

# LA CONVENZIONE NEL VENTESIMO ANNIVERSARIO

Maria Rita Saulle



CONVENZIONE SUI DIRITTI  
DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA



# LA CONVENZIONE NEL VENTESIMO ANNIVERSARIO

Maria Rita Saulle



CONVENZIONE SUI DIRITTI  
DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA



## LA CONVENZIONE NEL VENTESIMO ANNIVERSARIO

Questo saggio è stato gentilmente donato all'UNICEF da Maria Rita Saulle, Giudice della Corte costituzionale e Professore ordinario di diritto internazionale, Delegata per l'Italia al negoziato per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Nazioni Unite 1986 – 1989).

Il saggio inaugura una collana di approfondimenti sulla Convenzione, in occasione del 20° anniversario dalla sua approvazione in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989.

Le opinioni espresse dall'autore non necessariamente riflettono le posizioni dell'UNICEF.

---

## SOMMARIO

1. Configurazione del problema	5
2. La tutela del minore nell'ambito dell'OIL	5
3. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e le norme sui diritti fondamentali. Natura giuridica. Incidenza di tali norme sulla problematica qui considerata	7
4. Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici	9
5. Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali	11
6. Le norme contenute nell'Atto finale di Helsinki a tutela dei minori	13
7. L'attività del Consiglio d'Europa: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la Carta sociale europea. Cenni sulle altre Convenzioni concluse nell'ambito del Consiglio d'Europa concernenti i minori	13
8. La Convenzione americana relativa ai diritti umani e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli	16
9. La Dichiarazione sui diritti del fanciullo	17
10. Un negoziato per una norma preambolare sul diritto alla vita	18
11. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	22
12. Lo sfruttamento del lavoro minorile	24
13. Cenni di giustizia penale minorile	28
14. Conclusioni	30



---

## 1. Configurazione del problema.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza conta ormai 20 anni essendo stata adottata ed aperta alla firma a New York il 20 novembre 1989 con risoluzione 44-25 del 20 novembre 1989 dall'Assemblea Generale nel corso della 44a sessione<sup>1</sup>.

Essa è entrata in vigore il 2 settembre 1990 in conformità dell'art. 49 della stessa e, allo stato attuale, conta 193 tra ratifiche ed adesioni, essendo stata ratificata ed avendo avuto l'adesione da parte di tutti gli Stati del mondo, ad eccezione degli Stati Uniti, che pure l'avevano firmata il 16 febbraio 1995, e della Somalia.

Quanto all'Italia, essa è stata firmata il 26 gennaio 1990 e ratificata il 5 settembre 1991 (legge di autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione 27 maggio 1991, n. 176, G.U. n. 135, S.O. 11 giugno 1991).

Alla Convenzione stessa sono allegati due Protocolli opzionali del 6 settembre 2000, rispettivamente vertenti sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati<sup>2</sup> e sulla vendita dei bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile<sup>3</sup>, diretti ad integrare il contenuto della convenzione in parola.

## 2. La tutela del minore nell'ambito dell'OIL.

Riservandoci di esporre più dettagliatamente il contenuto di questa Convenzione appare opportuno ricordare che essa rappresenta, in qualche modo, la conclusione, sia pure *"pro tempore"* di un lungo cammino, compiuto a livello internazionale in materia di tutela dei minori. In effetti il tema in oggetto è stato affrontato per la prima volta soltanto nel periodo dell'industrializzazione, essendo strettamente collegato con quello concernente lo sfruttamento dei bambini nel mondo del lavoro.

In precedenza, difatti, tale tutela ricadeva nell'ambito esclusivo dell'ordinamento interno di ciascuno Stato, che normalmente considerava lo "status" del minore nella famiglia e lo disciplinava attraverso norme

---

1. Vedi Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement 49 (A-44-49), p. 166.

2. Ratificato dall'Italia con l. 11 marzo 2002 n. 46, entrato in vigore per l'Italia il 9 giugno 2002 (G.U. n. 77 del 2 aprile 2002 S.O. n. 65).

3. Ratificato dall'Italia con l. 11 marzo 2002 n. 46, entrato in vigore per l'Italia il 9 giugno 2002 (G.U. n. 77 del 2 aprile 2002 S.O. n. 65).

---

dirette a riconoscere al padre una “potestà” pressoché assoluta sul figlio minore.

È stato merito della più antica delle organizzazioni internazionali attualmente esistenti, l’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), di aver dato rilievo alla problematica inerente ai diritti del minore nel campo del diritto internazionale. In effetti, già nel 1919, quindi all’atto della sua costituzione, l’OIL ha aperto alla ratifica la Convenzione n. 5, che fissava l’età minima di ammissione dei bambini al lavoro nelle industrie: età che veniva indicata a 14 anni, salve consistenti deroghe previste nella Convenzione stessa; tale età è stata successivamente elevata a 15 anni dalla Convenzione n. 59 del 1937.

Sempre l’OIL ha elaborato nello stesso anno la Convenzione n. 6, concernente il lavoro notturno dei minori nell’industria, che veniva vietato – anch’esso con varie eccezioni – ai minori degli anni 18; questa Convenzione fu poi modificata nel 1948 (Convenzione n. 90).

Nel 1920 la stessa Organizzazione ha aperto alla ratifica degli Stati la Convenzione n. 7, concernente l’età minima di ammissione dei bambini al lavoro marittimo che è stata indicata a 14 anni, salva la possibilità di alcune deroghe previste sulla base di apposite riserve. Nello stesso anno l’OIL ha elaborato la Convenzione concernente l’età di ammissione dei minori al lavoro in agricoltura che è stata indicata come non inferiore agli anni 14, nonché la Convenzione che fissa l’età minima di ammissione dei giovani al lavoro in qualità di mozzo o di fuochista.

L’opera di tutela nei confronti del minore, realizzata dall’OIL, è proseguita da parte di questa Organizzazione nel corso degli anni, attraverso soprattutto la precisazione delle mansioni che possono essere attribuite ai minori e della durata dell’orario di lavoro, nonché mediante l’assunzione dell’obbligo, da parte degli Stati, di perseguire una politica nazionale diretta ad assicurare l’abolizione definitiva del lavoro in età precoce, e ad elevare progressivamente l’età minima di ammissione all’impiego o al lavoro al fine di permettere agli adolescenti di conseguire il più completo sviluppo fisico e mentale, in conformità alla Convenzione n. 138 sull’età minima, firmata nel 1973.

Proseguendo nel tempo la sua azione l’OIL ha promosso, tra l’altro, la conclusione della convenzione n. 182 del 17 giugno 1999 diretta ad abolire le peggiori forme di lavoro minorile, ivi comprese le attività illecite, nonché il reclutamento di bambini da utilizzare nei conflitti armati.

---

### 3. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e le norme sui diritti fondamentali. Natura giuridica. Incidenza di tali norme sulla problematica qui considerata.

Il periodo intercorrente tra la fine della prima Guerra mondiale e la seconda Guerra mondiale non segna momenti di rilievo in questo settore. È soltanto, infatti, nel secondo dopoguerra che gli Stati avvertono la necessità di prevedere sul piano internazionale forme di tutela adeguate, sia attraverso strumenti di carattere generale, riguardanti cioè indistintamente tutti gli individui, sia mediante atti concernenti espressamente i minori.

Alla prima categoria appartengono, da un lato, a livello universale, le convenzioni di diritto internazionale umanitario concernenti la tutela delle popolazioni civili durante la guerra e, soprattutto, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, i Patti delle Nazioni Unite sui diritti umani; e, dall'altro, a livello regionale, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché la corrispondente Convenzione americana e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

Alla seconda categoria devono ricondursi la Dichiarazione internazionale sui diritti del fanciullo e la Convenzione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché alcune Convenzioni concluse sotto l'egida del Consiglio d'Europa.

Con specifico riferimento alla Dichiarazione universale può citarsi la norma di cui all'art. 1 sull'uguaglianza e la libertà degli esseri umani, che riguarda tutti gli individui a prescindere dall'età di ciascuno. Del pari possono menzionarsi gli articoli 2-9 concernenti: il principio di non-discriminazione tra le persone (art. 2); il diritto alla vita, alla libertà e sicurezza della propria persona (art. 3); il divieto di schiavitù e di tratta degli schiavi (art. 4); il divieto del ricorso alla tortura, a trattamenti o a punizioni crudeli, inumani o degradanti (art. 5); il diritto al riconoscimento della personalità giuridica (art. 6); il principio dell'uguaglianza di fronte alla legge (art. 7); il diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali nazionali (art. 8); il divieto di arresto, detenzione ed esilio arbitrari (art. 9).

