati. Tuttavia, la misura in cui la nuova legislazione si conforma al diritto internazionale sui rifugiati e ai diritti dell'infanzia varia considerevolmente. La legislazione adottata dalla Romania nel 1996 riconosce il diritto dei minorenni di 14 anni o più a richiedere indipendentemente lo statuto di rifugiati; le domande per conto di bambini più piccoli possono essere fatte da un tutore legale. Questi articoli sono stati successivamente incorporati nella Legge sulla protezione e la promozione dei diritti dell'infanzia del 2004, che stabilisce anche che i bambini, le cui domande per lo statuto di rifugiati sono state rifiutate, ricevano una "protezione speciale"; almeno finché non si riesca a mandare il bambino in un paese in cui ci siano dei parenti disposti a riceverlo.³⁵⁵ I bambini con lo statuto di rifugiati hanno lo stesso diritto all'istruzione dei bambini rumeni.

In Slovenia, la Legge sul diritto d'asilo adottata nel 2000 riconosce il principio dell'unità familiare. Ai sensi di questa legge, i genitori dei bambini rifugiati e chi si prende cura dei bambini rimasti soli hanno diritto allo stesso statuto del bambino, nonché ai diritti che tale statuto comporta. Anche i bambini che chiedono asilo hanno diritto all'assistenza legale per la presentazione della loro richiesta. Inoltre, alle richieste di asilo dei bambini soli va assegnata la massima priorità e quelli le cui domande vengono rifiutate non possono essere rispediti nel loro paese (o in un terzo paese) finché non siano stati presi degli accordi adeguati. Nella Federazione Russa, una recente legislazione facilita l'acquisizione della nazionalità russa da parte dei rifugiati, riducendo i requisiti di residenza della metà del periodo consueto.³⁵⁶

Durante gli anni Novanta, molti paesi dell'Europa occidentale e altri paesi industrializzati hanno fatto registrare notevoli aumenti nel numero di persone richiedenti asilo, bambini compresi. La Convenzione e le linee guida dell'ACNUR (così come sono state descritte in precedenza), combinate con il maggior flusso delle persone in cerca d'asilo, hanno portato la maggior parte di questi paesi ad adottare nuove leggi o regolamenti sui minorenni richiedenti asilo e rifugiati. Tuttavia, in alcuni dei paesi in questione, il Comitato sui diritti dell'infanzia ritiene che le riforme non siano sufficienti a proteggere i diritti dei minorenni che chiedono asilo. Nel 1993 e nel 1996, il Regno Unito ha adottato una legislazione sulle richieste dello statuto di rifugiati. Le regole adottate ai sensi della recente legislazione comprendono provvedimenti speciali sul trattamento dei bambini dei richiedenti asilo e dei bambini soli in cerca d'asilo. Verrà data priorità alle domande dei bambini soli e con loro si cercherà anche di evitare i colloqui, a meno che non siano strettamente necessari. I bambini che ottengono lo statuto di rifugiati hanno diritto a chiedere la riunificazione con i componenti più stretti della loro famiglia. Il Comitato sui diritti dell'infanzia, però, ha richiesto ulteriori riforme, in particolare misure per garantire che i minorenni richiedenti asilo non vengano detenuti se non come ultima

risorsa, la nomina per questi bambini di tutori, una accelerazione nella valutazione del loro stato di immigrazione, nonché la garanzia del loro diritto a servizi di base come la salute e l'istruzione.³⁵⁷

In Francia, la legislazione adottata nel 2002 prevede la nomina di un " amministratore ad hoc " per ogni bambino straniero che arriva in Francia non accompagnato da un genitore o da un tutore.³⁵⁸ L'amministratore ha la responsabilità di rappresentare questi bambini in tutti i procedimenti collegati al loro statuto di immigrazione, comprese le domande per lo statuto di rifugiati, e di aiutarli a ottenere accesso a qualunque servizio di cui abbiano bisogno, mentre i procedimenti sono in corso. Il Comitato sui diritti dell'infanzia, pur accogliendo con favore l'adozione di questa legge, ha espresso preoccupazione per certe pratiche, tra cui la detenzione insieme agli adulti dei bambini stranieri rimasti soli, l'efficacia del processo utilizzato per determinare l'età dei giovani che arrivano e il rimpatrio dei bambini soli prima che abbiano accesso all'assistenza prevista dalla nuova legislazione.³⁵⁹

In Italia, la legge sull'immigrazione adottata nel 1998 consente, in certe circostanze, il rilascio di visti umanitari ai minorenni richiedenti asilo la cui domanda per ottenere lo statuto di rifugiati venga respinta. In effetti, questa legge prevede che i bambini stranieri non possano venire espulsi, a meno che tale misura non sia necessaria per proteggere la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, oppure per mantenere l'unità della famiglia. La legge del 1998 consente anche l'emissione di visti temporanei ai bambini vittime di conflitti armati e bisognosi di cure mediche e istituisce un Comitato per la protezione dei bambini stranieri che coordina i programmi per i bambini stranieri rimasti soli, compresi quelli che chiedono asilo.

La Svezia ha apportato numerosi cambiamenti alle leggi sui minorenni in cerca d'asilo, in risposta alle preoccupazioni espresse dal

Comitato sui diritti dell'infanzia. Nel 1993, le regole sulla detenzione dei bambini richiedenti asilo sono state emendate affinché i bambini non vengano privati della libertà, a meno che le autorità non ritengano che altre forme di supervisione possano risultare inadeguate. Le riforme hanno anche riconosciuto il principio secondo cui i familiari non devono essere separati nel caso in cui la detenzione venga considerata necessaria. Nel 1997, la Legge sugli stranieri della Svezia è stata emendata in modo da incorporare il principio secondo cui, nei casi riguardanti un bambino, deve venir data una considerazione speciale alla salute e allo sviluppo del bambino in questione, nonché al suo interesse superiore in generale. Gli emendamenti chiariscono anche che i bambini interessati da una richiesta dello statuto di rifugiato hanno diritto a essere ascoltati e che le informazioni che forniranno verranno prese in considerazione in rapporto all'età e alla maturità del bambino stesso. I minorenni richiedenti asilo possono essere detenuti soltanto in strutture speciali e non nelle stazioni di polizia, nelle prigioni o nei riformatori e hanno diritto alla consulenza legale, se esiste la possibilità di pene detentive. Inoltre, gli emendamenti estendono a tutti i bambini con meno di 18 anni la protezione precedentemente limitata soltanto ai minorenni di 16 anni.

La Legge sull'immigrazione del Canada è stata emendata nel 1993 al fine di consentire ai rifugiati di richiedere, nello stesso momento in cui fanno domanda loro stessi per ottenere la residenza permanente, lo statuto di residenti permanenti per i coniugi e i bambini dipendenti da loro. Le Linee guida sui richiedenti lo Statuto di minorenni rifugiati, adottate nel 1996, stabiliscono dei procedimenti e degli standard di prove speciali per i bambini, soprattutto quelli rimasti soli, e indicano che tutte le decisioni riguardanti i bambini debbano essere guidate dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti dell'infanzia.



I bambini autoctoni o appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche non possono essere privati del diritto di avere una loro vita culturale, di professare e praticare la loro religione o di far uso della loro lingua, insieme agli altri membri del loro gruppo.

17 BAMBINI APPARTENENTI A MINORANZE

L'articolo 30 della Convenzione riconosce il diritto dei bambini autoctoni e di quelli appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche di godere della loro cultura, di usare il loro linguaggio e di praticare la loro religione. Vari stati in diverse parti del mondo hanno adottato leggi per proteggere i diritti dei bambini appartenenti alle minoranze. Tuttavia, i progressi sono stati discontinui ed è necessario che altri paesi affrontino la questione in maniera più coerente e più sistematica.

In Asia, per esempio, la Legge indonesiana sulla protezione dell'infanzia riconosce ai bambini appartenenti alle minoranze i diritti culturali, linguistici e religiosi esposti nell'articolo 30 della Convenzione. La Legge per la protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione delle Filippine è una delle poche leggi asiatiche sull'infanzia ad affrontare la questione dei diritti dei bambini autoctoni in modo olistico (vedi Quadro 20, p. 114).

La maggior parte dei paesi dell'America Latina conta popolazioni significative di bambini autoctoni e molti dei nuovi codici riconoscono non soltanto i diritti cui si fa riferimento nell'articolo 30 della Convenzione, ma anche altri.³⁶⁰ Il Codice guatemalteco del 2003, per esempio, riconosce il diritto dei bambini autoctoni a "tutti i diritti e le garanzie inerenti alla loro visione dell'universo,"³⁶¹ Alcuni codici stabiliscono un principio generale, non limitato ai bambini autoctoni, secondo cui qualunque autorità chiamata a prendere una decisione riguardante un bambino "dovrà tener conto degli usi, dei costumi e delle tradizioni dell'ambiente sociale e culturale in cui il bambino è cresciuto, purché non siano incompatibili con l'interesse superiore del bambino stesso."³⁶² Per quanto riguarda i bambini autoctoni, diversi codici (per esempio quelli della Colombia, dell'Ecuador e dell'Honduras) richiedono che, laddove sia possibile, vengano consultate le autorità comunitarie tradizionali,

Quadro 20

Filippine: legislazione sui diritti dei bambini autoctoni

Sezione 17. Sopravvivenza, protezione e sviluppo. Oltre ai diritti garantiti all'infanzia ai sensi di questa legge e di altre leggi esistenti, i bambini delle comunità culturali autoctone avranno diritto alla protezione, alla sopravvivenza e allo sviluppo in conformità con le usanze e le tradizioni delle loro rispettive comunità.

Sezione 18. Sistema educativo e accesso all'istruzione. Il Dipartimento per l'istruzione, la cultura e gli sport svilupperà e istituirà un sistema alternativo di educazione per i bambini delle comunità culturali autoctone, che risulti specifico per la loro cultura e attinente ai bisogni delle loro comunità e alla loro situazione corrente. Il Dipartimento per l'istruzione, la cultura e gli sport, inoltre, accrediterà e sosterrà programmi educativi autoctoni non ufficiali ma funzionali condotti, in dette comunità, da organizzazioni non governative.

Sezione 19. Salute e alimentazione. Tutte le agenzie governative interessate daranno priorità alla fornitura di servizi sociali di base nel campo della salute e dell'alimentazione ai bambini delle comunità culturali autoctone. Gli ospedali e altri istituti sanitari faranno in modo che ai bambini delle comunità culturali autoctone venga riservata uguale attenzione. Nella fornitura di servizi sanitari e alimentari ai bambini delle comunità culturali autoctone, verranno rispettate e riconosciute le pratiche sanitarie autoctone.

Sezione 20. Discriminazione. I bambini delle comunità culturali autoctone non saranno soggetti ad alcuna forma di discriminazione....

Sezione 21. Partecipazione. Le comunità culturali autoctone, attraverso i loro rappresentanti debitamente designati o nominati, verranno coinvolte nella pianificazione, nei processi decisionali, nell'attuazione e nella valutazione di tutti i programmi governativi riguardanti i bambini delle comunità culturali autoctone. Anche le istituzioni autoctone verranno riconosciute e rispettate.

Fonte: Parte IX Bambini delle comunità culturali autoctone, Legge sulla protezione speciale dei bambini contro gli abusi, lo sfruttamento e la discriminazione delle Filippine, RA n. 7610.

prima di prendere delle decisioni riguardanti i bambini di quella comunità. Alcuni codici precludono espressamente l'adozione di bambini autoctoni da parte di persone non autoctone, se non come ultima risorsa, e uno di essi richiede l'approvazione delle autorità tradizionali prima di concedere un permesso di lavoro a degli adolescenti autoctoni.

Alcune leggi che riconoscono i diritti dei bambini appartenenti a minoranze linguistiche o autoctone sono state adottate anche in alcuni paesi europei e in altri paesi industrializzati. Nel Regno Unito, per esempio, sono state adottate nuove leggi che riconoscono i diritti di chi parla gallese e irlandese. La Legge sulla

lingua gallese del 1993 ha stabilito il principio secondo cui tale lingua dovrebbe essere considerata sullo stesso piano dell'inglese nella conduzione di affari pubblici e nell'amministrazione della giustizia nel Galles. Il Decreto sull'istruzione (Irlanda del Nord) del 1998 obbliga il Dipartimento per l'istruzione a incoraggiare e a facilitare, nell'Irlanda del Nord, lo sviluppo dell'istruzione in lingua irlandese. Il Dipartimento per l'istruzione ha anche adottato delle politiche che riconoscono il diritto degli studenti della Scozia e del Galles a lezioni di gaelico e di gallese. In Francia, le leggi adottate nel corso degli anni Novanta riconoscono l'uso e l'insegnamento delle lingue autoctone

nei territori d'oltremare.³⁶³ Nel 2000 è stata adottata una legislazione secondo cui le lingue regionali in uso nei dipartimenti d'oltremare fanno parte del patrimonio linguistico della nazione.³⁶⁴

Nel 1995, il Governo Federale del Canada ha adottato una politica che riconosce che le comunità autoctone "hanno il diritto ad autogovernarsi in relazione a questioni interne alle loro comunità, costituenti parte integrante delle loro culture, identità, tradizioni, lingue e istituzioni uniche."³⁶⁵ Questo ha coinciso con un maggiore riconoscimento di quanto sia importante incoraggiare tali comunità a sviluppare i loro programmi di servizi sociali. In alcune province, ciò si riflette nelle leggi adottate nel corso dell'ultimo decennio. Nella Nuova Scozia, per esempio, la Legge sui bambini e sui servizi familiari è stata emendata per richiedere che i servizi per la famiglia e i bambini Mi'kmaq

vengano avvertiti di qualunque procedimento riguardante un bambino che potrebbe essere di origine nativo-americana. Nel 1995, i Territori del Nordest hanno emanato una legge sul riconoscimento delle adozioni condotte ai sensi della legge tradizionale.³⁶⁶

Nel corso degli anni Novanta, province come l'Alberta e la Nuova Scozia hanno sviluppato dei programmi che attribuiscono alle comunità autoctone un ruolo più importante nella prevenzione dei reati commessi da minorenni, nella risoluzione informale delle controversie e nella riabilitazione dei minorenni autori di reato. La legge federale più recente sulla giustizia minorile, adottata nel 2002, sembra tornare a questo approccio, incoraggiando la partecipazione della comunità alla giustizia minorile e riconoscendo che i sistemi provinciali di giustizia minorile dovrebbero "rispondere ai bisogni dei giovani aborigeni."

CONCLUSIONI

Gli approcci alla riforma legislativa e la loro complementarità

Quasi tutti i paesi studiati hanno operato dei sostanziali cambiamenti alle loro leggi per meglio proteggere i diritti dell'infanzia. Questi cambiamenti sono stati adottati in vari modi. Alcuni paesi hanno promulgato nuove leggi complete o nuovi codici per l'infanzia. L'adozione di codici per l'infanzia è risultata molto diffusa nell'America Latina, ma rara in altre parti del mondo. L'adozione di leggi comprensive è più comune e si è verificata in tutte le parti del mondo. Tuttavia, la tendenza prevalente è stata quella chiamata "approccio settoriale" alla riforma legislativa, ossia l'esame graduale di leggi riguardanti ambiti diversi, per individuare e operare i cambiamenti necessari a conformare le leggi esistenti alla Convenzione. Molti dei paesi che hanno perseguito questo approccio hanno operato degli ampi e sostanziali cambiamenti alle loro leggi per quanto riguarda l'infanzia. Alcuni paesi hanno accentuato l'adozione di decreti piuttosto che di leggi, e uno o due di essi si sono concentrati sull'ideazione e sull'attuazione di programmi, trascurando la riforma legislativa.

Ognuno di questi approcci, tranne quelli che trascurano la riforma legislativa, ha i suoi meriti. Nessuno è sufficiente di per se stesso.

La graduale riforma della legislazione esistente tende a concentrarsi su ambiti specifici, come la protezione dell'infanzia, la famiglia e la giustizia minorile. Di conseguenza, alcuni dei diritti riconosciuti dalla Convenzione vengono omessi dal processo di riforma legislativa. Diritti civili come il diritto del bambino alla privacy o alla libertà di pensiero, di associazione e di religione vengono spesso trascurati quando si verifica un approccio settoriale alla riforma legislativa. Principi come l'obbligo di rispettare le opinioni del bambino e di garantire la protezione dalla discriminazione tendono a essere riconosciuti soltanto in circostanze o contesti specifici. D'altro canto, l'adozione di codici senza tentare di individuare e di modificare le disposizioni di legge ordinaria in conflitto tra loro e senza adottare regolamenti che forniscano ai funzionari pubblici una guida su come applicare la legge in pratica, può minare l'efficacia di un nuovo codice.

La creazione di nuovi programmi può avere un forte impatto sull'effettivo godimento del diritto alla salute e all'istruzione, o sull'accesso universale a servizi sociali di qualità. Questo risulta importante, dato che l'adozione di leggi che riconoscano il diritto senza creare dei programmi corrispondenti, può alimentare il cinismo e il mancato rispetto della legislazione. Al tempo stesso, la creazione di programmi privi di un quadro giuridico presenta molti svantaggi. Per esempio, il fatto

che un programma continui a esistere può dipendere dalle priorità del governo del momento. Senza obblighi legali di attuare il programma in modo da rispettare i principi e le disposizioni contenuti nella Convenzione, il controllo giudiziario sull'attuazione del programma risulterà minimo.

Il fatto di fare affidamento sui decreti può rivelarsi utile o necessario in certe circostanze, per esempio quando sussistono situazioni gravi che devono essere urgentemente risolte, o quando i processi legislativi ordinari sono in crisi. Tuttavia, anche il fatto di affidarsi troppo ai decreti ha i suoi svantaggi. Anche se risultano legalmente vincolanti per le istituzioni pubbliche, normalmente i decreti, a meno che non siano accompagnati da leggi, non creano diritti giuridici che possano essere invocati da soggetti privati e applicati da tribunali. Inoltre, dato che eludono il processo legislativo, i decreti mancano di quel grado di legittimità e di sostegno pubblico che soltanto l'adozione di leggi da parte di una legislatura regolarmente eletta può produrre. Il processo di riforma legislativa ha fatto da catalizzatore, praticamente in ogni parte del mondo, di profondi cambiamenti culturali sul ruolo dei bambini nella famiglia e nella società. Affidarsi troppo ai decreti o ai programmi, senza promulgare delle leggi, significa fare affidamento su un unico ramo del potere dello Stato. Un approccio più bilanciato alla riforma legislativa, ai regolamenti e ai programmi, invece, coinvolge l'intero Stato, con i suoi poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

Le tendenze regionali e l'influenza delle tradizioni legali

Laddove sono stati adottati dei codici per l'infanzia, la riforma legislativa tende a coprire quasi tutti i diritti e i principi contenuti nella Convenzione. Laddove, invece, ha prevalso l'approccio settoriale, si possono talvolta percepire delle tendenze a livello regionale. In Asia, gran parte delle nuove leggi adottate copre ambiti come gli abusi e l'incuria ai danni dei bambini, lo sfruttamento sessuale dei minorenni e il lavoro minorile. La maggior parte

degli Stati islamici studiati ha promulgato nuove leggi sul diritto all'istruzione o emendato quelle esistenti. Anche le leggi sul lavoro minorile hanno ricevuto la priorità tra questi Stati, mentre minore attenzione è stata rivolta alla riforma legislativa che mira a conformare il diritto di famiglia alla Convenzione. Nell'Europa centrale e orientale, il numero di nuovi Stati indipendenti e la proliferazione di conflitti armati hanno reso prioritaria l'adozione di leggi sul diritto alla nazionalità e sui rifugiati. Anche nuove leggi sulla famiglia, sulle forme di cura alternative alla famiglia, sull'adozione e sul traffico di esseri umani hanno avuto priorità in molti paesi di questa regione. Nell'America latina, l'enfasi è stata posta soprattutto sull'adozione di codici, ma sono risultati prioritari anche altri ambiti, tra cui l'adozione, il lavoro minorile e la giustizia minorile.

In molti paesi dell'Europa occidentale, la riforma legislativa ha avuto una portata piuttosto ampia, anche se non sono state adottate delle leggi complete. Tra gli ambiti in cui sono state compiute delle riforme legislative considerevoli figurano le leggi sulla famiglia e sull'adozione, la discriminazione, la nazionalità e il diritto all'identità, il diritto alla salute, lo sfruttamento e gli abusi di carattere sessuale. Nessuno dei paesi dell'Europa occidentale studiati, però, ha incorporato nelle proprie leggi una carta dei diritti dell'infanzia.

Come si è detto in precedenza, è più probabile che siano i paesi di diritto civile a incorporare direttamente la Convenzione nella legge nazionale rispetto a quelli di diritto consuetudinario. Un'altra tendenza che sembra collegata all'influenza di questi due sistemi giuridici riguarda il riconoscimento dei diritti sociali. Quelli appartenenti alla tradizione del diritto consuetudinario, sia che si tratti di paesi industrializzati ricchi o di paesi poveri in via di sviluppo, hanno minori probabilità di riconoscere specificamente certi diritti come quelli alla salute, all'istruzione, al cibo e a un alloggio come diritti umani fondamentali. I paesi che appartengono alla tradizione del diritto civile, invece, hanno maggiori probabilità di inserire nelle loro leggi i diritti sociali. È interessante poi notare

che la tendenza a proteggere i diritti sociali attraverso la legislazione si è conservata negli Stati che, negli ultimi 15 anni, hanno abbandonato il modello politico/economico "socialista", soprattutto nell'Europa centrale e orientale.

Il processo di riforma legislativa

Il processo di riforma legislativa presenta varie fasi: il riconoscimento della necessità della riforma legislativa da parte delle autorità pertinenti, la stesura di nuove leggi, la presentazione dei disegni di legge attraverso le varie procedure legislative e il fare in modo che, una volta adottata, una legge venga effettivamente promulgata. Se i disegni di legge risultano controversi e sollevano preoccupazioni e opposizioni, può anche rivelarsi necessario compiere degli sforzi per combattere la disinformazione e conquistare il sostegno pubblico, oppure cercare di limitare gli sforzi dei gruppi di opposizione alla legge. In alcuni paesi, è stato necessario mobilitare un sostegno alla nuova legge dopo la sua entrata in vigore, per evitare campagne che avrebbero mirato ad abrogarla. Anche la preparazione e la promulgazione di regolamenti e linee guida sulle implicazioni concrete dell'attuazione delle nuove leggi potrebbero essere considerate parte del processo di riforma legislativa, nel senso ampio del termine.

In America Latina, il processo di riforma legislativa è stato documentato in un prezioso libro contenente, oltre ai testi delle leggi più rilevanti, i commenti sul processo di riforma legislativa in 17 paesi.³⁶⁷ Non si sono compiuti, invece, sforzi paragonabili a quello latino-americano per documentare i processi di riforma legislativa concernenti i bambini di altre regioni e, mentre si può e si dovrebbe apprendere la lezione dall'esperienza dell'America Latina, il contesto risulta diverso da quello di altre regioni in alcuni modi significativi.

Alcuni rapporti degli Stati parti al Comitato contengono una quantità limitata di informazioni sui processi di riforma legislativa. Ulteriori informazioni sono state raccolte dagli incontri tra esperti e dal coinvolgimento degli

uffici locali dell'UNICEF, che hanno tutti preso parte allo Studio sulle misure generali di attuazione. Benché possano risultare insufficienti a sostenere un'analisi comparativa delle esperienze in diverse parti del mondo e, pertanto, a trarre delle lezioni per il futuro, queste informazioni forniscono una base forte su cui è possibile individuare numerose questioni che necessitano di ulteriori studi.

Il ruolo dei parlamenti, dei leader politici e dei partiti politici

In alcuni paesi, la responsabilità principale di sviluppare degli abbozzi di legge e di presentarli al parlamento è del ramo esecutivo. In altri, i disegni di legge vengono presentati da comitati parlamentari, gruppi politici all'interno del parlamento o singoli parlamentari. La struttura del processo legislativo ha delle implicazioni importanti per una strategia di riforma legislativa. In alcuni paesi, le differenze tra il ramo esecutivo e quello legislativo hanno portato a disegni di legge che sono stati preparati e presentati ai corpi legislativi ma non adottati, oppure a leggi emanate dal corpo legislativo ma non promulgate dall'esecutivo.³⁶⁸ Conflitti di questo tipo sono sensibili alle politiche elettorali. Sarebbe utile analizzare esperienze del genere con un occhio a una migliore comprensione di quanto sia possibile prevedere tali sviluppi e di cosa si possa fare per prepararsi a essi o per evitarli.

Dei comitati parlamentari sull'infanzia sono stati istituiti in alcuni paesi, tra cui la Francia, l'Honduras, l'Italia e il Libano. Tali comitati sembrano presentare almeno due vantaggi. Uno è che, mettendo insieme un certo numero di parlamentari interessati ai problemi e ai diritti dell'infanzia, questi parlamentari possono creare una "massa critica" di impegno che contribuisca a mandare avanti il processo di riforma legislativa. Inoltre, fondendo parlamentari di fazioni politiche diverse, è possibile ridurre il rischio di un dibattito politico di parte. Questi vantaggi possono contribuire a ridurre il rischio di stasi del processo di riforma legislativa, che

sembra costituire un problema significativo e comune in ogni parte del mondo.

In alcuni paesi, le Ong che si occupano di diritti dell'infanzia hanno esercitato pressioni sui partiti politici e sui candidati a cariche pubbliche, affinché si assumessero degli impegni per i diritti dell'infanzia durante le campagne elettorali. Varrebbe la pena di documentare e analizzare i risultati di tali sforzi e le circostanze sociali e politiche in cui sembrano portare dei risultati positivi per la riforma legislativa, come pure altri impegni e investimenti governativi nella promozione dei diritti dell'infanzia. Il fatto di esercitare delle pressioni su figure politiche influenti, come capi di stato, parlamentari di alto profilo, ministri, statisti prominenti e loro consorti, ha rappresentato un elemento chiave della strategia per produrre la riforma legislativa in alcuni paesi. Anche questa è una strategia i cui risultati e i cui vantaggi e svantaggi in diversi contesti politici dovrebbero essere valutati in maniera obiettiva.

Il ruolo dei tribunali

In numerosi paesi, le corti supreme o costituzionali hanno considerato nulle le disposizioni delle leggi in vigore a causa della loro incompatibilità con la Convenzione o con principi come l'interesse superiore del bambino, interpretati alla luce della Convenzione. I tribunali hanno quindi obbligato il corpo legislativo a emendare o a sostituire la legge in questione. Questo sembra essersi verificato più spesso nei paesi di diritto civile; nei paesi di diritto consuetudinario, i tribunali tendono a concentrarsi sulla legittimità delle politiche e delle pratiche amministrative. Inoltre, le regole adottate da una corte suprema hanno avuto importanti conseguenze per il modo in cui le leggi riguardanti i bambini vengono applicate in almeno tre paesi: Costa Rica (*vedi Quadro 21, p. 123*), Filippine e Federazione Russa. Le varie dimensioni dell'interrelazione tra la riforma legislativa e le funzioni delle più alte corti degli Stati parti costituiscono una dimensione significativa che merita di essere ulteriormente documentata e analizzata.

Il ruolo dei difensori civici, delle commissioni per i diritti umani e di istituti analoghi

Le commissioni statutarie sui diritti umani, i difensori civici e i commissari per i diritti dell'infanzia hanno spesso il mandato di avanzare delle raccomandazioni sulla riforma legislativa. In Guatemala, il difensore civico ha coordinato il processo di stesura del primo codice per l'infanzia.³⁶⁹ Un recente rapporto del difensore francese per l'infanzia indica che "il difensore civico dei minorenni viene regolarmente consultato da comitati parlamentari ad hoc, che hanno la responsabilità di esaminare, tra le leggi proposte, quelle che potrebbero interessare i bambini e i loro diritti."³⁷⁰ Le indagini svolte da tali corpi possono anche apportare cambiamenti nella legislazione. In Costa Rica, per esempio, un'indagine delle pratiche di adozione effettuata dal difensore civico ha determinato dei cambiamenti nel Codice di famiglia.³⁷¹ Lo sviluppo di programmi dei difensori civici dei minorenni e, in generale, di istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani può avere un impatto positivo sulla riforma legislativa riguardante l'infanzia. Ciò rappresenta una ragione importante per sostenere l'istituzione e l'efficace mandato di tali istituzioni, e spiega perché il Comitato sui diritti dell'infanzia e il Piano d'Azione su cui hanno concordato capi di Stato e governi in occasione della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale dell'ONU sull'Infanzia del 2002 ne richiedano lo sviluppo.

Stesura di disegni di legge e questioni collegate

In alcuni paesi, commissioni autonome per la riforma legislativa hanno la responsabilità di preparare i disegni di legge. La Commissione per la riforma legislativa del Sudafrica rappresenta un esempio in questo senso. Laddove queste commissioni esistono, la preparazione vera e propria di disegni di legge non dovrebbe costituire un problema. Una forte commissione di riforma legislativa può anche effettuare studi su problemi che la legislazione intende affrontare, un'analisi comparativa delle

leggi di altri paesi e consultazioni con il pubblico sull'adeguatezza di soluzioni alternative. Tutto questo risulta prezioso come garanzia di qualità della legge, anche se non garantisce che i disegni preparati dalla commissione vengano poi approvati tempestivamente dai corpi legislativi.

In alcuni paesi, i governi nazionali non possiedono, o non ritengono di possedere, la conoscenza tecnica necessaria per realizzare disegni di legge sui diritti dell'infanzia. In tali circostanze, spesso questi governi si rivolgono a esperti stranieri. E i risultati, almeno a giudicare dalle limitate prove disponibili, sono discontinui. Il fatto di considerare la stesura di una legge principalmente un esercizio tecnico può determinare il fallimento del tentativo di effettuare le ricerche necessarie a far sì che le norme e le procedure incorporate in un disegno di legge vengano adattate al contesto sociale, culturale, istituzionale, economico e storico.