Anche gli altri articoli della Dichiarazione universale riguardano, per i motivi sopra esposti, i minori; tuttavia ci si limiterà a soffermarsi solo su quelli che maggiormente rilevano nella materia in oggetto, ricordando, in particolare: l'art. 12, che concerne il divieto di interferenze arbitrarie nella vita privata e familiare; l'art. 16, riguardante il diritto di fondare una famiglia e quello di manifestare liberamente il proprio consenso per il matrimo-

---

nio (particolarmente importante con riferimento alle legislazioni degli Stati nei quali i genitori manifestano il consenso al matrimonio per i figli qualunque ne sia l'età) riconoscendo, altresì, alla famiglia il ruolo di "nucleo naturale e fondamentale della società" che ha diritto di essere protetta dalla società e dallo Stato; l'art. 18 sulla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; l'art. 19 che concerne la libertà di opinione e di espressione.

Particolare importanza presentano del pari: l'art. 20, specialmente per i minori in età adolescenziale, abituati ormai in tutte le parti del mondo ad associarsi, che contempla, appunto, il diritto alla libertà di riunione e di associazione e il divieto di costringere alcuno a partecipare ad un'associazione; l'art. 23 concernente il diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego; l'art. 25, diretto a garantire a ciascun individuo condizioni di salute e benessere e ad assicurare a "tutti i bambini", nati nel matrimonio o fuori di esso, il diritto di "godere della stessa protezione sociale", nonché a riconoscere alla "maternità" e all'infanzia "il diritto a speciali cure ed assistenza"; l'art. 26 sul diritto all'istruzione che deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali.

Proprio nell'ambito del diritto all'istruzione si riconosce che l'istruzione elementare deve essere obbligatoria e quella tecnica e professionale deve essere posta alla portata di tutti; inoltre l'articolo da ultimo citato prevede che l'istruzione sia indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, dovendo, inoltre, promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia tra tutte le nazioni, i gruppi razziali e religiosi e favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

Sempre secondo tale articolo, i genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli.

Anche l'art. 27 rientra nell'ambito delle norme a tutela dei minori, in quanto riconosce a ciascuno il diritto di prendere parte liberamente alla "vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici"; altrettanto dicasi dell'art. 28, in base al quale ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati nella Dichiarazione universale possano essere pienamente realizzati.

Infine il principio, contemplato all'art. 30, in base al quale nulla nella Dichiarazione Universale può essere interpretato nel senso di implicare un diritto o di compiere un atto mirante alla distruzione di alcuni dei diritti e delle libertà in essa enunciati, concerne anche il problema in esame.

---

Con riferimento al carattere dell'obbligatorietà posseduta o meno dalle norme contenute nella Dichiarazione Universale, si può affermare che esse, al momento in cui fu redatta la Dichiarazione, erano prive di valore obbligatorio e fornite esclusivamente di valore programmatico, tipico di ogni Dichiarazione internazionale. È tuttavia vero che queste norme – o almeno alcune di esse, concernenti i diritti fondamentali, quali il diritto alla vita, il diritto alla libertà, il divieto di discriminazione, il divieto di schiavitù ecc. – sono venute acquistando nel tempo, nei confronti degli Stati ai quali si indirizzano, il valore di norme cogenti (“*jus cogens*”), che le ha rese tali da non potere essere derogate se non da altre norme, vertenti sullo stesso oggetto, createsi come tali nella coscienza dei consociati.

Non si può dire in quale preciso momento sia avvenuta la trasformazione riguardante la natura delle norme concernenti i diritti fondamentali: trasformazione che, peraltro, non necessita dell'elemento della “*diuturnitas*”, proprio, invece, delle norme consuetudinarie. È tuttavia possibile oggi darne atto attraverso vari sistemi di rilevazione che vanno dall'indagine sulla “coscienza dei consociati” della comunità internazionale alla prevalenza, sempre crescente, delle norme sui diritti fondamentali rispetto alla norma sulla c.d. “competenza nazionale” o riservato dominio. Tale prevalenza si desume, tra l'altro, attraverso la realizzazione di un controllo all'interno degli Stati in merito all'osservanza, da parte di ciascuno di essi, delle norme sui diritti fondamentali sul proprio territorio nonché sulla base della crescente disponibilità, da parte degli Stati stessi – anche dei più gelosi della propria competenza, finora considerata in questo settore addirittura come “esclusiva” – a sottostare a siffatti controlli e ad offrire opportuni elementi di valutazione.

#### 4. Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici.

Proprio nella fase di trasformazione delle norme sui diritti fondamentali da norme aventi carattere programmatico in norme cogenti, sempre nell'ambito delle Nazioni Unite sono stati conclusi, com'è noto, nel 1966 i Patti sui diritti civili e politici ed i Patti sui diritti sociali, economici e culturali, destinati, entrambi, a “rafforzare” la Dichiarazione sia attraverso la creazione di norme giuridiche, dirette a porre, sulla base della reciprocità, diritti ed obblighi in capo agli Stati contraenti, aventi per oggetto il trattamento degli individui; sia attraverso la previsione di adeguati sistemi di controllo

---

sulla loro applicazione. Certamente anche con riferimento a tali Patti vale l'osservazione, sopra svolta in relazione alla Dichiarazione universale, per la quale le norme in essi contenute, per il fatto stesso di avere per oggetto il trattamento, nei vari ordinamenti, degli "esseri umani", contemplano anche quello dei minori. Sarà, pertanto, opportuno in questa sede menzionare tra le norme, contenute nei Patti, solo quelle che o presentano particolari implicazioni, se riferite ai minori, o espressamente contemplano la condizione minorile.

Per quanto concerne il Patto sui diritti civili e politici, sarà pertanto opportuno, con riferimento alla prima categoria di norme, ricordare: l'art. 6, n. 1 sul diritto alla vita, considerato come "inerente alla persona umana"; l'art. 7, contenente il divieto di trattamenti disumani o degradanti nonché di sottoposizione, senza il libero consenso, ad esperimenti medico-scientifici; l'art. 8, che vieta la schiavitù e la tratta degli schiavi (norma, questa, che va correlata alle convenzioni che vietano la tratta dei minori) ed ogni forma di lavoro forzato; l'art. 9 sulla libertà e la sicurezza; l'art. 10 che prevede il diritto ad essere trattato con umanità e con rispetto della dignità inerente alla persona umana in caso di privazione della libertà; l'art. 14, concernente l'uguaglianza davanti ai tribunali ed alle corti di giustizia; l'art. 16 sul diritto al riconoscimento in qualsiasi luogo della personalità giuridica; l'art. 18 n. 1 sulla libertà di pensiero, coscienza e religione; l'art. 19 sulla libertà di espressione; l'art. 26 sull'uguaglianza di fronte alla legge; l'art. 27 riguardante le minoranze etniche.

Norme concernenti espressamente i minori sono poi contenute: nell'art. 6, n. 5, in base al quale una sentenza capitale non può essere pronunciata per delitti commessi da minori di 18 anni e non può essere eseguita nei confronti di donne incinte; nell'art. 14, n. 4, secondo cui la procedura, applicabile ai minorenni di fronte ai tribunali, dovrà tenere conto della loro età e dell'interesse a promuovere la loro riabilitazione; nell'art. 18, n. 4, che prevede l'obbligo degli Stati di rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità delle proprie convinzioni; nell'art. 23, concernente sia la tutela della famiglia come nucleo naturale e fondamentale della società, sia la protezione necessaria ai figli in caso di scioglimento del matrimonio dei genitori; nell'art. 24, diretto a garantire ad ogni fanciullo le misure protettive richieste dal suo stato minorile, nonché il diritto di essere registrato subito dopo la nascita, di avere un nome e di acquistare una cittadinanza.

---

## 5. Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali.

Considerazioni analoghe a quelle fin qui svolte valgono per il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nel quale, peraltro, le norme riguardanti i minori sono forse più numerose di quelle di contenuto simile, esistenti negli altri atti internazionali fin qui menzionati: tra queste merita attenzione l'art. 10 concernente, al n. 1, la protezione e l'assistenza più ampia nei confronti della famiglia, "nucleo naturale e fondamentale della società". Lo stesso articolo contempla, al n. 2, l'obbligo degli Stati di assicurare una protezione speciale alle madri per un periodo di tempo ragionevole prima e dopo il parto e, al n. 3, speciali misure di protezione e di assistenza in favore di tutti i fanciulli e gli adolescenti senza alcuna discriminazione di filiazione o per altre ragioni. Tali misure riguardano, in particolare, la protezione contro ogni forma di sfruttamento economico e sociale, il divieto di impiego in lavori pregiudizievoli per la loro moralità e la loro salute, pericolosi per la loro vita o tali da nuocere al loro normale sviluppo.