Analogamente, il fatto di considerare la stesura di progetti di legge principalmente un esercizio tecnico può limitare il processo di consultazione con i gruppi professionali e sociali interessati. L'esperienza suggerisce che questo processo di consultazione durante la stesura di una legge può avere un'influenza positiva sull'attuazione della legge stessa, una volta che questa è entrata in vigore. Ciò non vuol dire che il servirsi di assistenza tecnica straniera nella stesura di nuove leggi non sia una cosa appropriata o necessaria, ma piuttosto che bisogna esaminare sistematicamente le esperienze positive e quelle negative per individuare le circostanze in cui questo tipo di assistenza può risultare adeguato, nonché i provvedimenti che si possono prendere per minimizzarne i rischi.

La riforma legislativa negli Stati federali

Il federalismo è un altro fattore che ha degli effetti sulla riforma legislativa concernente i diritti dell'infanzia. In teoria, il federalismo potrebbe costituire un fattore neutrale: nei paesi in cui il governo centrale è lento nel compiere i cambiamenti giuridici necessari per

incorporare i diritti e i principi contenuti nella Convenzione nella legge nazionale, i corpi legislativi provinciali o statali potrebbero assumere un ruolo guida nella promulgazione di leggi appropriate. Oppure, qualora l'assemblea legislativa nazionale avesse promulgato delle leggi sui diritti dell'infanzia, i corpi legislativi statali potrebbero decidere di emanare delle leggi che riconoscano ulteriori diritti, o che definiscano i diritti dell'infanzia in termini più generali, oppure che istituiscano, per la protezione di tali diritti, dei meccanismi più adatti alle realtà regionali. Vi sono esempi di Stati federali in cui uno o più Stati o governi provinciali hanno adottato delle leggi sui diritti dell'infanzia di più vasta portata rispetto a quelle adottate dall'assemblea legislativa nazionale. Tuttavia, tra i paesi studiati, vi sono più esempi di stati federali in cui le leggi e le politiche nazionali sui diritti per l'infanzia hanno degli effetti limitati a causa dell'incapacità delle autorità provinciali o statali di attuarle. In molti stati federali, il problema è rappresentato dal limitato potere del governo federale o centrale di legiferare su questioni come il diritto penale o di famiglia. In tali stati, il governo centrale potrebbe trovarsi a dover scegliere tra l'emendare la legge costituzionale, che costituisce una prospettiva scoraggiante, o il ricorrere a metodi come il sostegno, la formazione professionale o l'aiuto allo sviluppo, e il porre delle condizioni sui trasferimenti finanziari per indurre i governi provinciali o statali a emanare leggi conformi agli obblighi contenuti nella Convenzione.

In altri stati, la legge federale che, in linea di principio, dovrebbe risultare vincolante per gli stati e le province rimane "lettera morta", perché le autorità provinciali o statali semplicemente non creano le infrastrutture o i programmi (sia che si tratti di tribunali minorili, di scuole o di servizi sanitari) necessari per mettere in atto la legge. Alcuni stati federali hanno avuto maggiore successo di altri nel garantire la compatibilità delle leggi nazionali con la Convenzione. La questione, relativa a quali metodi si possano usare per ridurre al minimo o superare le potenziali difficoltà per assicurare che tutte le leggi degli stati federali siano compatibili con la Convenzione e vengano efficacemente applicate in

tutto il territorio nazionale, necessita di ulteriori approfondimenti.

Sostegno e assistenza a livello internazionale

Corpi internazionali di vario tipo hanno incoraggiato i governi a perseguire una riforma legislativa sui diritti dell'infanzia, e hanno offerto supporto per favorire questo processo. Il Comitato sui diritti dell'infanzia è uno di questi corpi. Le sue raccomandazioni agli Stati affrontano spesso il bisogno di una riforma legislativa e molti Stati, facendo rapporto al Comitato, hanno indicato che l'adozione da parte loro di nuove leggi si è verificata proprio in risposta ai punti di vista del Comitato.

Vi sono anche esempi di paesi che hanno emendato leggi o ne hanno adottate di nuove in seguito a giudizi o decisioni di tribunali o di commissioni internazionali per i diritti umani.³⁷²

Tentativi con i governi per promuovere la riforma di leggi riguardanti i bambini sono stati portati avanti anche dall'UNICEF e da altre agenzie dell'ONU, dall'Unione Europea, da agenzie di sviluppo bilaterale e da ONG internazionali, che hanno messo a disposizione le loro importanti competenze ed esperienze.

Attori internazionali diversi agiscono spesso di concerto, offrendo contributi complementari al processo di riforma legislativa. Esiste, tuttavia, il rischio che organizzazioni internazionali con obiettivi diversi lavorino in disaccordo tra loro e assumano posizioni diverse sul modo in cui certe leggi andrebbero modificate, contribuendo in questo modo a rimandare riforme assolutamente necessarie.³⁷³ Questo è un altro ambito in cui c'è bisogno di documentare e analizzare le esperienze dei diversi paesi, in modo da poter apprendere la lezione relativa a questo processo.

Il ruolo della società civile

I rapporti al Comitato sui diritti dell'infanzia offrono ampie prove del fatto che, in molte società, la società civile ha offerto un importante

contributo ai vari stadi del processo di riforma legislativa. Sembra esistere anche una correlazione positiva tra la democrazia e la partecipazione della società civile alla riforma legislativa. I modi in cui la società civile partecipa sono numerosi quanto i tipi di organizzazioni che fanno parte della società civile stessa. Le organizzazioni nazionali per i diritti dell'infanzia, e in misura minore le organizzazioni per i diritti civili e i diritti delle donne, hanno spesso esercitato pressioni per nuove leggi sui diritti dell'infanzia. In alcune società, a esse si sono uniti altri attori, come i gruppi religiosi, le unioni sindacali, i gruppi a sostegno dei diritti delle minoranze razziali o etniche e dei disabili, o per l'eliminazione della povertà e per la promozione dell'inclusione sociale.

La società civile svolge spesso un ruolo nella stesura di nuove leggi. In alcuni paesi, ciò viene fatto attraverso un processo consistente nel pubblicare disegni di legge o studi sulle questioni che devono essere affrontate dalle nuove leggi e nello stimolare commenti pubblici. In altri paesi, le organizzazioni interessate e i singoli esperti sono invitati a partecipare alle udienze parlamentari. In altri ancora, i consigli nazionali o le commissioni sull'infanzia, composti in parte da rappresentanti della società civile, svolgono un ruolo ampio nello sviluppo di nuove leggi. Infine, in alcuni paesi, le ONG, le associazioni professionali, i gruppi di genitori, le istituzioni accademiche e altre organizzazioni interessate sono stati invitati a partecipare alla preparazione di nuove leggi attraverso degli accordi *ad hoc*.

Naturalmente, la società civile non si esprime con un'unica voce. Talvolta i gruppi dedicati ai diritti dell'infanzia hanno opinioni divergenti circa il modo migliore di realizzarli. Vi sono anche degli esempi documentati in cui i gruppi della società civile con interessi costituiti nel mantenimento dello *statu quo*³⁷⁴ si sono opposti a riforme legislative che miravano a conformare la legge nazionale alla Convenzione.

I media sembrano costituire un settore particolarmente influente. Possono svolgere un ruolo positivo nella promozione del bisogno di una riforma legislativa, e talvolta lo svolgono

effettivamente, ma il trattamento sensazionalistico di questioni riguardanti l'infanzia può rappresentare un grosso ostacolo alla riforma legislativa, oppure innescare una reazione contro le leggi sui diritti dell'infanzia, una volta che sono entrate in vigore (vedi, per esempio, la situazione a Panama, descritta più avanti). Tutto sommato, però, le prove disponibili sembrano suggerire che la partecipazione attiva della società civile alla riforma legislativa tende a favorire l'adozione di leggi che migliorano il riconoscimento e la protezione dei diritti dell'infanzia, nonché soprattutto l'accettazione pubblica delle nuove leggi sui diritti dell'infanzia e la loro attuazione.

Quadro 21

Costa Rica: il rapporto tra la riforma legislativa e altre misure generali

La Costa Rica ha indubbiamente compiuto passi importanti nella protezione e nella promozione dei diritti umani, come è evidente dalla riforma legale di vasta portata che è stata iniziata soprattutto negli anni Novanta, con la sua forte enfasi sul riconoscimento dei diritti delle donne, dei bambini e degli adolescenti. Al tempo stesso, è divenuto evidente che la riforma ha i suoi limiti, nel senso che il cambiamento legislativo non è sufficiente di per sé: dev'essere accompagnato da un cambiamento istituzionale, da modifiche di atteggiamento e da una maggiore concentrazione sullo sviluppo umano negli impegni di pianificazione a livello nazionale, che a loro volta devono essere sostenuti, per risultare efficaci, dall'allocazione di risorse adeguate.

Fonte: Paragrafo 46 del Terzo rapporto della Costa Rica al Comitato sui diritti dell'infanzia, 2003.

Riforma legislativa e altre misure generali di attuazione: la necessità di un approccio olistico

La riforma legislativa non è fine a se stessa e la misura in cui le nuove leggi hanno l'effetto desiderato sulle vite dei bambini dipende da molte variabili. La riforma legislativa deve far parte di una strategia più ampia, olistica, per la promozione e la protezione dei diritti dell'infanzia. Anche se alcune delle difficoltà che gli stati hanno incontrato nell'attuazione di nuove

leggi hanno a che fare con difetti delle leggi stesse o con conflitti tra le nuove leggi e quelle vecchie, la maggior parte degli ostacoli e delle difficoltà documentate indica il bisogno di una pianificazione e di un coordinamento migliori, di una maggiore consapevolezza, di attività formative ed educative, dell'allocazione di risorse sufficienti e della partecipazione della società civile. Tutto ciò sottolinea, in effetti, la necessità di monitorare l'impatto delle nuove leggi e conferma una delle scoperte più importanti dello studio sulle misure generali di attuazione: l'interrelazione delle varie misure generali e la loro tendenza a rafforzarsi a vicenda.

Le difficoltà incontrate da uno Stato in particolare nell'attuazione di nuovi standard legali sono state riassunte in questi termini: "La Convenzione sui diritti dell'infanzia è stata incorporata nella legge panamense.... Tuttavia, nonostante i progressi compiuti, la Convenzione non viene fatta osservare in pratica dai vari corpi amministrativi, politici e giudiziari, a causa della mancanza di disponibilità a cambiare gli atteggiamenti tradizionali, della mancanza di informazioni e di risorse e dell'assenza di un reale movimento nazionale per i diritti dell'infanzia".³⁷⁵ Questa descrizione delle difficoltà incontrate sottolinea l'importanza della formazione e dell'aumento di consapevolezza, oltre che della partecipazione della società civile.

Rapporti di altri paesi confermano quanto sia importante formare chi ha la responsabilità di applicare e far rispettare le nuove leggi. Uno Stato ha sottolineato al Comitato che "vi sono ancora dei professionisti, come giudici nelle zone interne del paese, avvocati e agenti di polizia, che non sanno che la Convenzione fa parte del diritto positivo; di conseguenza, se ne fa pochissimo uso nel difendere dei casi."³⁷⁶ Qualche volta il problema può essere rappresentato non dall'ignoranza della legge, ma dalla resistenza passiva a leggi che richiedono cambiamenti di vasta portata nel modo in cui le cose sono sempre state fatte. Descrivendo l'effetto limitato della Legge

sulla prevenzione della violenza familiare, il Sudafrica ha riconosciuto che “ gli agenti di polizia restano riluttanti a impegnarsi in questioni di violenza familiare; ci sono dei ritardi burocratici e ulteriori gravi ostacoli.”³⁷⁷ Osservazioni come queste confermano che l’istruzione, gli aiuti allo sviluppo e la formazione professionale sono più importanti che fornire semplicemente delle informazioni e devono comprendere attività che mirano a cambiare gli atteggiamenti relativi ai diritti dei bambini. I valori e le tradizioni sociali costituiscono spesso un grosso ostacolo all’attuazione di nuove leggi per i diritti dell’infanzia. L’importanza di attività volte a rendere il pubblico consapevole dei diritti dell’infanzia e a cambiare gli atteggiamenti tradizionali incompatibili con i diritti umani dei bambini viene riconosciuta da molti rapporti, compreso uno in cui si è asserito che “ la gente non è consapevole delle leggi esistenti contro i matrimoni infantili (o più spesso le ignora)”³⁷⁸ Un altro rapporto individua l’ignoranza dei propri diritti da parte dei minorenni che lavorano come un fattore che ha limitato gli sforzi di rendere i bambini consapevoli dei loro diritti.

In India, anche l’attuazione della Legge sull’infanzia di Goa, che è la legge più innovativa e ambiziosa promulgata finora in Asia meridionale, ha incontrato molti ostacoli.³⁷⁹ Le implicazioni finanziarie dell’attuazione non sono state calcolate in anticipo e i fondi disponibili si sono rivelati inadeguati, soprattutto per quanto concerne i provvedimenti relativi all’istruzione e alla salute. Alcuni articoli, come quelli che autorizzano il capo del Dipartimento di Goa per le donne e lo sviluppo dell’infanzia a comminare multe, hanno fatto sorgere preoccupazioni relative al giusto processo e alcuni osservatori ritengono che il fatto di non essere riusciti a definire certi termini e concetti, tra cui l’“interesse superiore” del bambino, determini un certo grado di incertezza quanto al modo in cui la legge verrà applicata. Le forze dell’ordine hanno avuto difficoltà ad accettare i provvedimenti che richiedono dei cambiamenti nel modo in cui vengono investigati i crimini contro i bambini e vengono raccolte le prove, oppure ad adattarsi a essi. Le questioni

relative ai rispettivi ruoli delle agenzie statali e delle Ong non vengono affrontate chiaramente, e certi articoli della legge non sembrano in armonia con la legislazione federale. Queste sfide sottolineano l’importanza di allocare le risorse necessarie ad applicare le leggi, come pure di formare, educare e rendere consapevoli in modo significativo i gruppi professionali rilevanti e, forse, anche l’utilità della partecipazione dei settori interessati al processo di stesura delle leggi.

L’emanazione di leggi che presuppongono l’esistenza di certe strutture e di certi servizi servono a poco e può persino risultare controproducente quando i servizi necessari non esistono. Un ambito in cui l’esistenza di infrastrutture, servizi e risorse umane risulta particolarmente importante è la giustizia minorile. L’assenza delle risorse necessarie per attuare con successo nuovi approcci può provocare una reazione dell’opinione pubblica che può avere conseguenze negative per la riforma legislativa. Un paese ha riferito che le difficoltà di bilancio e l’incapacità di nominare dei giudici e dei pubblici ministeri specializzati “ hanno determinato una situazione ampiamente percepita come riflettente impunità” per i minorenni autori di reato. Ciò ha determinato, a sua volta, una pressione da parte dell’opinione pubblica che ha portato all’emendamento di leggi adottate da poco per estendere il periodo massimo di detenzione in attesa di processo e ristabilire sentenze più severe per i minorenni autori di reato.³⁸⁰

La riforma legislativa frammentaria, ossia l’adozione di nuove legislazioni senza compiere i cambiamenti necessari nelle leggi collegate, non solo limita l’efficacia della nuova legislazione, ma può anche gettare nel caos i sistemi esistenti. Un rapporto contiene la seguente descrizione dei risultati della promulgazione di un ambizioso codice sui diritti dell’infanzia, avvenuta senza operare i cambiamenti corrispondenti nel diritto penale:

Come legislazione, il Codice rappresenta un passo avanti nel senso che istituisce un processo dotato di tutte le tutele giuridiche.... Tuttavia, il sistema non sta funzionando nel modo appropriato e gli

emendamenti al Codice Penale sono necessari... Esistono delle difficoltà dottrinali e procedurali all'interno dello stesso Codice, che hanno determinato confusione e paralisi nel sistema, al punto che attualmente i tribunali non stanno prendendo in considerazione casi del genere. L'introduzione del Codice ha sollevato molte speranze, ma non ha prodotto risultati. Richiede che quattro corpi lavorino insieme: la polizia, l'ufficio del procuratore, il sistema giudiziario e i servizi sociali dipartimentali. Tuttavia, a causa delle lacune della legge, nessuno di questi corpi fa quel che dovrebbe e il sistema si blocca.³⁸¹

Quest'esperienza sottolinea sia il bisogno di un approccio attento, minuzioso alla riforma legislativa, sia il pericolo dell'aspettarsi che un'unica legge, per quanto chiara e completa, trasformi il funzionamento di sistemi complessi. Indica, inoltre, l'importanza di meccanismi di coordinamento dotati dell'autorità necessaria a garantire che le varie agenzie e i vari servizi responsabili dell'attuazione di una nuova legge cooperino per superare le difficoltà e i problemi che possono insorgere.

La società civile può svolgere un ruolo fondamentale nel sostenere l'attuazione delle leggi. Uno dei paesi che ha adottato un codice per l'infanzia poco dopo la ratifica della Convenzione ha successivamente ritenuto necessario adottare un nuovo codice, in parte perché il primo codice mancava di meccanismi " con cui i bambini e le comunità potessero partecipare alla difesa dei loro diritti." ³⁸² Tuttavia, l'attuazione di sistemi per la protezione dei diritti dell'infanzia basati sulla cooperazione delle agenzie statali può costituire un processo lungo e complicato. Un'osservazione contenuta in un altro rapporto riconosce non solo l'importanza della partecipazione della società civile, ma anche la necessità di meccanismi di coordinamento per la sua inclusione. In essa si afferma:

Bisogna sottolineare che il processo di attuazione del Codice è cominciato solo due anni fa e ci si aspetta che si evolva nel tempo. Numerose Ong e organizzazioni collegate alla chiesa lavorano sul

campo e forniscono sostegno ai programmi gestiti dallo Stato, sulla base di accordi inter-istituzionali. Ciò ha determinato una proliferazione di programmi che non sempre risultano ben coordinati, in parte a causa della mancanza di chiare politiche governative.³⁸³

È di vitale importanza monitorare l'impatto della nuova legislazione sulla questione che intende affrontare. Sono stati riferiti degli esempi di leggi che hanno avuto scarso effetto, se non addirittura conseguenze negative impreviste per i diritti dell'infanzia. Un paese, per esempio, ha riferito che " Sebbene le severe sanzioni imposte dalla legge... intendano avere un effetto deterrente, sembra che ciò non stia servendo l'interesse superiore del bambino. I rapporti di componenti del sistema giudiziario indicano che sono pochi i casi in cui le prove disponibili sostengano il verdetto di colpevolezza e l'imposizione di sentenze draconiane stabilite per legge." ³⁸⁴

Il monitoraggio sistematico dell'impatto delle nuove leggi aiuta a rilevare problemi del genere in modo tempestivo e può anche produrre dati che, a loro volta, possono contribuire a individuare i motivi per cui una legge non sta avendo l'effetto desiderato. Questo particolare esempio sottolinea un'altra questione meritevole di ulteriori indagini, vale a dire l'efficacia delle sanzioni penali come deterrenti per le violazioni dei diritti dell'infanzia, in confronto ad altre forme di prevenzione.

L'impatto della legislazione per i diritti dell'infanzia sui diritti dell'infanzia

Lo Studio sulle misure generali di attuazione rappresenta un contributo alla valutazione dell'effettivo impatto della riforma legislativa o delle altre misure generali sui diritti dell'infanzia. Ricerche di questo tipo risultano particolarmente necessarie per individuare meglio i tipi di legge che hanno il maggior impatto positivo sui diritti dell'infanzia, le circostanze che sembrano favorire questo risultato e, se possibile, le procedure più opportune riguardo ai

modi in cui la riforma legislativa può essere integrata con approcci strategici che favoriscano la realizzazione dei diritti dell'infanzia.

I rapporti al Comitato sui diritti dell'infanzia tendono a contenere pochi dati quantificabili sull'effettivo impatto delle leggi sulle vite dei bambini. Vale comunque la pena di menzionare alcuni esempi selezionati in cui la riforma legislativa sembra aver avuto un impatto positivo misurabile sulle violazioni dei diritti dell'infanzia.

Vi sono, per cominciare, esempi dell'impatto positivo delle nuove leggi sul trattamento dei reati minorili. Ciò può essere dovuto, almeno in parte, al fatto che un maggior numero di paesi è in possesso di informazioni statistiche sui meccanismi del sistema di giustizia penale rispetto ad altre violazioni dei diritti dell'infanzia, oppure al fatto che l'impatto della giustizia minorile sui bambini dipende dalla legge più di molte altre questioni. La legislazione adottata dalla Federazione Russa nel 1997, per esempio, ha raddoppiato la percentuale di adolescenti accusati di un reato che sono stati rinviati al sistema di assistenza sociale invece di essere incriminati.³⁸⁵ In Canada, l'adozione della Legge sulla giustizia penale minorile nel 2002 ha determinato una diminuzione di quasi il 18% nel numero di bambini incriminati e del 32% nel numero di minorenni cui sono state comminate pene detentive.³⁸⁶ Il Nicaragua ha riportato che il numero di reati minorili in carcere è diminuito da 449 nel 1998 a 80 nel 2004, con una riduzione superiore all'80%,³⁸⁷ mentre l'Honduras ha riportato che la percentuale dei minorenni accusati di crimini e detenuti in attesa di processo è diminuito dal 90% al 30% dopo l'adozione del suo codice per l'infanzia.³⁸⁸

L'articolo sui diritti dell'infanzia incluso nella Costituzione del Sudafrica del 1994 ha determinato, nel 1996, una decisione della Corte Suprema che ha dichiarato illegale la pena corporale per i reati minorili. La fustigazione era stata la condanna imposta più spesso ai reati minorili, in ben 35.000 casi ogni anno.³⁸⁹ Anche i rapporti degli Stati parti al Comitato sui diritti dell'infanzia contengono prove dell'impatto positivo delle leggi in altri ambiti. L'Egitto ha riportato che la pratica delle escissioni si è ridotta del 20% da quando è stata adottata la

legge contro la mutilazione dei genitali femminili.³⁹⁰ La Nigeria ha riportato che "centinaia" di bambini sequestrati per farli lavorare nelle cave e nelle piantagioni sono stati salvati nei primi 12 mesi dopo l'istituzione, con un decreto legislativo, di un'agenzia nazionale contro il traffico dei minorenni.³⁹¹ In Paraguay, tra 4.000 e 5.000 bambini sono stati adottati da stranieri durante la prima metà degli anni Novanta, molti di loro in circostanze sospette. Le adozioni tra paesi diversi sono state sospese con una decisione della corte suprema nel 1995 e nel 1997 sono state adottate nuove leggi che danno la priorità all'adozione a livello nazionale. Da allora, tutti i bambini dichiarati adottabili sono stati adottati all'interno del paese.³⁹²

L'India ha riportato che l'adozione era diventata più accettabile socialmente dalla ratifica della Convenzione dell'Aja sull'adozione tra paesi diversi. Il numero di adozioni ufficiali è aumentato, e attualmente viene adottato un maggior numero di minorenni più grandi.³⁹³ E nel 2004, il Nepal ha riferito che la disponibilità di sale iodato è aumentata in modo significativo dopo l'adozione della nuova legge nel 1999 e che il 63% delle famiglie lo usava.³⁹⁴

Queste prove dell'impatto delle leggi sui diritti dell'infanzia sulle vite dei bambini sono sicuramente frammentarie. C'è urgentemente bisogno di seri sforzi per monitorare gli effetti delle nuove leggi in modo più sistematico e in una varietà più ampia di ambiti. A livello nazionale, il monitoraggio costituirebbe un prezioso contributo alla protezione dei diritti dell'infanzia, individuando le misure legislative che hanno l'effetto desiderato, nonché i passi necessari per aumentarne l'efficacia. A livello globale, studi sull'impatto delle leggi e sui requisiti per un'efficace attuazione in diversi tipi di società contribuirebbero a dare fondamenta più solide agli sforzi per promuovere la riforma legislativa.

I passi successivi

La maggior parte delle leggi sull'infanzia adottate dal 1989 a oggi, pur non essendo complete o adeguatamente attuate come dovrebbero,

ampliano effettivamente i diritti dell'infanzia. Sono rare, invece, le nuove leggi sui bambini che risultano contrarie alla lettera e allo spirito della Convenzione sui diritti dell'infanzia.

Tuttavia, a livello globale, i problemi principali tendono a essere rappresentati dalle lacune nella riforma legislativa e dalle difficoltà di attuazione delle nuove leggi per proteggere i diritti e i principi contenuti nella Convenzione. Il primo problema richiede uno sforzo continuato e concertato per riesaminare le leggi in vigore ed emendarle o sostituirle, se necessario, al fine di garantire che proteggano adeguatamente

tutti i diritti di tutti i bambini. Il secondo, invece, necessita di uno sforzo a lungo termine per sviluppare, finanziare e attuare i programmi a protezione dei diritti dell'infanzia. Richiede, inoltre, di addestrare o riaddestrare i funzionari pubblici le cui attività interessano i bambini, di sensibilizzare l'opinione pubblica sui diritti dell'infanzia e di cambiare gli atteggiamenti e i valori che possono implicare una violazione di tali diritti, di sviluppare meccanismi indipendenti per promuovere e proteggere i diritti dell'infanzia, nonché di documentare e monitorare l'effettiva situazione dei bambini e l'impatto di leggi e programmi ideati per proteggerne i diritti.

NOTE

INTRODUZIONE

1. Lo studio completo copre otto misure generali di attuazione. Queste misure generali sono interdipendenti e andrebbero attuate simultaneamente.
2. CRC/C/GC/5. Il Comitato sui diritti dell'infanzia è un corpo indipendente di esperti creato dalla Convenzione stessa, i cui membri vengono eletti dagli Stati parti. Ha la responsabilità di monitorare l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati parti e, di tanto in tanto, esprime dei Commenti generali basati sul suo dialogo con loro.
3. Si vedano, per esempio, le Osservazioni conclusive del Comitato sul Rapporto iniziale e sul Secondo rapporto del Burkina Faso al Comitato, CRC/C/15/Add. 19, 1994, par. 15 e CRC/C/15/Add. 193, 2002, par. 8(b), e sul Rapporto iniziale dell'India al Comitato, CRC/C/15/Add. 115, 2000, par. 11.
4. Ibid.
5. Le eccezioni comprendono la Legge sulla protezione dell'infanzia del Nepal e la Legge sulla protezione, la cura e l'educazione dei bambini del Vietnam, che si applicano soltanto ai bambini sotto i 16 anni. Più in generale, molte leggi di questo tipo contengono anche degli articoli riguardanti i reati commessi da adolescenti più grandi, che permettono di privarli del diritto di venir trattati come dei bambini.
6. I Rapporti iniziali e periodici, nonché le Osservazioni conclusive, oltre ad alcuni Documenti riassuntivi e a delle informazioni supplementari presentate dagli Stati, sono disponibili presso il sito web dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, che agisce con funzione di segretariato del Comitato, <www.ohchr.org>. I "rapporti ombra" sono disponibili presso il sito web del Child Rights Information Network (Rete d'informazione sui diritti dei minori), <www.crin.org>.
7. La Legge sull'Infanzia del 2005 incorporerà tre trattati: la Convenzione dell'Aia sull'adozione internazionale, la Convenzione dell'Aia sul rapimento internazionale dei minori e il Protocollo di Palermo sul traffico di esseri umani – nel diritto sudafricano, quando entreranno in vigore le Sezioni 256, 275 e 282 della Legge.
8. Secondo rapporto del Bangladesh al Comitato, CRC/C/65/Add. 22, 2001, par. 18 (Probabilmente questa dichiarazione costituisce un altro modo di affermare che la Convenzione ha la stessa rilevanza che negli altri paesi di diritto consuetudinario dell'Asia meridionale).
9. In Georgia, la Convenzione prevale sulla legislazione ordinaria, purché l'articolo specifico della Convenzione stessa risulti compatibile con la Legge di base.
10. In Bielorussia, l'incorporazione è stata effettuata dalla Legge sui trattati internazionali del 1998.
11. Secondo rapporto della Slovenia al Comitato, CRC/C/70/Add. 19, 2001, par. 93-94 (la legislazione sulla cittadinanza è stata emendata nel 1994, in modo da riconoscere la nazionalità su basi diverse dalla famiglia d'origine).
12. La CDI fa parte della legge nazionale di Belgio, Cipro, Finlandia, Norvegia (dal 2003), Portogallo e Spagna, ma non fa parte della legge nazionale in Austria, Danimarca, Germania, Islanda e Paesi Bassi.
13. Si veda, per esempio, l'Arret Chloé del 15 maggio 2005 (Court de Cassation) e l'arret (sentenza) del 29 luglio 1994, nel caso del Prefet de la Seine-Maritime (Conseil d'Etat).
14. Segretario di Stato per il Dipartimento dell'Interno ex parte Venables e Thompson, R v. [1997] UKHL 25; la CDI è stata citata anche dalla Camera dei Lord in almeno altre due decisioni più recenti: Regina v. Segretario di Stato per l'educazione e l'impiego e altri (Imputati) ex parte Williamson (Appellante) e altri, decisione del 24 febbraio 2005, discorso della Baronessa Hale di Richmond, par. 80 (a sostegno della legislazione che proibisce la pena corporale nelle scuole private, contro la tesi secondo cui tale legislazione violava la libertà di religione) e Regina v. Durham Constabulary e un altro (Appellanti) ex parte R (FC) (Imputato) decisione del 17 marzo 2005, [2005] UKHL 21, discorso di Lord Bingham di Cornhill, par. 19 (secondo le cui conclusioni certi aspetti del programma cautelare per i minori istituito dalla Legge sui crimini e i disordini del 1998 non violano l'Articolo 40 della CDI), e discorso della Baronessa Hale di Richmond, par. 26 (in cui si afferma che la CDI "dev'essere presa in considerazione nell'interpretazione e nell'applicazione dei diritti" protetti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che è stata incorporata nelle leggi nazionali del Regno Unito).
15. Baker v. Canada [1999] 2 SCR 817, par. 71 disponibile presso <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1999/1999rcs2-817/1999rcs2-817.htm>; L'Alta Corte dell'Australia è giunta a una conclusione analoga in Ministero dell'immigrazione e degli affari etnici v. Teoh (1995) 183 CLR 273, par. 34 dell'opinione di Mason, CJ e Deane, J.
16. Stato v. Mutch [1999] FJHC 149; Hac0008.1998 (15 novembre 1999), disponibile presso <www.pacii.org/fj/cases/FJHC/1999/149.html>.
17. Si veda Browlie, The Doctrine of Incorporation in British and Commonwealth Courts, in Principles of International Law, Sixth Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 41-45.