Sempre l'art. 10, n. 3 rafforza gli obblighi assunti dagli Stati che hanno ratificato le menzionate convenzioni dell'OIL e li prevede per quelli che non abbiano ratificato o aderito in quanto impone agli Stati di fissare limiti di età al di sotto dei quali il lavoro salariato di manodopera infantile sia vietato e punito dalla legge.

Pur concernendo indistintamente tutti gli individui, l'art. 11 presenta una particolare incidenza sulla problematica qui considerata perché al n. 1 contempla il diritto ad un livello di vita adeguato, all'alimentazione, all'alloggio e al vestiario, che comporta, quindi, un insieme di condizioni che, da un punto di vista qualitativo, rendono la vita "degnata di essere vissuta" e che, specialmente nei confronti dei minori, acquistano una valenza specifica. Lo stesso articolo contiene, altresì, al n. 2 l'enunciazione del principio concernente la libertà dalla fame, indicando, in via generale, alcuni sistemi di produzione, conservazione e distribuzione delle derrate e di ripartizione delle risorse che dovrebbero diminuire il divario tra i Paesi del Nord e quelli del Sud, implicando, quindi, un miglioramento dello "standard" di vita di questi ultimi, caratterizzati, in prevalenza, da una popolazione assai giovane.

Analoghe osservazioni valgono per la norma di cui all'art. 12, n. 1, concernente il diritto di ciascun individuo di godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire: norma la quale

---

riguarda tutte le persone, sebbene essa abbia una particolare incidenza nei confronti dei minori proprio in relazione allo stato connesso con la loro età.

Quanto al n. 2 dello stesso art. 12, esso contiene una norma riguardante espressamente i minori, in quanto contempla le misure dirette a:

a) far diminuire il numero dei nati-morti e la mortalità infantile e a favorire lo sviluppo dei fanciulli;

b) migliorare, sotto tutti gli aspetti, l'igiene ambientale;

c) provvedere alla profilassi, alla cura e al controllo delle malattie epidemiche, endemiche, professionali e d'altro genere;

d) creare condizioni che assicurino a tutti servizi medici e assistenza medica in caso di malattia.

Anche gli artt. 13 e 14 presentano notevoli implicazioni con lo stato minore: in effetti, mentre il secondo contiene una norma diretta a rendere obbligatoria e gratuita in ogni parte del mondo l'istruzione primaria, il primo contempla, il diritto, di natura fondamentale, all'istruzione che, a livello primario, deve essere obbligatoria e accessibile a tutti. Del pari l'istruzione secondaria deve essere resa generale e accessibile a tutti con ogni mezzo idoneo e secondo le attitudini di ciascuno. Particolare interesse suscita la norma di cui al n. 3 dello stesso art. 13 concernente l'impegno degli Stati di rispettare la libertà dei genitori – o di coloro che ne fanno le veci – di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche (purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione) e di curare l'educazione religiosa e morale dei figli, in conformità delle proprie convinzioni religiose. Il medesimo art. 13 riconosce, infine, al n. 4, la libertà degli individui e degli enti di fondare e di dirigere istituti di istruzione purché ciò avvenga in conformità del Patto e l'istruzione impartita in tali istituti sia conforme ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti dallo Stato. Quanto, infine, all'art. 15, esso, contemplando il diritto di ciascun individuo di partecipare alla vita culturale e di godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni, si presta ad essere riferito in modo specifico ai minori, in relazione ai quali la partecipazione alla vita culturale dello Stato ed ai progressi scientifici appare complementare rispetto, singolarmente, all'istruzione ed alla salute.

Proprio con riferimento all'istruzione deve altresì ricordarsi l'opera dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza, e la Cultura (UNESCO), particolarmente qualificata nel campo dell'alfabetizzazione dei minori appartenenti ai Paesi del Terzo Mondo, nonché, riguardo ai problemi sanitari, l'attività dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS),

---

quest'ultima estrinsecatasi sia attraverso la dichiarazione di Alma Ata sulla cura primaria, sia mediante interventi concreti nel settore sanitario, particolarmente efficaci nel campo della prevenzione e della cura di nuove malattie come l'AIDS. Quanto all'UNESCO deve anche ricordarsi la Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future del 1997.

## **6. Le norme contenute nell'Atto finale di Helsinki a tutela dei minori.**

Proseguendosi nella considerazione degli atti internazionali a carattere generale, deve ricordarsi anche l'Atto finale della Conferenza di Helsinki del 1975 sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, divenuta in seguito Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (OSCE), avvenute, come è noto, carattere programmatico o di enunciazione di principi, analogo a quello proprio delle Dichiarazioni internazionali.

Con riferimento alla problematica qui esaminata risultano assai rilevanti le affermazioni inerenti alla "cooperazione nel settore umanitario e in altri settori" specialmente concernenti i contatti e gli incontri regolari sulla base dei legami familiari, la riunificazione delle famiglie, gli incontri tra i giovani. In effetti rientra nella "filosofia di Helsinki" – che peraltro per vari anni è rimasta allo stato teorico e solo dopo la fine della guerra fredda è apparsa assumere un approccio concreto – la previsione di facilitazione da parte degli Stati al fine di favorire gli incontri sulla base dei legami familiari, la riunificazione delle famiglie e l'installazione di rapporti amichevoli tra i giovani.

Certamente anche altri "Principi", contenuti nell'Atto finale, riguardano la condizione minorile, quali quello sulla "cooperazione e scambi nel campo dell'istruzione" specialmente, con riferimento a questi ultimi, nella parte in cui si auspicano agevolazioni in relazione al riconoscimento dei titoli di studio ed alla dichiarazione di equipollenza dei diplomi e dei titoli universitari.

## **7. L'attività del Consiglio d'Europa: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la Carta sociale europea. Cenni sulle altre Convenzioni concluse nell'ambito del Consiglio d'Europa concernenti i minori.**

Quanto agli atti di carattere regionale, deve citarsi, in primo luogo, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà

---

fondamentali, nonché la Carta sociale europea, e, in secondo luogo, le altre convenzioni, di tipo regionale, concernenti l'America Latina e l'Africa che si ispirano alla prima.

Anche con riferimento alla Convenzione europea le norme che maggiormente riguardano la tutela dei minori sono contenute: nell'art. 2 sul diritto alla vita; nell'art. 3 sul divieto di tortura; nell'art. 8 sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, diritto tuttavia il cui esercizio risulta limitato, tra l'altro, dalle esigenze relative alla protezione della salute o della morale; nell'art. 9 che contempla il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione; nell'art. 10 sulla libertà di espressione, nell'art. 12 riguardante il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia. Particolare menzione merita l'art. 5 d) il quale contiene una deroga al principio generale concernente la libertà e la sicurezza, contemplato dallo stesso art. 5. In effetti la lettera d) dell'articolo in esame prevede la possibilità di detenzione regolare di un minore, decisa per sorvegliare la sua educazione, o di una sua legale detenzione al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente.

Non possono concludersi questi cenni senza menzionare anche il Protocollo addizionale della Convenzione e quelli successivi, in particolare, tra questi ultimi, il n. 4, nella parte che riguarda il divieto di carcerazione in caso di inadempienza contrattuale.

Quanto al Protocollo addizionale vanno ricordate le norme relative alla tutela del diritto di proprietà che riguarda anche i minori – pur con i limiti previsti dai vari ordinamenti in merito alla sua disciplina o al suo esercizio – e al diritto all'istruzione.

Con riferimento alla Carta sociale europea, deve ricordarsi che essa ha la natura di un trattato internazionale essendo stata ratificata dall'Italia il 22 ottobre 1965 (legge n. 929) ed aggiornata nel 1999. Norme della Carta specificamente rilevanti in relazione al tema qui trattato sono contenute: nella parte prima n. 7, in cui si afferma che i fanciulli e gli adolescenti hanno diritto ad una protezione speciale contro i pericoli fisici e morali ai quali essi sono esposti; negli artt. 7, 9, 10, 16, 17 e 19. L'art. 7 è diretto a precisare il contenuto del principio, contemplato nella parte prima attraverso: a) l'indicazione dei 15 anni come età minima per l'ammissione al lavoro (salve alcune deroghe); b) il divieto di impiego dei ragazzi, ancora sottoposti all'obbligo scolastico, in lavori che impediscano loro di beneficiare di questa situazione; c) la limitazione della durata del lavoro per i minori degli anni 16 in modo da consentire un adeguato sviluppo della loro personali-

---

tà ed un'adeguata formazione professionale; d) il riconoscimento del diritto degli apprendisti ad una retribuzione equa o ad un'indennità adeguata; e) la fissazione ad un minimo di tre settimane della durata delle ferie annuali retribuite per i lavoratori al di sotto dei 18 anni; f) il divieto per tali lavoratori di essere utilizzati in lavori notturni; g) la loro sottoposizione a controlli medici adeguati; h) la protezione speciale contro i danni fisici e morali, specialmente se ricollegabili, direttamente o indirettamente, al lavoro prestato.

L'art. 9 contempla il diritto all'orientamento professionale che deve essere assicurato mediante servizi che tengano conto sia delle attitudini dell'interessato sia delle possibilità di impiego nel mercato del lavoro. L'art. 10, riguardando il diritto alla formazione professionale, risulta particolarmente importante in questo contesto, specialmente nella parte in cui si riferisce ai sistemi di apprendistato e agli altri sistemi di formazione di giovani, ragazzi e ragazze.

L'art. 16 concernendo, poi, il diritto della famiglia ad una posizione sociale ed economica, riguarda implicitamente lo "*status*" di minore, nel senso precisato dalla norma – vale a dire nel settore economico e sociale -, nel contesto familiare; mentre l'art. 17 contempla il diritto della madre e del fanciullo ad una protezione sociale ed economica.

L'art. 19, in quanto si riferisce al diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza, è diretto a prevedere una tutela per i minori considerati come membri di tali famiglie. Vale la pena di accennare, a conclusione di queste osservazioni, che anche altre norme, contenute nella Carta sociale europea, in quanto concernono i diritti fondamentali di ciascun individuo, indipendentemente dall'età o dalla condizione sociale, si indirizzano ovviamente anche ai giovani e, in particolare, ai minori, quali quelle concernenti il diritto alla salute, alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale e medica, all'utilizzazione dei servizi sociali, alla speciale formazione professionale o alla riabilitazione in caso di disabilità fisica o mentale.

Vanno, altresì, menzionate brevemente, perché attengono a singoli problemi specifici della condizione minorile, alcune convenzioni concluse nell'ambito del Consiglio d'Europa, quali quelle in materia di adozione, di riconoscimento della filiazione naturale rivedute nel 2008, nonché la Convenzione europea del 1996 sull'esercizio dei diritti dei minori entrata in vigore il 1° luglio 2000 (ratificata dall'Italia con legge 20 marzo 2003, n.77).

---

## 8. La Convenzione americana relativa ai diritti umani e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

La Convenzione americana relativa ai diritti umani, nota come Patto di San José de Costa Rica, è stata firmata nel 1969 ed è entrata in vigore nel luglio 1978. Particolare importanza rivestono, con riferimento al tema qui trattato, tra gli altri: l'art. 4 che tutela la vita, l'art. 5 che regola la detenzione di un minore, l'art. 6 che vieta la schiavitù ed il lavoro forzato; l'art. 11 diretto a tutelare la vita privata e familiare; l'art. 14 riguardante la dignità e l'onore di una persona; l'art. 17 che definisce la famiglia elemento naturale e fondamentale della società, riconoscendo, altresì, all'uomo e alla donna il diritto di sposarsi manifestando un libero consenso. Lo stesso art. 17 contempla, inoltre, la protezione dei minori in caso di scioglimento del matrimonio dei genitori: protezione che è ribadita, in termini generali, dall'art. 19, per il quale ogni bambino ha diritto alle misure di protezione, necessarie in relazione alla sua condizione minorile, da parte della famiglia, della società e dello Stato.

Tanto l'art. 12 quanto l'art. 13 concernono lo "status" di minore, in quanto il primo, riguardante il diritto alla libertà di coscienza e di religione, dispone al n. 4 che i genitori – o chi ne fa le veci – possano pretendere che il minore riceva l'istruzione morale e religiosa conforme alle proprie convinzioni; mentre l'art. 13, concernente il diritto alla libertà di pensiero e di espressione, prevede, al n. 4, che gli spettacoli pubblici possano essere sottoposti per legge a censura in ragione della protezione morale dei bambini e degli adolescenti. Quanto al diritto di associazione, esso è previsto dall'art. 16; mentre l'art. 21 contempla il diritto di proprietà.

Oltre che nel ricordato art. 4, concernente il diritto alla vita, i diritti personali vengono enunciati: dall'art. 3 che prevede il diritto al riconoscimento della personalità giuridica; dall'art. 18 che contempla il diritto al nome; dall'art. 20 che considera il diritto alla cittadinanza.

Come è facilmente deducibile da queste brevi considerazioni, la Convenzione – sulla base dei cenni che precedono – appare conforme alla Convenzione europea e, in larga parte, si ispira ai Patti sui diritti umani delle Nazioni Unite, anch'essi, al pari della citata Convenzione, sopra menzionati.

Quanto alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, firmata a Nairobi nel 1981, anch'essa ha la natura giuridica di un accordo internazionale e rispecchia considerevolmente il contenuto degli atti internazionali

---

fin qui esaminati. In effetti, vi figurano i principi concernenti la non-discriminazione tra le persone (art. 2); l'uguaglianza tra queste di fronte alla legge (art. 3); il diritto alla vita ed all'integrità personale (art. 4); il diritto al rispetto della dignità umana, il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti (art. 5); il diritto alla libertà e sicurezza personali (art. 6); il diritto alla libertà di professare il proprio credo (art. 8); il diritto alla libertà d'informazione (art. 9); il diritto alla libertà di associazione (art. 10); il diritto alla libertà di movimento e di residenza (art. 12); il diritto di proprietà (art. 14); il diritto alla salute (art. 16) ed all'istruzione (art. 17). L'art. 18 concerne espressamente la famiglia e, al n. 3, prevede una particolare tutela per le donne e per i bambini. Tale strumento è stato integrato dalla Carta Africana dei diritti e del benessere dei minori dell'11 luglio 1990, entrata in vigore il 29 novembre 1999.

## 9. La Dichiarazione sui diritti del fanciullo.

Per quanto riguarda gli atti a carattere universale concernenti espressamente la tutela del minore nel suo complesso, devono menzionarsi: la Dichiarazione di Ginevra del 1924 sui diritti del fanciullo contenente, peraltro, scarse enunciazioni di principio, e, in particolare, la citata Dichiarazione del 20 novembre 1959 dei diritti del fanciullo, nonché la citata Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, del 20 novembre 1989 alla quale sono stati allegati due Protocolli, sopra menzionati.

La Dichiarazione del 1959 precisa ed amplia il contenuto della precedente Dichiarazione del 1924 prevedendo, fin dal preambolo, la più vasta e completa tutela del bambino, sia prima sia dopo la nascita.

Essendo fornita di valore meramente programmatico – come è proprio delle Dichiarazioni internazionali – questa Dichiarazione è stata suddivisa in 10 “principi” concernenti: 1) la non-discriminazione, nel senso più ampio del termine; 2) la tutela più adeguata a consentire lo sviluppo fisico, intellettuale, morale, spirituale e sociale, in condizioni di libertà e di dignità; 3) il diritto al nome ed alla nazionalità; 4) il diritto alla sicurezza sociale, a cure mediche adeguate, alla salute, all'alimentazione, all'alloggio, allo svago; 5) la possibilità per il bambino che versi in una situazione di minorazione fisica, mentale o sociale, di ricevere il trattamento, l'educazione e le cure speciali di cui ha bisogno; 6) il diritto di crescere sotto le cure e la responsabilità dei genitori e, in ogni caso, in un'atmosfera di affetto e di sicurezza

---

materiale e morale e di non essere separato dalla madre; 7) il diritto all'educazione, che, a livello elementare, deve essere gratuita e obbligatoria e contribuire alla cultura generale del bambino, consentendogli di sviluppare le sue facoltà, il suo giudizio personale e il suo senso di responsabilità morale e sociale, nonché il diritto di essere guidato da coloro i quali hanno la responsabilità della sua educazione e, in particolare, dai genitori; 8) il diritto alla protezione e al soccorso in via prioritaria; 9) il diritto ad essere protetto contro ogni forma di negligenza, crudeltà e sfruttamento, specialmente se attuato, quest'ultimo, nel settore del lavoro; 10) il diritto ad essere protetto contro le pratiche discriminatorie per motivi razziali, religiosi o altri e ad essere educato nello spirito di comprensione, tolleranza ed amicizia tra i popoli, di pace e di fratellanza universale.