CAPITOLO 1

18. Brennan, J. in *Mabo and others v. Queensland (No. 2)* [1992] HCA 23; (1992) 175 CLR 1 F.C. 92/014 (3 giugno 1992) High Court of Australia, par. 42, disponibile presso [www.austlii.edu.au/cgibin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1992/23.html?query=title\(mabo%20%20near%20%20queensland\)](http://www.austlii.edu.au/cgibin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1992/23.html?query=title(mabo%20%20near%20%20queensland))

CAPITOLO 2

19. Una riserva è una dichiarazione ufficiale fatta quando si diventa parte di un trattato, indicante che lo Stato non intende essere legato a certi obblighi, almeno per il momento; una dichiarazione è, in linea di principio e in generale, una dichiarazione indicante come lo Stato ritenga che un certo provvedimento o certi provvedimenti debbano essere interpretati e come intenda applicarli.
20. Il termine "Stati islamici" viene usato qui per riferirsi a quegli Stati la cui costituzione definisce lo Stato uno Stato islamico, o identifica l'Islam quale principale fonte di diritto.
21. Secondo rapporto della Francia al Comitato, CRC/C/65/Add. 26, 2002, par. 4.
22. Secondo rapporto del Regno Unito al Comitato, CRC/C/83/Add. 3, 1999, par. 1.8.2.
23. Osservazioni conclusive del Comitato sul Secondo rapporto del Regno Unito, CRC/C/15/Add. 188, 2002, par. 6.
24. La Germania, per esempio, ha avanzato la seguente riserva: "Niente nella Convenzione può essere interpretato come implicante che siano permessi l'ingresso illegale nel territorio della Repubblica Federale di Germania di uno straniero o la sua permanenza illegale in esso; né può alcun articolo essere interpretato in modo da comportare una limitazione al diritto della Repubblica Federale di Germania di approvare leggi e regolamenti riguardanti l'ingresso di stranieri nel suo territorio." Analogamente, la Nuova Zelanda si è riservata il diritto di "continuare a distinguere come ritiene appropriato, nel diritto e nella pratica, tra persone diverse, a seconda della natura della loro autorizzazione a stare in Nuova Zelanda."
25. Secondo la Convenzione di Vienna sul Diritto dei trattati, le riserve contrarie all'oggetto e agli scopi del trattato non sono consentite. Articolo 19(c).

CAPITOLO 3

26. Quelle di altre regioni comprendono la Colombia (1991), le Isole Figi (1997), la Finlandia (1999), il Nepal (1990), il Paraguay, il Vietnam (1992) e lo Yemen (1991).
27. Articolo 3 (f).
28. Articolo 38 (i).
29. Costituzione della Bielorussia del 1994.
30. Articolo 52, par. 1 e 2.
31. Rispettivamente negli articoli 52 e 51, terzi paragrafi.
32. Articolo 72.1.
33. Articolo 72.3. Anche altri articoli della Costituzione contengono dei provvedimenti relativi all'infanzia.
34. Articolo 30.
35. In entrambi i paesi, ai sovrani che avevano regnato per più di quattro decenni erano succeduti i loro figli nel 1999.
36. Articolo 14.
37. Articolo 14(1) e 32(5).
38. Terzo rapporto della Colombia al Comitato, CRC/C/129/Add. 6, 2004, par. 45 e 220.

CAPITOLO 4

39. La Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori ha una portata assai più ristretta.
40. Legge n. 27/2001 del 28 aprile 2001.
41. Decreto n. 95-92 del 9 novembre 1995. Il decreto è entrato in vigore l'11 gennaio del 1996.
42. Legge sui diritti dell'infanzia n. 45 del 2002 (non vengono fatti ulteriori commenti su questa legge perché, purtroppo, non è stata ancora tradotta).

43. Un accordo di pace firmato nel 1997 ha messo fine, nel Sudan meridionale, a un conflitto durato per più di un decennio, ma nel Darfur il conflitto armato ha raggiunto livelli senza precedenti nel 2003, determinando lo sfollamento di più di un milione di persone.
44. Legge per il controllo dell'oppressione delle donne e dei bambini (Provvedimento speciale) del 1995, successivamente sostituita dalla Legge per l'eliminazione della violenza contro le donne e i bambini del 2000.
45. Codice del minore, Decreto n. 2337 del 27 novembre 1989.
46. Legge per la protezione dei diritti dei bambini, delle bambine e degli adolescenti del 28 aprile 2000.
47. Legge n. 1680/01, Codice dell'infanzia e dell'adolescenza.
48. CRC/C/SR.707, par. 28 e 30.
49. Decreto n. 27-2003. Legge sulla protezione integrale dell'infanzia e dell'adolescenza.
50. Codice del bambino, della bambina e dell'adolescente del 14 ottobre 1999.
51. Uno degli scopi principali di questo nuovo Codice consisteva nel rafforzare il sistema amministrativo per attuare politiche nazionali concernenti l'infanzia e sistemi specializzati di tribunali minorili.
52. Osservazioni conclusive del Comitato sul Secondo rapporto dell'Argentina al Comitato, CRC/C/15/Add. 187, 2002, par. 3.
53. Terzo rapporto del Messico al Comitato, CRC/C/125/Add. 187, 2004, par. 10.
54. O'Donnell, 'The Convention on the Rights of the Child Fifteen Years Later : The Caribbean', UNICEF TACRO, Panama, 2005.
55. La Legge sulla cura e la protezione dell'infanzia, 2004.
56. Legge 1/1996 del 15 gennaio 1996.
57. Legge dell'8 gennaio 1993.
58. La legge s'intitola Provvedimenti sulla promozione dei diritti e delle opportunità dei bambini e degli adolescenti.
59. Legge 451 del 1997. L'Osservatorio è un meccanismo di controllo e di coordinamento che coinvolge i ministeri pertinenti, i governi regionali e locali e la società civile. Prepara altresì dei rapporti sui diritti dell'infanzia, compreso il rapporto al Comitato.
60. La Legge sulla giustizia criminale per i giovani e le agevolazioni fiscali per l'infanzia.
61. La maggior parte di tali province ha anche apportato, nelle politiche riguardanti l'istruzione e la salute, dei cambiamenti sostanziali che riflettono l'influenza della CDI, benché questi cambiamenti siano stati spesso ottenuti senza riforma legislativa.
62. Si veda il Rapporto iniziale e il Secondo rapporto della Svezia al Comitato, rispettivamente CRC/C/3/Add. 1, 1992, par. 11 e CRC/C/125/Add. 1, 2002, par. 50.
63. Ibid.
64. Rapporto iniziale del Regno Unito al Comitato, CRC/C/11/Add. 1, 1994, par. 7.
65. Alcune leggi settoriali sono state emendate o adottate in Scozia e nell'Irlanda del Nord prima del 1995.

CAPITOLO 5

66. Si veda, per esempio, il Secondo rapporto della Francia al Comitato, op. cit., par. 115.
67. Uno degli ambiti in cui questo principio ha avuto un impatto significativo negli ultimi 15 anni è rappresentato dalle leggi sull'immigrazione e sulla nazionalità. Si vedano, per esempio, le decisioni delle Corti supreme del Canada e dell'Australia nei casi citati nella nota 15, op. cit.
68. In Pakistan, per esempio, i desideri dei genitori deceduti, ma non quelli del bambino, rappresentano un fattore da prendere in considerazione nel determinare quali sistemazioni siano più adeguate al benessere di un bambino orfano, secondo la legislazione adottata nel diciannovesimo secolo e ancora in vigore. Secondo rapporto del Pakistan al Comitato, CRC/C/65/Add. 21, 2001, par. 91.

69. Articolo 2.a. della Legge Indonesiana e Sezione 2 della Legge della Repubblica 7610, 1992.
70. RA 9344, rispettivamente Sezioni 2(b) e 4(b).
71. L'articolo 27 (13) della Costituzione dichiara: "Lo Stato promuoverà con particolare cura gli interessi dei bambini e dei giovani, per garantirne il pieno sviluppo fisico, mentale, morale, religioso e sociale, e per proteggerli dallo sfruttamento e dalla discriminazione."
72. Tuttavia, nello Stato indiano di Goa, la Legge sull'infanzia del 2003 incorpora il principio dell'interesse superiore nelle leggi statali, in termini persino più forti rispetto al linguaggio usato nella stessa Convenzione.
73. Si veda, per esempio, il Secondo rapporto della Jamahiriya Araba Libica al Comitato che, riferendosi a una legge secondo cui la tutela, l'amministrazione fiduciaria e l'amministrazione statica sono governate da "i principi più appropriati della legge islamica," conclude: "La Legge, pertanto, attua i principi più appropriati della legge islamica nell'interesse superiore del bambino." CRC/C/93/Add. 1, 2002, par. 60. Il Secondo rapporto del Pakistan al Comitato assume una posizione analoga, op. cit., par. 87 e 88. Il Marocco ha cercato di usare lo stesso principio per giustificare (inter alia) una legislazione sull'età minima per il matrimonio che discrimina in base al sesso, con un'interpretazione che è stata respinta dal Comitato. Secondo rapporto del Marocco al Comitato, 2000, par. 164; Osservazioni conclusive, 2003, par. 23-24.
74. Si veda, per esempio, Commento generale n. 1, Le finalità dell'educazione, 2001, par. 9; Commento generale n. 6, Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati fuori dal loro paese d'origine, 2005, par. 20, e Commento generale n. 7, Attuazione dei diritti dei bambini nella prima infanzia, 2006, par. 13(a).
75. L'articolo 4 del Codice tunisino implica che l'interesse superiore del bambino consista nel tener conto dei suoi "bisogni morali, emozionali e fisici, ma anche dell'età, delle condizioni di salute, dell'ambiente familiare e di certi aspetti relativi alle circostanze della sua nascita e nazionalità." ("Doivent être pris en considération, avec les besoins moraux affectifs et physiques de l'enfant, son âge, son état de santé, son milieu familial et les différents aspects relatifs à sa situation de naissance et de la nationalité").
76. Articolo 3.
77. Articolo 10.
78. Articolo 5.
79. Articolo 54; si veda anche Articolo 4 della Costituzione della Colombia del 1991.
80. L'Articolo 2 (3), per esempio, dichiara: "In tutte le azioni e decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle autorità pubbliche o di istituti privati autorizzati, come pure dei tribunali, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente."
81. Legge n. 40 del 6 marzo 1998, Articolo 26 (3).
82. Decisioni 341 del 20 luglio 1990 e 303 del 24 luglio 1996, che si riferiscono agli articoli 2 e 31 della Costituzione. Secondo rapporto dell'Italia al Comitato, CRC/C/70/Add. 13, 2000, par. 104.
83. Primo rapporto della Svezia al Comitato, op. cit., par. 52.
84. Terzo rapporto della Svezia al Comitato, CRC/C/125/Add. 1, 2002, sezione 4.2.
85. Ibid.
86. Articolo 33.
87. Articoli 2.a, 13.1.a e 77.a.
88. RA 7610, Sezione 20 (tali discriminazioni, però, non vengono meglio specificate).
89. Questa forma di discriminazione è piuttosto comune anche in altri paesi, compresi alcuni paesi industrializzati.
90. Si vedano, per esempio, le Osservazioni conclusive del Comitato sui diritti dell'infanzia sul Secondo rapporto dell'Egitto, CRC/C/15/Add. 145, 2001, par. 25 e 29(a) e della Repubblica Araba di Siria, CRC/C/93/Add. 2, 2000, par. 23.
91. Secondo rapporto della Giordania al Comitato, CRC/C/70/Add. 4, 1998, par. 64.
92. Legge n. 93-62 del 23 dicembre 1993, Articolo 12.
93. Il Comitato ha affermato che la discriminazione in base all'orientamento sessuale è "d'interesse" e ha indicato che potrebbe violare la CDI. Commento generale n. 3, HIV/AIDS e diritti dell'infanzia, 2003, par. 8 e 9.
94. Terzo rapporto del Messico al Comitato, CRC/C/125/Add. 7, 2004, par. 45.
95. Si vedano, per esempio, la Costituzione della Romania, Articolo 4, e la Costituzione della Slovenia, Articolo 14 (l'eccezione è che la maggior parte di queste costituzioni, pur proibendo la discriminazione in base alla razza, non proibiscono espressamente la discriminazione in base al colore della pelle).
96. Articolo 14 della Costituzione della Georgia e Articolo 19.2 della Costituzione della Federazione Russa. Anche il Codice penale della Georgia proibisce la discriminazione in base all'appartenenza a un'organizzazione.
97. Articolo 11.
98. Articolo 7.
99. Legge n. 205/1993 e Legge 40 del 6 marzo 1998. Secondo rapporto dell'Italia al Comitato, CRC/C/70/Add. 13, 2000, par. 96 e 98.
100. Secondo rapporto della Francia al Comitato, op. cit., par. 113.
101. Queste leggi sono state emendate rispettivamente nel 1996 e nel 1991.
102. Legge sui diritti umani, sulla cittadinanza e sul multiculturalismo.
103. Il Comitato sui diritti dell'infanzia aveva espresso preoccupazione a proposito di questo nelle sue Osservazioni conclusive sul Rapporto iniziale della Svezia, CRC/C/15/Add. 2, 1993, par. 7.
104. Si veda, per esempio, il Terzo rapporto dell'Etiopia al Comitato, CRC/C/129/Add. 8, 2005, par. 100, e il Secondo rapporto della Nigeria al Comitato, CRC/C/70/Add. 24, 2003, par. 86.
105. Sezione 158.
106. Sezione 151.
107. Sezioni 44(2)(d) e 196(2).
108. Articoli 291.1 e 113.1, citati nel Terzo rapporto dell'Etiopia, par. 80 e 110.
109. Sezione 27 (questa legge stabilisce anche che i tribunali diano priorità ai casi riguardanti la sua violazione)
110. Articolo 2.d e 10. Si vedano anche l'Articolo 24 e l'Articolo 56 (1), che riconoscono il diritto del bambino "a partecipare."
111. Articolo 10.
112. In Polonia, per tali scopi è richiesto il consenso dei bambini di 13 anni.
113. Articolo 11.
114. Articolo 13.
115. Articolo 24.
116. Articolo 23(2); si veda anche Articolo 3 (c).
117. I Consigli di famiglia hanno la responsabilità dei bambini sotto tutela e sono composti, di solito, dal tutore e da altri parenti del bambino.
118. Decreto n. 93-22 dell'8 gennaio 1993.
119. Secondo rapporto dell'Italia al Comitato, CRC/C/70/Add. 13, 2000, par. 113-114.
120. Ibid., par. 111, 112 e 115.
121. In effetti, il consenso dei bambini più grandi era ed è richiesto per vari scopi, come l'adozione, il cambio di nome o di nazionalità, o il cambio di religione.
122. Legge sull'assistenza ai giovani (Provvedimenti speciali). I bambini di più di 15 anni godevano già di questo diritto

CAPITOLO 6

123. Si paragoni la CDI con l'Accordo internazionale sui diritti civili e politici. La CDI non riconosce un piccolo numero di diritti civili, come la libertà di movimento e il diritto a sposarsi. Altri diritti civili, come il diritto degli accusati al giusto processo e il diritto di cercare asilo, sono argomento di altri capitoli di questo studio. Si dovrebbe notare, tra parentesi, che le tradizionali categorie di diritti (civili, politici, sociali, culturali ed economici) non sono chiaramente delimitate e molti diritti, come la libertà d'informazione o il diritto all'identità, hanno dimensioni corrispondenti a varie categorie.
124. Sezioni da 4 a 8.
125. Sezioni 9 e 17.
126. Sezioni 14-15.
127. L'Articolo 3 riconosce il diritto alla vita, gli Articoli 5, 7 e 27 il diritto all'identità, gli Articoli 6 e 42 il diritto alla religione, mentre l'Articolo 10 riconosce la libertà di pensiero e di espressione. Il diritto al giusto processo viene riconosciuto in termini molto generali nell'articolo 17, nel contesto della privazione della libertà.
128. Articoli 5, 7 e 8.1.
129. Si vedano, per esempio, le Osservazioni conclusive sul Secondo rapporto dell'India al Comitato, CRC/C/15/Add. 228, 2004, par. 9 e 10, e quello dello Sri Lanka, CRC/C/15/Add. 207, 2002, par. 11-12.
130. La Legge riconosce anche numerosi diritti sociali ed economici. Oltre a quelli menzionati qui sotto, figurano il diritto al tempo libero, alla proprietà, il diritto a condizioni di vita adeguate e il diritto del minore sotto i 17 anni all'uso gratuito dei trasporti pubblici.
131. Osservazioni conclusive sul Secondo rapporto del Regno Unito al Comitato, op. cit., par. 22-23.
132. Sezione 9. Il Decreto è disponibile presso <www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2002/20020041.htm>.
133. Articolo 7.1.
134. Articolo 2.1.
135. Articoli 27 e 28.
136. Legge sullo stato civile, Articolo 23.
137. Legge del 28 ottobre 1998 sull'assicurare un cognome patronimico ai bambini nati da genitori ignoti, oppure abbandonati.
138. Articoli 97, 102 e 103.
139. Legge dell'8 gennaio 1993, emendata dalla Legge del 5 luglio 1996 (ai sensi delle leggi precedenti, l'adozione di tali bambini da parte del nuovo coniuge del genitore sopravvissuto ne spezzava i legami giuridici con la famiglia del genitore/coniuge deceduto).
140. Osservazioni conclusive sul Secondo rapporto della Francia al Comitato, CRC/C/15/Add. 240, 2004, par. 23. Anche l'Italia ha adottato delle leggi che riconoscono un diritto limitato delle persone adottate a ottenere informazioni sui loro genitori biologici, al compimento dei 25 anni di età. Legge n. 149 del 28 marzo 2001.
141. La Legge sulle statistiche demografiche adottata dall'Isola del Principe Edoardo nel 1996, per esempio, richiede la registrazione di maggiori informazioni sull'identità dei genitori dei bambini dati in adozione.

CAPITOLO 7

142. Sezione 13(1).
143. Rispettivamente, nelle Sezioni 13(4) e 13(3).
144. Sezioni 11 e 129-133.
145. Articoli 44-47.
146. n. 12 del 1993.
147. Legge sul Registro sanitario per i neonati n. 550/1996 e Decreti n. 1692 e n. 4265, rispettivamente.
148. Si veda, per esempio, il Codice del Nicaragua, Articoli 33 e 40.

149. Si vedano, per esempio, l'articolo 33 della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali della Repubblica Ceca, l'Articolo 37(1) della Costituzione della Georgia (assicurazione sanitaria), l'Articolo 68 della Costituzione della Polonia, l'Articolo 33 della Costituzione della Romania, l'Articolo 41 della Costituzione della Federazione Russa e l'Articolo 49 della Costituzione dell'Ucraina.
150. Articolo 43 (3)(i).
151. Per esempio, la Legge sulla protezione e l'incoraggiamento dell'allattamento naturale dei bambini, adottata dalla Georgia nel 1999.
152. La legislazione più recente su questo tema è rappresentata dalla Legge n. 2004-806 del 9 agosto 2004.
153. Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili, n. 104 del 5 febbraio 1992.
154. Legge del Friuli Venezia Giulia del 4 maggio 1998.
155. Secondo rapporto della Svezia al Comitato, CRC/C/65/Add. 3, 1997, par. 418.
156. La Legge sulla sicurezza dei giocattoli (1992:1327).
157. Legge sul consenso sanitario, Ontario; emendamenti fatti alla Legge sui neonati, Columbia Britannica. Nel 1996, nell'Alberta, l'età del consenso al trattamento nelle strutture di salute mentale è stata abbassata dalla maggiore età ai 16 anni.
158. I genitori possono comunque togliere i bambini da tali corsi.

CAPITOLO 8

159. Principi generali sulla violenza contro i bambini all'interno della famiglia e della scuola, 2001, par. 3 e 6. Il Comitato ha anche fatto notare che quest'obbligo si estende ai metodi disciplinari usati nelle scuole pubbliche e d'altro genere, comprese quelle gestite da istituti religiosi o da organizzazioni di altro tipo. Si vedano, per esempio, le Osservazioni conclusive sul Secondo rapporto del Pakistan al Comitato, CRC/C/15/Add. 217, 2003, par. 61.
160. Sezione 15(1).
161. Sezione 15(3) e 15(5).
162. Articolo 48.
163. Articoli 49-54.
164. Decreto n. 686 del 16 marzo 1998.
165. Comunicazione dall'ufficio locale dell'UNICEF.
166. Legge n. 32 del 2002.
167. La Legge è stata promulgata nel 1992.
168. Legge n. 91-65 del 29 luglio 1991, Articolo 1(3).
169. Legge sulla guida alla formazione professionale del 17 febbraio 1993 e Legge n. 73-96 del 29 gennaio 1996.
170. Si veda la Circolare ministeriale tunisina n. 101 del 16 dicembre 1997.
171. Legge 19.867 del 22 maggio 2003.
172. Articolo 67.
173. Legge 29 del 2002.
174. Articolo 23.
175. Un esempio di modesto miglioramento è rappresentato dal riconoscimento del diritto dei genitori dello studente, ma non dello studente stesso, a essere ascoltati prima che uno studente venga espulso.
176. Legge n. 9 del 20 gennaio 1999.
177. Decreto presidenziale del 29 maggio 1998.
178. Legge n. 40 del 1998, Articolo 36 (3).

CAPITOLO 9

179. Anche questo principio è stato riconosciuto dall'Articolo 50 del nuovo Codice di famiglia. Inoltre, l'Articolo 219 del Codice di famiglia stabilisce che, durante il loro matrimonio, il padre e la madre abbiano la tutela congiunta dei figli minorenni.

180. La Legge sull'infanzia n. 38 del 2005 è stata adottata nel 2005 e firmata dal Presidente l'8 giugno del 2006. Alcune sezioni, comprese tutte quelle citate in questo paragrafo, sono entrate in vigore il primo luglio del 2007, mentre altre non sono ancora in vigore.
181. Capitolo 3, soprattutto Sezione 18; Sezione 1.
182. Si veda la definizione di "membro della famiglia" nella Sezione 1.
183. Sezione 14 (1).
184. Si veda l'articolo 9.1 della Convenzione.
185. Secondo rapporto del Libano al Comitato, CRC/C/70/Add. 8, 2000, par. 79.
186. Nelle sue Osservazioni conclusive sul Secondo rapporto della Repubblica Araba di Siria al Comitato, quest'ultimo ha ammonito che "l'applicazione di leggi diverse... che governano comunità religiose diverse... e che, di conseguenza, fanno ricorso a diversi sistemi giudiziari... può determinare delle discriminazioni nel godimento dei diritti dell'infanzia." CRC/C/15/Add. 212, 2003, par. 9. Si vedano anche le Osservazioni conclusive del Comitato riguardo al Libano, CRC/C/15/Add. 169, 2002, par. 9-10.
187. Rapporto iniziale del Sudan al Comitato, CRC/C/65/Add. 17, 1999, par. 30.
188. Articolo 32 (1), (4) e (5) (La Carta fa parte dell'ordine costituzionale della Repubblica Ceca). Si vedano anche le Costituzioni della Bielorussia, Articolo 32 (2), della Romania, Articolo 44(1), della Federazione Russa, Articolo 38(1), della Slovenia, Articolo 54, e dell'Ucraina, Articolo 51.
189. Articoli 5 (2), (3) e (4).
190. Articolo 30 (3).
191. Articolo 7.
192. Legge del 25 luglio 1994.
193. L'Agevolazione fiscale per l'infanzia. Nel 2003, un rappresentante del Canada ha dichiarato che la quantità di assistenza ricevuta da una famiglia a basso reddito con due bambini era raddoppiata dal 1998. Documenti riassuntivi del Comitato sui Diritti dell'Infanzia, CRC/C/SR.895, par. 25.
194. Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, Legge n. 53 dell'8 marzo 2000 e Legge n. 448 del 28 dicembre 2001.
195. Sezione 68.
196. Si veda anche la Sezione 21 della Legge sull'infanzia del 2005.
197. Legge n. 93-74 del 12 luglio 1993, si veda il Secondo rapporto della Tunisia al Comitato.
198. Articolo 32 della Legge n. 17 del 1992.
199. Articolo 27.
200. Legge sulla potestà parentale del 4 marzo 2002.
201. Legge dell'8 febbraio 1995 e decreto di attuazione del 22 luglio 1996.
202. Articolo 600.
203. Articolo 9.1 e 9.3.
204. Articolo 27.4.
205. Secondo rapporto del Marocco al Comitato, CRC/C/93/Add. 3, 2000, par. 171-172.
206. Il pacchetto comprendeva le Linee guida federali per il supporto all'infanzia ed emendamenti alla Legge sul divorzio, la Legge per l'assistenza all'applicazione delle sentenze e accordi relativi alla famiglia e la diffida, la Legge sul conseguimento e la diversione della pensione.
207. Nell'Alberta, la Legge sul mantenimento è stata emendata nel 1964; nell'Ontario, una Legge sull'applicazione della responsabilità familiare e gli arretrati di mantenimento è stata adottata nel 1996; in Nuova Scozia, una nuova Legge sull'applicazione del mantenimento è stata adottata nel 1996 ed emendata nel 1997; in Quebec, gli articoli pertinenti del Codice civile e del Codice di procedura civile sono stati emendati nel 1997; nello Yukon, la Legge sull'applicazione delle sentenze di mantenimento e custodia e la Legge sulla famiglia, la proprietà e il sostegno sono state emendate dal 1999; la Legge sul mantenimento della famiglia del Manitoba è stata emendata nel corso degli anni Novanta.
208. In Francia, la legislazione pertinente è rappresentata dalla Legge (Riforma) sulle procedure di esecuzione civile del 9 luglio 1991.

CAPITOLO 10

209. Legge sull'Infanzia, Sezioni 23, 32; si veda anche il Children's Amendment Bill, Capitoli 5 e 14.
210. Sezione 50(3) e Appendice 7, par. 10.
211. Secondo rapporto della Giordania al Comitato, op. cit., par. 64.
212. Legge n. 17 del 1992.
213. Dahir n. 1-02-172 del 13 giugno 2002 sulla promulgazione della Legge n. 15-01 riguardante l'affidamento (*kafala*) dei bambini abbandonati.
214. Articolo 32 (3).
215. Articolo 15.
216. Articolo 34(2).
217. Legge quadro per combattere l'esclusione del 29 luglio 1998.
218. Legge del 2 gennaio 2004, a emendamento del Codice civile.
219. Si veda Innocenti Research Centre, 'A Decade of Transition', soprattutto il Capitolo 5, 'Children Deprived of Family Upbringing', Regional Monitoring Report No. 8, UNICEF Innocenti Research Centre, Firenze, 2001.
220. Burke, M., 'Child Institutionalization and Child Protection in Central and Eastern Europe', Innocenti Occasional Papers n. 52, UNICEF Innocenti Research Centre, 1995.
221. Articolo 29.
222. Articolo 30.
223. Articolo 60 (un'eccezione viene fatta per i bambini disabili che richiedono un'assistenza particolare).
224. Articolo 37. Si veda anche l'Articolo 54, in cui si stabilisce che, quando i bambini sono stati allontanati dalla loro famiglia, bisogna dare una "priorità particolare", ogni volta che ciò sia possibile, allo sviluppo di un piano per la reintegrazione nella famiglia d'origine.
225. Articolo 29.
226. Articolo 53 (1) e (3). Se il bambino rifiuta il consenso, spetta a un tribunale determinare se le riserve del bambino siano giustificate o meno.
227. Articolo 194, così come è stato riassunto nel Terzo rapporto dell'Etiopia al Comitato, op. cit.
228. Articolo 195 e 196.1, così come vengono riassunti nei par. 127-128 del Terzo rapporto dell'Etiopia al Comitato, op. cit.
229. Legge del 5 luglio 1996, a emendamento del Codice civile.
230. Legge n. 149, 28 marzo 2001.
231. Note esplicative sulla Legge sull'Adozione e l'Infanzia del 2002, Dipartimento della salute, par. 3.
232. Legge sull'adozione, Isola di Terranova, 1990; emendamenti del 1997 alla Legge sul benessere dell'infanzia dell'Alberta; Legge sull'adozione, Manitoba, 1999.
233. Si veda, per esempio, l'Articolo 29 della Legge della Bielorussia sui diritti dell'infanzia; Articolo 114 del Codice di famiglia e tutela della Polonia, così come è stato emendato nel 1995.
234. Si veda, per esempio, l'Articolo 29 della Legge sui diritti dell'infanzia della Bielorussia.
235. Micklewright, John and Kitty Stewart, 'Child Well-Being in the EU – and Enlargement to the East', UNICEF Innocenti Working Paper, Firenze, Febbraio 2000.
236. Secondo rapporto della Francia al Comitato, op. cit., par. 213.
237. Legge del 5 luglio 1996.
238. Legge n. 2001-111 del 6 febbraio 2001. Per un riepilogo di altri articoli della legge, si veda il Secondo rapporto della Francia al Comitato, op. cit., par. 237-239.