## 10. Un negoziato per una norma preambolare sul diritto alla vita

Proprio sul contenuto della dichiarazione del 1959 occorre soffermarsi per spiegare l'evolversi del negoziato, svoltosi a Ginevra nel 1989, verso la fine della "Guerra fredda" con riferimento al diritto alla vita prima della nascita.

In effetti, pochi conoscono l'esistenza di una norma preambolare della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del minore del 1989 concernente la tutela giuridica del minore "prima e dopo la nascita". Ed ancora un minor numero di persone è informato sulle modalità attraverso le quali è stato possibile pervenire all'adozione della norma stessa, le cui caratteristiche generali, peraltro, emergono dal contenuto dei lavori preparatori della Convenzione<sup>4</sup>.

È altresì improbabile che alcuno abbia rilevato che il Presidente del Gruppo di lavoro ristretto per l'elaborazione di una norma sul diritto alla vita, vale a dire chi scrive, abbia richiesto formalmente al Presidente del Gruppo allargato, competente all'adozione del Testo definitivo dell'intera convenzione, di inserire nei lavori preparatori un riferimento alle modalità del negoziato pur nei limiti in cui ciò era possibile.

Prima di esporre tali modalità appare opportuno spiegare, in termini

---

4. Per il testo della convenzione ed i lavori preparatori in francese ed in italiano, cfr. SAULLE, *Codice internazionale dei diritti del minore*, voll. 1 e 2, Napoli 1992; per il testo inglese, cfr. Idem, *The Rights of the Child*, New York, 1994; Idem, *La convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Napoli 1914, p. 335 ss. in "Scienze del diritto dell'Economia", Edizioni Scientifiche Italiane (Collana diretta da Maria Rita SAULLE).

---

generali, sia pure brevemente, tanto il significato di una norma preambolare in relazione al contenuto di una convenzione internazionale, quanto il motivo della richiesta di inserimento nei lavori preparatori del resoconto del dibattito che ha preceduto l'adozione della norma in questione da parte del gruppo ristretto.

In effetti, l'art. 31, n. 2 della Convenzione di Vienna di codificazione del diritto dei trattati del 1969<sup>5</sup> attribuisce al preambolo di un accordo l'efficacia di elemento del contesto, sul quale si fonda l'interpretazione dello stesso e l'art. 32 della medesima riconosce ai lavori preparatori il carattere di mezzo sussidiario di interpretazione.

Ciò premesso, appare opportuno entrare nel merito della questione concernente sia il contenuto della norma in esame, sia l'ambito storico-giuridico e sociale nel quale tale contenuto rileva. Non si può in effetti negare che il riconoscere che il minore, a causa della sua debolezza, abbia diritto alla tutela giuridica anche prima della nascita si inserisca, nel 1989 come nei nostri giorni, nella complessa e delicata discussione concernente i diritti dell'embrione: discussione divenuta di particolare attualità a partire dal 1997 a causa delle recenti sperimentazioni di clonazione sulle specie animali, nel timore che vengano effettuate manipolazioni genetiche di tipo analogo nella specie umana.

Orbene, ritornando al 1989, va detto che nel corso del negoziato era emersa l'opportunità di inserire o nel corpo o nel preambolo della convenzione una norma sulla tutela giuridica appropriata prima e dopo la nascita. Tale opportunità era stata rappresentata, sia pure in via ufficiosa, anche da parte di alcuni governi al Presidente del Gruppo allargato di lavoro che aveva, sempre ufficiosamente, interrogato le varie delegazioni al fine di sondarne le reazioni. Al termine di queste esplorazioni era risultato evidente che esistevano fondati motivi per ritenere che solo una norma preambolare avrebbe potuto ottenere l'approvazione per consenso da parte dell'assemblea plenaria, posto che i negoziatori, in generale, ritenevano di dover attribuire al preambolo il valore tradizionale, vale a dire quello di enunciare – senza alcuna rilevanza giuridica – i principi ed i fini del trattato cui era apposto. Con la conseguenza che il Presidente del Gruppo di lavoro allargato, professor Lupatka, aveva deciso di creare un gruppo ad hoc presieduto, a nome dell'Italia, da chi scrive allo scopo di redigere la norma preambolare.

---

5. Cfr. SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. I.

---

Tale gruppo risultò composto oltre che dall'Italia, dalla Repubblica Federale di Germania, dagli Stati Uniti d'America, dall'Irlanda, dai Paesi Bassi, dalla Polonia e dalla Svezia. La scelta degli Stati, di diversa estrazione religiosa, ed alcuni assolutamente ispirati a principi aconfessionali, fu determinata dalla necessità di trovare elementi di incontro su scala ristretta allo scopo di riuscire ad ottenere il consenso nella sessione plenaria.

Secondo un'iniziale proposta della Repubblica Federale Tedesca si sarebbe dovuta adottare una norma preambolare di contenuto abbastanza ampio che avrebbe dovuto riprendere il tenore di una norma preambolare della Dichiarazione del 1959 dei diritti del fanciullo. A questa proposta erano seguite altre che più o meno si rifacevano alla Dichiarazione sopra citata senza tuttavia ottenere il consenso né del gruppo ristretto né di quello allargato.

Nel gruppo allargato alcune delegazioni, sollecitate dall'Italia, tra le quali quelle del Venezuela, del Senegal, del Kuwait, dell'Argentina, dell'Austria, della Colombia e dell'Egitto, suggerivano di incorporare nella convenzione il testo, relativo alla tutela prima della nascita, presente nella Dichiarazione del 1959 quale esso era. Al riguardo sostenevano che in tutti gli ordinamenti esistevano a quell'epoca norme a tutela del bambino non ancora nato; affermazione, questa, che, per l'ordinamento italiano, era ed è giustificata dall'esistenza della norma (che non è la sola) sul "curatore del ventre". Tale opinione veniva contestata da vari Stati, tra i quali la Norvegia ed i Paesi Bassi i quali temevano che la discussione potesse allargarsi alla questione dell'aborto, in precedenza esclusa dal negoziato.

Nell'ambito del gruppo di Stati, cui si accenna da ultimo, veniva precisato da taluno che la convenzione aveva lo scopo di conferire diritti agli esseri umani dalla nascita ai diciotto anni e da altri che la Dichiarazione del 1959 era un atto superato, il cui contenuto, comunque, non doveva essere integralmente riportato nel progetto di convenzione in discussione. Nel dibattito si inseriva soprattutto la Polonia che riteneva "fragile" il testo della convenzione quale risultava proposto. Seguirono suggerimenti di altri emendamenti per giungere alla proposta di accantonare la questione relegandola in un gruppo di "proposte sulle quali l'accordo non è stato raggiunto". Altre proposte, come quella di inserire tra parentesi la norma della cui redazione si stava discutendo, furono destinate solo ad infuocare il clima; tanto che la delegazione della Repubblica Federale Tedesca si dichiarò pronta a pretendere che si votasse sulla norma in esame, richiedendo

---

perciò una procedura diversa da quella seguita fino a quel momento, comportante l'approvazione per consenso.

Per facilitare lo "spirito di compromesso" e giungere più celermente alla conclusione del negoziato su quella norma, la sottoscritta, in quanto delegata italiana, osservava che dal 1959 al 1989 "nessuno Stato si era palesemente opposto ai principi proclamati nella Dichiarazione del 1959" e che, di conseguenza si poteva affermare, in conformità della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che la norma sulla tutela della vita prima della nascita poteva considerarsi come *jus cogens*, poiché assunta come propria dalla coscienza comune dei soggetti della Comunità internazionale.

Inoltre la stessa delegata precisava che il concetto di maternità responsabile, affermato in numerosi sistemi giuridici, non era contrario alla tutela del bambino prima della nascita<sup>6</sup>.

La discussione si protrasse per tre giorni nel gruppo di lavoro con varie proposte. Alla fine quella sulla quale risultò convergere l'unanimità riprendeva l'emendamento inizialmente suggerito dall'Italia, in base al quale la norma preambolare avrebbe dovuto avere il seguente tenore: "tenendo presente che, come indicato nella Dichiarazione sui diritti del fanciullo adottata il 20 novembre 1959 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite "il fanciullo a causa della mancanza di maturità psichica e intellettuale, necessita di una protezione speciale e di cure speciali, particolarmente di una protezione legale appropriata, prima come dopo la nascita"". Va osservato che il virgolettato non ebbe un'importanza grafica, ma sostanziale in quanto alcuni Stati non avrebbero mai consentito all'adozione della norma se non alla condizione che, anche visivamente, essa riproducesse la Dichiarazione del 1959<sup>7</sup>.

Poiché nel corso del dibattito era risultata chiara la funzione della norma preambolare ai sensi della Convenzione di Vienna, nel significato sopra specificato, il Gruppo di lavoro si trovò nella necessità di precisare che, nell'ambito delle proprie competenze, esso non intendeva pregiudicare l'interpretazione di altra norma della Convenzione che in qualche modo si richiamasse al diritto alla vita. Ciò non di meno la Gran Bretagna chiese un parere al Consiglio Giuridico delle Nazioni Unite che risultò allegato al testo dei lavori preparatori. In tale parere il Consiglio giuridico non si soffermò a valutare tanto l'importanza di un preambolo ai sensi della

---

6. Il compito di partecipare al negoziato concernente la convenzione in parola era stato affidato dal Governo italiano a Maria Rita SAULLE.

7. Per i dettagli del negoziato cfr. il resoconto dei lavori preparatori nei testi sopra citati, nn. 32-47.

---

Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, quanto quello dei lavori preparatori di mezzo sussidiario di interpretazione in conformità del sopra citato art. 32. Successivamente la norma fu approvata nel Gruppo di lavoro allargato così come proposto dal Presidente del Gruppo ristretto.

## 11. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia edell'adolescenza.

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza si differenzia dagli atti fin qui considerati non solo per la sua specificità, ma anche per il valore vincolante che hanno le sue norme tra gli Stati che la hanno ratificata o vi hanno aderito e che attualmente si identificano – come si è detto - con tutti gli Stati del mondo ad eccezione degli Stati Uniti e della Somalia. Iniziata nel 1978 l'elaborazione del progetto di convenzione da parte di un gruppo di lavoro "ad hoc" nell'ambito della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, è stata adottata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1989 e successivamente aperta alla ratifica o all'adesione degli Stati.

Colpisce in questa convenzione la definizione di "bambino" che nell'art. 1 è individuato come tale "fino al 18° anno di età a meno che, secondo le leggi del suo Stato, non abbia raggiunto prima la maggiore età"; questa definizione aveva suggerito, in via preliminare, di sostituire nell'intitolazione della convenzione, il termine di "minore" a quello di "bambino": proposta che non aveva avuto seguito. Quanto ai diritti ad esso assicurati dalla convenzione, si ricordano: il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art.6); il diritto al nome ed alla nazionalità (art.7); la tutela degli interessi nei procedimenti di qualsiasi ordine, grado e genere (art. 2); il diritto a non essere discriminato (art. 4); il diritto di godere delle cure dei genitori e di avere un proprio luogo di residenza (art. 9); il diritto alla riunificazione delle famiglie ed ai contatti con i propri genitori (art. 10); il diritto alla libertà di espressione e di informazione, di pensiero, di coscienza e religione, di associazione e di riunione pacifica (art. 14 e 15); il diritto alla vita privata, all'onore ed alla reputazione (art. 16); il diritto alla protezione contro gli abusi di coloro ai quali il minore è affidato (art. 9); il diritto ad essere considerato sotto la responsabilità dei genitori e dei tutori (art. 18); il diritto alla preservazione dell'identità personale (art. 8); il diritto alle cure speciali, ove il bimbo sia disabile (art. 23); il diritto alla salute, nel cui ambito è stato affermato il divieto di pratiche in qualsiasi modo lesive della salute tra le quali

---

si è inteso, nell'ambito dei negoziati, far rientrare anche le mutilazioni sessuali femminili e la circoncisione (art. 24); il diritto alla sicurezza sociale (art. 26); il diritto ad un livello di vita adeguato (art. 27); il diritto all'istruzione (art. 28); quello al riposo ed allo svago (art. 31) e ad un trattamento che tenga conto della condizione minorile in caso d'infrazione penale (art. 40).

Nella Convenzione si fa riferimento, ovviamente, all'adozione (art. 21), ai diritti culturali, religiosi e linguistici (art. 30), al divieto di sfruttamento economico (art. 32), alla protezione contro l'uso illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (art. 33), al divieto di sfruttamento sessuale (art. 34), di vendita o di tratta dei bambini (art. 35), divieto esteso verso ogni forma di sfruttamento (art. 36); al riadattamento fisico e psichico e al reinserimento sociale dei minori vittime di negligenza, sevizie e sfruttamento (art. 36), all'applicazione in questo campo del diritto internazionale umanitario, in caso di guerra, e alla determinazione dell'età in cui un giovane può partecipare ad un conflitto armato (art. 38). Proseguendosi nella disamina degli articoli della Convenzione, deve rilevarsi che gli articoli 43 ss. prevedono l'istituzione e il funzionamento di un organo di controllo, analogo a quello contemplato dalla Convenzione di New York per la non-discriminazione nei confronti delle donne del 1979 il quale deve sovrintendere all'applicazione della Convenzione sui diritti del minore ed al quale gli Stati devono indirizzare periodici rapporti.

Come già accennato, alla suddetta Convenzione sono stati allegati due Protocolli Opzionali adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 maggio 2000, che sono entrati in vigore, sul piano internazionale, rispettivamente il 18 gennaio 2002 e il 12 febbraio 2002, concernenti: 1) la vendita di minori, la prostituzione infantile e la pornografia infantile; 2) il coinvolgimento di minori in conflitti armati.

Non possono concludersi questi cenni senza menzionare espressamente la Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale, nonché il Regolamento CE n. 1347/2000 del Consiglio del 29 maggio 2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi. Tale Regolamento è stato modificato dal Regolamento CE 2001/2003 detto anche "Bruxelles II", che specifica e migliora il contenuto del precedente.

Sempre con riferimento alla CE/UE, essa nel corso degli anni si è occupata di varie tematiche concernenti i minori, oltre a quella, già citata, rela-

---

tiva alla potestà dei genitori.

In effetti, a parte la materia della bioetica, la CE/UE ha emanato, sotto forma di regolamento o di direttiva, norme nel settore dell'alimentazione, della salute, dell'istruzione dei minori, della sicurezza dei giocattoli, di età di accesso al lavoro, ecc.

## 12. Lo sfruttamento del lavoro minorile.

Circa il contenuto della convenzione in oggetto deve osservarsi che esso non è perfetto e che, verosimilmente, esistono altri atti internazionali, a livello regionale che, forse, prevedono uno "*standard*" giuridico più favorevole al minore. Al riguardo, da un lato, si può rilevare che il testo della Convenzione in parola rappresenta il frutto di concessioni reciproche tra gli Stati, e pertanto può non essere risultato del tutto soddisfacente sotto il profilo dei contenuti; dall'altro che la stessa convenzione contiene all'art. 41 una clausola di salvaguardia, in base alla quale qualunque normativa interna o internazionale, diretta a meglio realizzare al presente e nel futuro il superiore interesse del minore, che costituisce il principio cardine della stessa, prevale sul contenuto della Convenzione.

Questo consente a qualunque Stato, compresa l'Italia, in qualunque continente, compresa l'Europa o l'Africa, di produrre norme che siano più favorevoli al minore.

Quanto, poi, al tema specifico, concernente lo sfruttamento del lavoro minorile, ricordo che nella Convenzione esiste un articolo, l'articolo 32, che riguarda il divieto di tale sfruttamento.

Detto articolo prevede anche che gli Stati riconoscano il diritto del fanciullo ad essere protetto contro lo sfruttamento economico e vieta qualsiasi tipo di lavoro rischioso o che interferisca con la sua educazione o che sia nocivo per la salute o per il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale, sociale. Inoltre essi devono prendere misure di natura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa, finalizzate allo scopo suddetto. Tra tali misure risultano rilevanti quelle concernenti l'età minima per il lavoro, l'orario di lavoro e le sue condizioni, prevedendo sanzioni nel caso in cui le persone nell'ambito dei vari Stati non ottemperino a questi principi fondamentali.

Dietro la tematica qui considerata esistono vari problemi che sono diversificati a seconda che si considerino aree del mondo più evolute o meno evolute. Ma in qualsiasi parte del mondo lo sfruttamento è sempre lo stesso.

---

Resta da chiedersi perché ci siano problemi diversi a seconda delle aree geografiche. Perché i paesi in via di sviluppo sostengono che in molti casi il lavoro minorile rappresenta, sotto il profilo economico, un vantaggio per lo Stato in cui esso si svolge, in quanto consente a quello Stato di produrre a basso costo prodotti che sono competitivi in tutta l'area mondiale: quindi perché penalizzare il lavoro minorile, dicono loro, tanto se il bambino non lavorasse a un certo punto potrebbe anche finire in mano alla prostituzione, al traffico degli schiavi e via di questo passo?