239. Legge di attuazione dell'adozione internazionale (Convenzione dell'Aia), Saskatchewan, 1997; emendamenti del 1997 alla Legge sul benessere dell'infanzia dell'Alberta; Legge sull'adozione internazionale (Convenzione dell'Aia), Manitoba, 1997; Legge sull'adozione internazionale (Convenzione dell'Aia), Yukon, 1997.
240. Sezione 51.

CAPITOLO 11

241. Degli articoli della CDI riguardanti gli abusi e lo sfruttamento in altri contesti, come la pena corporale nelle scuole, la tortura e il trattamento inumano dei prigionieri, vengono menzionati in altri capitoli.
242. Sezioni 44 e 43(7).
243. Children's Amendment Bill presentato dal Ministero dello sviluppo sociale il 30 giugno 2006 e pubblicato sulla Government Gazette No. 290030 il 14 luglio 2006, Capitolo 8.
244. Articolo 3.
245. Articoli 13(1) d ed e, 16(1) e 15.d, rispettivamente.
246. Articoli 132, 171 ter, 212, 213, 237 e 238.
247. Articolo 24.
248. L'Articolo 5 dello Statuto brasiliano sul bambino e l'adolescente ha fatto da prototipo per questa disposizione.
249. Guatemala, Articolo 54(d).
250. Codice boliviano, 1999, Articolo 109.
251. Articolo 80.
252. Articolo 28.
253. Articolo 150.
254. Legge del 10 luglio 1989.
255. Par. 302-307.
256. Articolo 24.3.
257. Si vedano, per esempio, Comitato sui diritti dell'infanzia, CRC/C/38 (1995); Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU sull'eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne A/55/69 (2001); Comitato dell'ONU sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 14, par. 22, 2000; Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne, Raccomandazione generale n. 24 su donne e salute, par. 18; rapporto del Relatore speciale dell'ONU sulle pratiche dannose per la salute delle donne e delle bambine, E/Cn.4/Sub.2/2002/32, par. 23, 30, 32; rapporto del Segretario Generale sulle pratiche tradizionali o consuetudinarie dannose per la salute delle donne e delle bambine, A/56/316; Studio del Relatore speciale dell'ONU sull'intolleranza religiosa, sulla libertà di religione o di convinzione e sullo statuto delle donne rispetto alle religioni e alle tradizioni, E/Cn.4/2002/73/Add.2, 2002 e Children and Violence, Innocenti Digest n. 2, 1997. Nei loro rapporti al Comitato, gli Stati fanno riferimento a molte altre pratiche tradizionali considerate dannose per i bambini, tra cui il sequestro, il sacrificio, il rifiuto delle vaccinazioni e delle trasfusioni di sangue, e altre.
258. CDI, Commento generale n. 4 sulla salute e lo sviluppo degli adolescenti, 2003, par. 20, CEDAW, Raccomandazione generale n. 21, 1994, par. 36.
259. Si veda, per esempio, il Sommario della discussione generale del Comitato CDI sulle bambine, 1995, CRC/C/38, riprodotto in Compilazione dei rapporti delle Giornate di discussione generale, CRC/C/DOD/1 par. 294.
260. Articolo 35.4 della Costituzione; Articolo del Codice di famiglia. Il Terzo rapporto dell'Etiopia al Comitato indica che la decisione di aumentare l'età minima per il matrimonio è stata presa in risposta a una raccomandazione del Comitato.
261. Sezioni 12 (questa sezione proibisce anche la circoncisione dei bambini sotto i 16 anni, anche se con eccezioni piuttosto ampie) e 305.1(a).
262. Sezioni 21 e 22.
263. Sezione 24.

264. Uwais, Maryam, "A Summary of the Contentious Issues in the Children's Bill"; UNICEF, Nairobi, ciclostilato senza data.
265. La Legge sulle tecniche diagnostiche pre-concepimento e prenatali (Proibizione della scelta del sesso), 1994.
266. Ibid., Tabella 4.
267. Ibid., p. 42; Secondo rapporto del Libano al Comitato, CRC/C/70/Add. 8, par. 85.
268. Legge sullo statuto personale dei musulmani del 1991, Articolo 34.
269. Si veda "Children in the Arab World: Understanding the Present, Shaping the Future"; UNICEF, 2004, p. 45.
270. Legge n. 7 del 20 febbraio 1999

CAPITOLO 12

271. Reati Sessuali contro i Bambini, Issue Paper n. 10, Progetto 108, Pretoria, 31 maggio 1997. Tra gli esempi citati dal documento figurano i seguenti: i reati di stupro e di incesto richiedono la penetrazione della vagina da parte di un pene; la sodomia può venire commessa soltanto tra maschi, e un adolescente maschio che ha un rapporto sessuale con un'adolescente femmina più grande di lui commette reato anche se è stata la ragazza a prendere l'iniziativa.
272. Per esempio, la presunzione che una ragazza di 12 anni o più non abbia consentito allo stupro, o la presunzione che un bambino di più di 7 anni non abbia consentito all'incesto sono confutabili.
273. Par. 3.4.3.
274. La Legge sui film e le pubblicazioni. rapporto provvisorio, 1997, par. 56.1.
275. Sezione 30-(2)(a) ed (e).
276. Sezione 31. Un giudice nigeriano ha osservato: "Questa sarà una pillola amara da ingoiare per gli uomini nigeriani, in un paese in cui è risaputo che le ragazze sono sessualmente attive dai 15 anni circa" Giudice Amina Augie della Corte d'Appello del Benin, in "State of Nigerian Children: Issues, Challenges, and Way Forward"; ciclostilato, 2003.
277. Sezione 32.
278. Nello Yemen, per esempio, la legge è stata emendata nel 1996 in modo tale che, per una condanna per adulterio, sia necessaria la testimonianza di quattro testimoni maschi adulti. Legge sulle Prove n. 20/1996.
279. Articoli 228 e 228 bis.
280. Secondo rapporto del Libano al Comitato, op. cit., par. 457-458.
281. Si veda, per esempio, la Legge contro lo sfruttamento commerciale dei minori, Costa Rica, 1999 e la Legge 126-03 della Repubblica Dominicana, che vieta la commercializzazione, la prostituzione e il coinvolgimento nella pornografia di bambini e adolescenti.
282. Secondo rapporto della Slovenia al Comitato, CRC/C/70/Add. 19, 2001, par. 312. Questo potrebbe riflettere l'influenza sui legislatori del decimo parlamento dei bambini, in cui i partecipanti hanno "avvertito di essere già in grado di innamorarsi e di pensare alla sessualità" (Par. 100).
283. Articolo 99.
284. Legge n. 94-89 del primo febbraio 1994.
285. Legge sulla potestà parentale del 4 marzo 2002.
286. La Legge sulle limitazioni delle azioni dello Yukon, 1998.
287. Legge n. 98-468 del 17 giugno 1998 sulla prevenzione e la punizione dei reati sessuali.
288. Legge del 15 giugno 2000 (la Legge protegge anche i rei minorenni, i bambini scappati di casa, i bambini abbandonati e quelli vittime di suicidio).
289. Si veda, per esempio, la Legge sui reati sessuali (Emendamento) del 1992.
290. Progetto di Legge C-27.
291. Legge contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale a danno dei minori: nuove forme di schiavitù, n. 269 del 3 agosto 1998.

CAPITOLO 13

292. Articolo 32.
293. Commento generale n. 4, salute e sviluppo degli adolescenti, 2003, par. 18.
294. Sezione 28-(1).
295. La Jamahiriya Araba Libica è stata Parte della Convenzione dell'OIL n. 138 dal 1975; il Bangladesh e il Pakistan, invece, non sono ancora Stati parti.
296. Legge sul Lavoro n. 536 del 24 luglio 1996 e Decreto n. 700 del 25 maggio 1999.
297. Legge n. 96-62 del 15 luglio 1996.
298. Comitato di esperti dell'OIL sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CEACR), Singola osservazione sulla Convenzione n. 59, Età minima (Industria) (Corretta), 1937, Pakistan (ratifica: 1955) 1997, 1998, 1999.
299. Legge n. 24 del 10 dicembre 2000. Anche l'età per la frequenza scolastica obbligatoria è stata aumentata da 12 a 15 anni.
300. Legge n. 34 del 2000.
301. Sezione 21(4).
302. Legge sul lavoro n. 5 del 1995.
303. Legge n. 25 del 1997.
304. Si vedano, per esempio, i codici della Bolivia, della Colombia, dell'Ecuador, dell'Honduras e del Nicaragua.
305. Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia e Spagna erano già da molto tempo Parti della Convenzione dell'OIL n. 138.

CAPITOLO 14

306. La terminologia usata per riferirsi ai limiti d'età rilevanti per la giustizia minorile varia da un paese all'altro e da un sistema giuridico all'altro, e ciò può determinare dei malintesi. In questa pubblicazione, il termine "maggiore età penale" viene usato per riferirsi all'età in cui una persona accusata di un reato può venire, di regola, processata e condannata come adulta. Il Comitato sui Diritti dell'Infanzia sostiene che quest'età non debba essere inferiore a 18 anni. Commento generale n. 10, CRC/C/GC/10, par. 36-38; il termine "età minima per l'incriminazione [adjudication]" viene usato su queste pagine per riferirsi all'età più bassa in cui un bambino può essere perseguito per un reato. Il Comitato la definisce l'"età minima per la responsabilità penale" e sostiene che non debba essere inferiore a 12 anni. Commento generale n. 10, CRC/C/GC/10, op. cit., par. 30-34.
307. Secondo rapporto del Togo al Comitato, CRC/C/65/Add. 27, 2003, par. 74-78.
308. Rispettivamente, Sezione 209 (3) e (2).
309. Sezione 210.
310. Sezioni 211-(1) e 212-(1).
311. Sezione 151-(1)(b).
312. Sezione 223.
313. Sezione 221.
314. Presumibilmente rimane in vigore la Sezione 50 del Codice penale, che stabilisce una presunzione assoluta secondo cui i bambini sotto i 7 anni non possiedono una comprensione sufficiente a giudicare la natura e le conseguenze di atti criminali, e una presunzione relativa secondo cui i bambini sotto i 12 anni non hanno tale capacità.
315. Osservazioni conclusive del Comitato sui diritti dell'infanzia, CRC/C/15/Add. 228 2004, par. 78.
316. Articoli 16-18.
317. Legge della Repubblica 9344, disponibile presso <www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2006/ra_9344_2006.html>.
318. Alcuni Stati islamici impongono inoltre, ai rei minorenni, delle pene corporali che il Comitato considera incompatibili con la CDI, ma anche alcuni paesi di diritto consuetudinario devono ancora abolire l'uso della pena corporale imposta giudizialmente.

319. Articolo 68 del Codice.
320. Articoli 113-117.
321. Secondo rapporto del Marocco al Comitato, op. cit., par. 3(e).
322. Osservazioni conclusive del Comitato, CRC/C/15/Add. 145, 2001, par. 23 e 53.
323. La Protezione dei minori in conflitto con la legge o a rischio, n. 422/2002 Comitato, CRC/C/129/Add. 7, 2005, par. 11.
324. L'Ordinanza sui giovani criminali del Punjab del 1983, che istituisce dei tribunali minorili specializzati per i bambini sotto i 15 anni, è entrata finalmente in vigore nel 1994.
325. Di solito la condanna massima per un reo dai 16 ai 18 anni, e per i rei dai 14 ai 18 anni condannati per gravi reati, è pari a 10 anni.
326. Tali Standard comprendono le Regole dell'ONU sull'amministrazione della giustizia minorile o "Regole di Pechino", adottate nel 1985 e menzionate nel Preambolo alla Convenzione, nonché due strumenti che intendono integrare le Regole di Pechino adottate nel 1990: i Principi guida sulla prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyadh) e le Regole dell'ONU per la protezione dei minori privati della libertà.
327. Secondo rapporto della Georgia al Comitato, CRC/C/104/Add. 1, para. 268.
328. Secondo rapporto della Slovenia al Comitato, op.cit., par. 275.
329. Ibid., Tabella 27. Nel 1999, per esempio, solo l'1% dei bambini portati di fronte un tribunale sono stati detenuti prima della sentenza.
330. Articolo 36.
331. Le conseguenze potrebbero essere rappresentate dalla reclusione dei bambini in una struttura centralizzata lontana dalle case di alcuni di loro, oppure dalla reclusione di gruppi molto piccoli di rei minorenni in condizioni che si avvicinano all'isolamento.
332. Si vedano il Primo e il Secondo rapporto della Svezia al Comitato op. cit., rispettivamente par. 224 e 715.
333. Legge n. 326 del 19 luglio 1991.
334. La Legge dell'8 febbraio 1995 e Legge del 1 luglio 1996.
335. Osservazioni conclusive sul Secondo rapporto della Francia al Comitato, CRC/C/15/Add. 240, 2004, par. 58.
336. Ibid., par. 4 e 16.
337. Gli avvocati nelle giurisdizioni di diritto consuetudinario la conoscono come regola del *doli incapax*.
338. Questo diritto viene riconosciuto nell'articolo 40.2(b)(iv) della CDI.
339. Osservazioni conclusive del Comitato, CRC/C/15/Add. 188, 2002, par. 59.
340. Ibid.
341. La condanna massima è pari a 24 mesi, la metà dei quali da scontare all'interno della comunità, sotto supervisione.
342. C. 1, approvata il 19 febbraio 2002.

CAPITOLO 15

343. Ci sono 114 Stati parti di questo Protocollo, compresi tutti gli Stati coperti da questo studio, eccetto Burkina Faso, Etiopia, Figi, Georgia, Indonesia, Giordania, Libano, Nigeria, Pakistan e Sudafrica.
344. Sezione 34 (Nigeria).
345. Articolo 15.
346. Articolo 63.
347. Rispettivamente Articoli 87 e 60.
348. Legge n. 49-99.
349. Articolo 33.
350. Articolo 79.

CAPITOLO 16

351. Conclusione del Comitato esecutivo n. 47: "Linee guida sui bambini rifugiati", ACNUR, Ginevra, 1988 (una seconda edizione è stata pubblicata nel 1994). Il Comitato sui Diritti dell'Infanzia ha incoraggiato gli Stati a tener conto delle Linee Guida dell'ACNUR nel conformarsi ai loro obblighi ai sensi della Convenzione. Commento generale n. 6, C/CRC/7/GC/2005/6, par. 15.
352. Articoli 60-61. (Questa traduzione della legge stabilisce letteralmente che "La speciale protezione da accordare ai bambini rifugiati, come menzionato nell'Articolo 60, sarà conforme alla legge umanitaria", ma probabilmente si riferisce alla legge internazionale sui rifugiati). L'Articolo 60, ossia il diritto dei bambini vittime di calamità naturali a un'assistenza analoga, viene riconosciuto anche dall'Articolo 60.c.
353. Articolo 58.
354. Ibid.
355. Articoli 72, 73 e 75.
356. Secondo rapporto al Comitato, CRC/C/65/Add. 5, 1998, par. 341.
357. Osservazioni conclusive sul Secondo rapporto del Regno Unito al Comitato, op. cit., par. 49-50.
358. La Legge sulla potestà parentale, citata nel Secondo rapporto della Francia al Comitato, op. cit., par. 377-378.
359. Osservazioni conclusive sul Secondo rapporto della Francia al Comitato, par. 50.