Ciò dimostra che, certe volte, si parla del lavoro minorile come alternativo ad altri fatti illeciti: prostituzione, traffico di organi, attività illecite di vario tipo. Al contrario in alternativa al lavoro minorile c'è invece l'istruzione, non soltanto perché si debba conoscere Dante in Italia o Senghor in Sudan, ma perché la conoscenza delle nozioni di base consente a un bambino di migliorare e permettere ad un paese di svilupparsi.

Proprio per evitare che i bambini vengano adibiti al lavoro, quando è sorta l'Organizzazione mondiale del commercio, si è pensato di inserire la cosiddetta "clausola sociale" che impone che i prodotti siano certificati per non essere stati realizzati con l'aiuto o ad opera di bambini. Questo vuole essere il risultato finale che però è stato raggiunto solo parzialmente.

In tale contesto ed in questa sede si ricorderà brevemente il "caso pallone", riportato anche in alcune televisioni, posto in vendita a prezzi bassissimi in Italia e prodotto dalle manine di bambini di 5-6 anni.

Da quel momento si è detto che non si deve procedere in questo modo, occorre che sul prodotto ci sia scritto "non prodotto da parte di minorenni". Si tratta di un problema che gli americani definirebbero topico, e noi "essenziale", nel senso che ritorniamo al solito discorso del progresso economico e dello Stato povero: se i palloni provenienti da uno Stato sono a prezzo inferiore rispetto ad altri, prodotti per esempio in Europa, è chiaro che quello Stato ha dei vantaggi sul mercato, ne vende di più e incamera di più in valuta pregiata. Tutto questo però non deve penalizzare il minore.

Il riferimento alla clausola sociale è stato ripreso più volte dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nel cui ambito è stato dibattuto; soltanto nella riunione di Singapore la rappresentante statunitense è riuscita a strappare una qualche affermazione di principio che, peraltro, poi è di difficile verifica ed applicazione; sta di fatto che spontaneamente alcune ditte oggi scrivono sui tappeti, sugli altri prodotti che un tempo appartenevano alla manifattura minorile, "non prodotto da parte di lavoratori minorenni".

---

Anche nel nostro mondo, il mondo cosiddetto sviluppato, e in particolare in Italia esiste il lavoro minorile. Infatti è perfettamente noto che non sempre il ragazzo segue il percorso didattico previsto dalla nostra legge e la penalità è quella di un'ammenda di entità modesta.

Sebbene conosciuto, il fenomeno non è quantificabile nella sua entità in quanto il sommerso è difficilmente accertabile.

Inoltre il lavoro a domicilio non consente di verificare che cosa succeda tra le mura domestiche: se il padre o la madre prendono a cottimo un determinato lavoro che deve essere restituito una volta che sia stato prodotto integralmente, chi va a vedere se quel lavoro è stato fatto dal padre, dalla madre, dal figlio, dal nipote ecc.?

Questo è il sommerso più evidente, ma ci sono anche altri tipi di sommerso, perché in molti casi i direttori di istituti scolastici non denunciano l'assenza di ragazzi che dovrebbero essere presenti e che invece non si trovano, o che almeno si iscrivono, frequentano pochi giorni e poi scompaiono in questa nebulosa che va dal lavoro generico in senso proprio al crimine organizzato in senso più specifico. Va detto che per combattere lo sfruttamento del lavoro minorile, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, già sopra ricordata, ha fin dalla sua creazione promosso la conclusione di una serie di convenzioni che sono state ratificate, alcune anche da vari Stati, sul divieto di schiavitù e sul divieto di lavoro minorile. Mi riferisco alla Convenzione del 1930 n. 29 che pone il divieto di schiavitù e soprattutto a quella del 1973 che riguarda l'età minima per il lavoro subordinato, la numero 138, convenzioni che peraltro si aggiungono a una serie di altri trattati internazionali, già citati, sempre dell'OIL che riguardano la possibilità che il minore acceda nelle singole categorie di lavori a una età determinata e non prima.

Il principio posto alla base di questa normativa si può riassumere nel senso, che almeno fino a 14 anni ci si debba astenere da qualunque forma di lavoro, questo perché l'obbligo scolastico all'epoca era limitato ai 14 anni: si diceva "se lavora non può studiare". Ecco il concetto già sopra ricordato, che emergeva allora ed emerge attualmente. Si deve, inoltre, ricordare che proprio di recente, nel 1998, nello Statuto della Corte permanente penale internazionale redatto a Roma nell'ambito di una Conferenza indetta in collaborazione con le Nazioni Unite, il lavoro minorile è stato indicato come crimine contro l'umanità ed altrettanto vale per la tratta di minori e di donne. Nel 1999 l'OIL ha, a sua volta, promosso la conclusione della già citata Convenzione n. 182, in cui il concetto di lavoro minorile

---

viene completamente mutato.

In effetti l'articolo 3 di questa Convenzione, che si riferisce nel suo titolo alle peggiori forme di lavoro minorile ed alla loro abolizione nonché alle azioni contro di esse, definisce come lavoro anche qualcosa che fino a questo momento non era considerato tale, per esempio il reclutamento dei bambini nei conflitti armati (articolo 3, lett. a).

Si considerano ancora come peggiori forme di lavoro tutte le attività illecite: l'adibire un bambino, ad esempio, alla produzione ed allo spaccio di droga, attività quali sono considerate in vari trattati internazionali.

La Convenzione, più volte citata, datata 17 giugno 1999, è stata aperta alla ratifica degli Stati membri dell'OIL e anche, se credono, degli Stati non membri. Essa è entrata in vigore il 19 novembre 2000 ed è stata ratificata dall'Italia il 7 giugno 2000. In sostanza questa Convenzione ha carattere innovativo sia per la qualifica data al lavoro minorile, sia perché la categoria di tale lavoro viene ampliata oltre i limiti abituali, nel senso che include attività che prima non si consideravano lavorative.

Certo il discorso sul lavoro minorile è difficile, in quanto il minore che lavora può sentirsi "importante" all'interno del suo nucleo familiare. Ma ciò che è inequivocabile è lo "sfruttamento economico del minore" che deve essere vietato e perseguito penalmente.

Proprio per questa ragione la Convenzione OIL, ora citata, appare quanto mai opportuna anche perché coinvolge le organizzazioni dei lavoratori e quelle dei datori di lavoro allo scopo di individuare in concreto le forme di lavoro da esso contemplate (articoli 4 e 5), cui sono adibiti i minori degli anni 18 (art. 2).

È chiaro che la Convenzione lascia ampio spazio agli Stati, i quali sono tenuti, in concertazione con le organizzazioni sopra citate, a predisporre i meccanismi di monitoraggio, a studiare ed elaborare programmi, anche con il supporto di gruppi, per eliminare le forme di sfruttamento. Gli stessi Stati sono altresì tenuti a predisporre ed applicare sanzioni penali e di altro genere ed a prendere misure preventive e riabilitative in questo campo, che includono la formazione professionale.

Non possono concludersi questi cenni senza ricordare, sia pure sommariamente, la legislazione italiana esistente in materia: in particolare la legge 3 agosto 1998, n. 269 (G.U. n. 185 del 10 agosto 1998), diretta ad introdurre nel codice penale italiano norme che vietano il reato di pedofilia, anche commesso all'estero, lo sfruttamento della prostituzione minorile, prevedendo sanzioni adeguate.

---

Inoltre il Fondo per tutelare i minori, istituito con legge 28 agosto 1997, n. 285 dovrebbe servire allo scopo di creare, anche a livello territoriale, servizi di sostegno per i minori per contrastare la povertà e la violenza.

Il decreto legislativo n. 345/99, che attua la direttiva n. 94/33/CE della Comunità europea, prevede che i minori possano accedere al lavoro all'età di quindici anni. Ciò allo scopo di subordinare l'attività lavorativa all'assolvimento dell'obbligo scolastico. Lo stesso decreto vieta alcune lavorazioni e disciplina il lavoro notturno, il riposo settimanale, prevedendo per il datore di lavoro obblighi specifici in materia di sicurezza sul lavoro e di tutela della salute del lavoratore minorenni.

### 13. Cenni di giustizia penale minorile.

Quanto alla materia penalistica essa è regolata dall'art. 37 della Convenzione<sup>8</sup>. Si ricorda, al riguardo, che nel corso dei negoziati a Ginevra si era prospettato il caso di una ragazza americana che aveva ucciso la sua insegnante. Era Paula Cooley che all'epoca era minore. E allora ci fu tutta una questione da parte degli Stati Uniti che volevano mantenere la pena capitale, che poi nel caso specifico non fu applicata, ma che fu mantenuta in linea di principio. È probabile che essa sia stata poi abolita in alcuni Stati americani. E allora si comprende che già questo fu tenuto presente nel corso dei negoziati, cioè la disparità di legislazioni tra i vari Stati.