CAPITOLO 17

360. Questo può essere dovuto, in parte, al fatto che 12 paesi della regione, tra cui l'Argentina, la Bolivia, la Colombia, la Costa Rica, l'Ecuador, il Guatemala, l'Honduras, il Messico e il Paraguay, sono Parti della Convenzione internazionale del lavoro n. 169 sui popoli indigeni e tribali, che riconosce diritti che vanno oltre quelli contenuti nella CDI.
361. Articolo 10, disponibile presso <www.iin.oea.org/badaj/badaj.htm>.
362. Codice del minore, Colombia, 1989, par. 21.
363. Legge sulle Organizzazioni n. 96-312 del 12 aprile 1996, relativa all'uso del taitiano e di altri linguaggi polinesiani nella Polinesia Francese; Legge sulle organizzazioni n. 99-209 del 19 marzo 1999 sull'insegnamento della lingua Kanak in Nuova Caledonia; l'Accordo sulla concessione dell'istruzione primaria del 10 febbraio 2000, riguardante l'insegnamento del wallisiano o del futuniano nelle isole Wallis e Futuna.
364. La Legge quadro n. 2000-1207 sui dipartimenti d'oltremare del 14 dicembre 2000.
365. La Politica del diritto intrinseco, come viene descritta nel Secondo rapporto del Canada al Comitato, par. 21 (le popolazioni indigene degli inuit, degli indiani nordamericani e dei Métis ammontavano a circa un milione di persone, ovvero il 4% della popolazione del Canada, al momento della ratifica della Convenzione).
366. Legge sul riconoscimento dell'adozione secondo le usanze aborigene S.n.W.T. 1994 c.26.

CONCLUSIONI

367. Garcia-Méndez, E. e M. Beloff, a cura di, "Infancia, Ley y Democracia en America Latina, 3° ed., Temis, Bogata and Depalma, Buenos Aires", 2005.
368. Si veda, per esempio, CRC/C/SR.707, par. 28 e 30 (Guatemala).

369. Rapporto iniziale del Guatemala al Comitato, CRC/C/3/Add. 33, 1995, par. 11, e Secondo rapporto, par. 24 (questo Codice, come indicato in precedenza, è stato approvato dal Congresso ma non è mai entrato in vigore).
370. Rapporto annuale del Difensore dell'infanzia, Sett. 2004, p. 1, disponibile sul sito web della European Network of Ombudsman for Children, <www.ombudsnet.org/enoc>.
371. Terzo rapporto della Costa Rica al Comitato, CRC7/C/125/Add. 4, 2003, par. 340.
372. Il parlamento del Regno Unito, per esempio, ha adottato una legislazione che ha limitato (e successivamente bandito) l'uso della pena corporale nelle scuole private, in conseguenza della decisione del Tribunale europeo per i diritti umani in Costello-Roberts v. Regno Unito (1993) 19 EHRR 112.
373. In Libano, le divergenze tra l'UNICEF e il Centro delle Nazioni Unite per la Prevenzione del Crimine Internazionale hanno contribuito al ritardo nell'adozione di nuove leggi sulla giustizia minorile.
374. Si veda, per esempio, il Secondo rapporto della Bolivia al Comitato CRC/C/65/Add. 1 par. 30-32 (insegnanti).
375. Secondo rapporto di Panama al Comitato, CRC/C/70/Add. 20, 2002, par. 21.
376. Secondo rapporto del Paraguay al Comitato, CRC/C/65/Add. 12, 1998, par. 79.
377. Rapporto iniziale al Comitato, CRC/C/51/Add. 2, 1997, par. 560.
378. Secondo rapporto del Nepal al Comitato, CRC/C/65/Add. 30, 2004, par. 235.
379. Questo paragrafo è basato su informazioni fornite dall'ufficio locale dell'UNICEF.
380. Panama, Documento riassuntivo, CRC/C/SR. 952, 2004, par. 73; si vedano anche le Osservazioni conclusive del Comitato sul Secondo rapporto di El Salvador al Comitato, CRC/C/15/Add. 232, 2004, par. 67.
381. Terzo rapporto della Bolivia al Comitato, CRC/C/125/Add. 2, 2002, par. 330.
382. Secondo e Terzo rapporto dell'Ecuador al Comitato, CRC/C/65/Add. 28 2004, par. 104; si veda anche par. 107.
383. Terzo rapporto della Bolivia al Comitato, op. cit., par. 34 (con riferimento al secondo codice).
384. Secondo rapporto del Bangladesh al Comitato, CRC/C/65/Add. 22, 2001, par. 389.
385. Secondo rapporto della Federazione Russa al Comitato, CRC/C/65/Add.5, 1998, par. 405.
386. The Use of Custody Under the Youth Criminal Justice Act, A. Doob e J. Sprott, 2005, sito web del Ministero della giustizia canadese, <www.canada.justice.gc.ca/en/ps/yj/research/doob-sprott/section1.html>.
387. Terzo rapporto del Nicaragua al Comitato CRC/C/125/Add. 3, 2003, par. 420; e Risposta Scritta alla domanda 10(e), 2005.
388. Documento riassuntivo 541, 1999, par. 26.
389. Commissione giuridica sudafricana, Issue Paper 9, Progetto 106, Giustizia Minorile, 1997, par. 9.3.
390. Documento riassuntivo 679, 2002, par. 44.
391. Documento riassuntivo 1022, 2005, par. 38.
392. Secondo rapporto del Paraguay al Comitato, op. cit., par. 506, 508 e 566.
393. Documento riassuntivo 932, 2004, par. 5.
394. Secondo rapporto del Nepal al Comitato, op. cit., par. 222.

ALLEGATO I

Paesi esaminati per questo studio

Asia e Pacifico

Filippine
Giappone
India
Indonesia
Isole Figi
Nepal
Repubblica di Corea
Sri Lanka
Vietnam

Europa centrale e orientale

Bielorussia
Federazione Russa
Georgia
Polonia
Repubblica Ceca
Romania
Slovenia
Ucraina

*Stati Islamici**

Bangladesh
Egitto
Giordania
Jamahiriya araba Libia
Libia
Marocco
Pakistan
Repubblica araba di Siria
Sudan
Tunisia
Yemen

Africa sub-sahariana

Burkina Faso
Etiopia
Nigeria
Ruanda
Sudafrica
Togo

Americhe

Argentina
Bolivia
Canada
Cile
Colombia
Costa Rica
Ecuador
Giamaica
Guatemala
Honduras
Messico
Nicaragua
Panama
Paraguay

Europa occidentale

Francia
Italia
Regno Unito
Svezia

* La categoria degli Stati islamici si riferisce a quegli Stati la cui Costituzione definisce islamico lo Stato, o identifica nell'Islam la fonte principale delle leggi, e viene considerata specifica proprio per questo motivo. Gli Stati che hanno una popolazione prevalentemente musulmana, ma non soddisfano il suddetto criterio, vengono inclusi nel gruppo geografico appropriato (vedi anche pp. 11-12).

ALLEGATO II

Commento Generale n. 5

Misure generali di attuazione (CRC/GC/2003/5)

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".

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 enunciati 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 livelli.²
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, 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 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, che mette in evidenza il ruolo di partecipante attivo del bambino alla promozione, alla protezione e al 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 misura 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.

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 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 formulate.⁸

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.

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 prostituzione 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.

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 significa 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.

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.

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 richieda 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 precedentemente (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 Vertice.⁹ 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 umani.¹⁰
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 sulla vita 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 parti.¹³
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, la 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 necessità 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 sviluppo delle capacità

53. Il Comitato pone l'accento sull'obbligo degli Stati di incoraggiare formazione e sviluppo delle capacità 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 internazionale.¹⁶ 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 2002.¹⁷ 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 progressi 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 attività."¹⁸ 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 stabilirli 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 ONG.²²
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.

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.”

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.

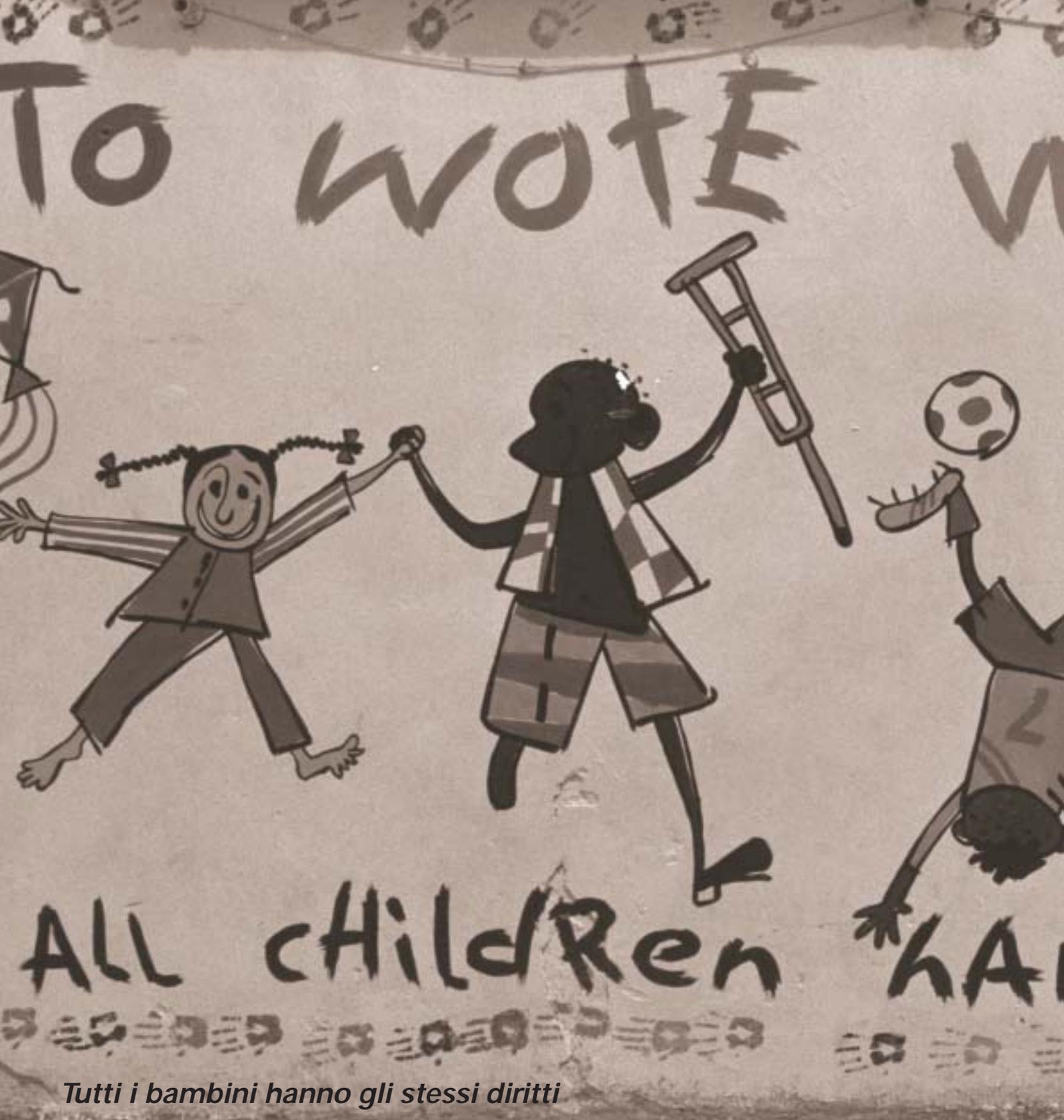
RATIFICA DI ALTRI STRUMENTI INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI

Come indicato nel paragrafo 17 del presente Commento generale, il Comitato sui diritti dell'infanzia, insieme alle sue considerazioni sulle misure generali di attuazione e alla luce dei principi di indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani, in modo coerente invita gli Stati parti, se non lo hanno ancora fatto, a ratificare i due Protocolli opzionali della Convenzione sui diritti dell'infanzia (relativi al coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e alla vendita dei minori, alla prostituzione e pornografia minorile), nonché gli altri sei maggiori strumenti internazionali sui diritti umani. Nei suoi colloqui con gli Stati parti il Comitato spesso li incoraggia a prendere in considerazione la ratifica di altri importanti strumenti internazionali. Un elenco non esaustivo di questi strumenti è indicato di seguito. Il comitato lo aggiornerà ogni tanto.

- n Protocollo opzionale del Patto internazionale sui diritti civili e politici
- n Secondo protocollo opzionale del Patto internazionale sui diritti civili e politici, volto all'abolizione della pena di morte
- n Protocollo opzionale della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne
- n Protocollo opzionale della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti
- n Convenzione contro la discriminazione nell'istruzione
- n Convenzione OIL sul lavoro forzato n. 129, 1930
- n Convenzione OIL n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato, 1957
- n Convenzione OIL n. 138 sull'età minima di ammissione all'impiego, 1973
- n Convenzione OIL n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999
- n Convenzione OIL n. 183 sulla protezione della maternità, 2000
- n Convenzione relativa allo statuto di rifugiato del 1951, emendata dal Protocollo relativo allo statuto di rifugiato del 1967
- n Convenzione per la soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione di altri, 1949
- n Convenzione concernente la schiavitù, 1926
- n Protocollo emendante la Convenzione sulla schiavitù, 1953
- n Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi e di istituzioni e pratiche simili alla schiavitù, 1956
- n Protocollo per la prevenzione, soppressione e punizione del traffico di persone, particolarmente di donne e bambini, aggiuntivo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale del 2000
- n Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra

- n Protocollo aggiuntivo delle Convenzioni di Ginevra del 12 Agosto 1949 e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I)
- n Protocollo aggiuntivo delle Convenzioni di Ginevra del 12 Agosto 1949 e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non-internazionali (Protocollo II)
- n Convenzione per la messa al bando dell'uso, lo stoccaggio, la produzione ed il trasferimento di mine antipersona, e per la loro distruzione
- n Statuto della Corte penale internazionale
- n Convenzione dell'Aja sulla protezione dei bambini e la cooperazione in materia di adozione internazionale
- n Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori
- n Convenzione dell'Aja sulla giurisdizione applicabile per legge, riconoscimento, applicazione e cooperazione relativamente alla potestà genitoriale e le misure da applicare per la protezione dei minori, del 1996

- 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 alla forma e il 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.
- 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 raccomandazioni 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, parr. 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 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. 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, par. 242 et seq.).



Tutti i bambini hanno gli stessi diritti

UNICEF Centro di Ricerca Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Firenze, Italia
Tel: (+39) 055 20 330
Fax: (+39) 055 2033 220
florence@unicef.org
www.unicef-irc.org

ISBN: 978-88-89129-73-9
Marzo 2009

IRC numero d'inventario: 553U