Non si accenna per ora se non brevemente alla questione della Costituzione europea ed al Trattato di Lisbona, ancora in fase di progetto, perché contengono la Carta dei diritti fondamentali già approvata nel 2000 a Nizza la quale ha introdotto nuovi diritti: per esempio quello alla *privacy*, quello riguardante l'utilizzo dell'informatica e via dicendo, che riguardano anche i minori. In quello strumento essi sono anche elogiati, e viene ribadito il principio del superiore interesse del minore, che – come si è detto – è il cardine della Convenzione di New York. Il fugace riferimento alla Costituzione europea e soprattutto al Trattato di Lisbona si spiega per il fatto che si attende che dalla firma si passi alle ratifiche che arriveranno quando, secondo le procedure previste dai singoli ordinamenti e dalle costituzioni nazionali, saranno depositati i relativi strumenti da parte dei vari Stati.

---

8. Estratto dalla relazione svolta presso la Camera Penale di Caltanissetta in occasione del Convegno Nazionale (La Giustizia penale minorile in Europa tra psicologia ed etica – La violenza di minori su minori: repressione, rieducazione e tutela -10-11 dicembre 2004).

---

Attualmente ci troviamo di fronte ad un bellissimo progetto, e tutti auspichiamo che da progetto diventi trattato internazionale reale, ma allo stato attuale siamo nel momento diciamo pure “in itinere”.

Volendo ulteriormente esplicitare il concetto del superiore interesse del minore, affermato nella Convenzione ONU, si può dire che il minore deviato dovrebbe essere recuperato alla società. In proposito la Convenzione indica una serie di misure rieducative, riabilitative, alternative che gli avvocati, i magistrati e gli uomini politici conoscono a fondo. Queste misure erano in parte previste nelle cosiddette “Regole di Pechino” delle Nazioni Unite, adottate a Milano il 26/VIII – 6.IX.1985, il cui principio base è quello del recupero del minore. Del recupero, perché il deviato oggi non diventi un deviante domani, una volta diventato adulto, e non si perpetui questa caratteristica di devianza di generazione in generazione per la quale come si dice che è possibile che il figlio di un avvocato diventi avvocato perché è figlio d’arte, il figlio di un criminale farà il criminale e pure il nipote seguirà quella strada. Questo è un concetto che dobbiamo tenere presente, e a questo punto che cosa è previsto? Certo è nota la legge, non più recente, del 19 luglio 1991, n. 216, su “primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose”, diretta ad evitare che i minori a rischio perseverino in attività criminose.

E quindi ci sono misure alternative, ma che cosa, qual è il punto di vista di chi ha negoziato e di chi continua ad occuparsi di minori? Bene, il punto di vista, che si basa anche sui principi di logica elementare, è il seguente: bisogna punire coloro che utilizzano i minori maggiormente di quanto sia previsto attualmente nel senso che occorre un aggravamento della pena: cioè un padre, un amico che si avvale di un minore perché porti la droga oppure lo manda a compiere un’altra attività criminosa, perché tanto quello o non è punibile oppure è punibile in maniera diversa, ecco, deve subire una condanna più pesante, perché questo è il concetto che dovrebbe essere alla base di una nuova legge. Ciò significa che non si debba invece prevedere un’età inferiore per la punibilità in quanto: 1) una previsione del genere sarebbe contraria alla convenzione di New York; 2) non interessa molto a chi utilizza un minore per il compimento di un crimine che questo finisca in carcere prima di quanto non accada oggi essendo possibile sostituirlo facilmente con altra “manovalanza” italiana o straniera, della quale c’è assoluta abbondanza. È probabile che questa soluzione non incontri l’unanime consenso. Ma se ci si orientasse in questi termini, si realizzerebbe concretamente un rilevante passo avanti.

---

In conclusione si può ritenere che la Gran Bretagna abbia una visione dei minori molto particolare. Non a caso le pene corporali sono ancor applicate nelle scuole inglesi, e questo è un punto. Ricordo, al riguardo, un caso molto, molto famoso, che è stato deciso dalla Corte Europea dei diritti umani (Strasburgo) il 16 dicembre 1999 proprio contro la Gran Bretagna.

Si trattava di due ragazzi minorenni che stazionavano al di fuori di un supermercato e presero un bambino piccolissimo, lo portarono a distanza mentre la madre faceva la spesa e lo uccisero. Il Governo inglese giudicò efferato, così com'era effettivamente, questo delitto; i ragazzi avevano rispettivamente dodici e quattordici anni. Data la gravità del delitto i giudici li misero in un carcere insieme con gli adulti. Bene, la Corte Europea dei diritti umani ha applicato l'art. 5 della Convenzione Europea dei diritti umani e ha condannato la Gran Bretagna perché questo è assolutamente vietato dalla Convenzione Europea dei diritti umani di cui la Gran Bretagna è ugualmente partecipe avendo ratificato la Convenzione. Altri casi credo che siano stati ripetuti di recente nonostante la precedente condanna. Il Tribunale inglese giustificò questo atteggiamento di non discriminazione positiva verso i minori i quali avrebbero dovuto stare in un contesto idoneo, cioè non con gli adulti, dicendo che il crimine era talmente efferato che non giustificava misure alternative. Può darsi che questo sia vero; però è anche vero che ci troviamo in una materia in cui vengono coinvolti vari fattori tra i quali i "media".

Quando ho chiesto ai miei assistenti di reperire questa sentenza di cui mi ero occupata nel 1998 avendo citato il caso non ancora deciso dalla Corte, ma solo dalla Commissione Europea, ebbene i miei assistenti riferendosi al delitto, hanno detto: "Sembra un film" e io ho detto: "Sì, ragazzi, è probabilmente copiato da un film". Perché anche i media esercitano la loro, diciamo, influenza, sui bambini, sui minori, sulle persone che sono psicologicamente fragili e facilmente convincibili. E chi imita i media si crede un eroe in quel momento.

## 14. Conclusioni

A conclusione di queste osservazioni, non si può non rilevare il grande progresso compiuto sul piano normativo, a livello internazionale, dalla tematica che qui è stata affrontata.

Ovviamente le norme internazionali hanno svolto, in molti casi, la fun-

---

zione loro propria di determinare modifiche negli ordinamenti dei singoli Stati in vista della rispettiva concreta attuazione. Va tuttavia rilevato che, nonostante gli indubitabili meriti della Convenzione, la situazione dei minori, da un punto di vista concreto, non si è sempre modificata in senso positivo così come sarebbe stato auspicabile e, forse, possibile.

Senza considerare questa come una scusante, non si può negare che il “pianeta minori” sfugga talora ad una adeguata valutazione perché resta ampiamente sommerso e, quindi, insondabile. A ciò si aggiunga la “debolezza” dei minori, spesso oggetto di minacce e di abusi che non vengono adeguatamente evidenziati e non costituiscono quindi forme di reato e presupposto di punibilità proprio a causa di tale “debolezza” che impedisce, in certi casi, di approfondire gli accertamenti e valutare, nel modo dovuto, i comportamenti degli adulti che abusano dei minori.

Non possono, inoltre, tacersi le più vive preoccupazioni dipendenti dalla situazione economica mondiale alla quale spesso consegue, con la perdita del lavoro dei genitori, l’ulteriore povertà dei bambini, con l’aggravamento di malattie difficilmente curabili a fronte delle dichiarazioni, precedenti la grande crisi, inneggianti ottimisticamente agli slogan che prevedevano entro il 2000 “la salute per tutti”.

Infine, un breve cenno – perché costituisce un argomento per così dire scontato, ma non per questo meno rilevante – deve farsi della crisi della famiglia con riferimento agli Stati più evoluti nei quali i minori divengono sempre più precocemente autonomi e non trovano nell’alveo familiare sufficienti e soddisfacenti risposte ai loro quesiti esistenziali.

Tutto ciò, peraltro, non priva di valore questo documento internazionale: il consenso “massiccio”, da esso riscosso, sta proprio a dimostrare l’esigenza di un punto di riferimento, obiettivo e universale, finalizzato al benessere dei minori e, quindi, dell’intera umanità.

*Maria Rita SAULLE*

[6 aprile 2009]

---

Questa pubblicazione è stata stampata su  
carta C2S mat, certificata PEFC,  
per la gestione sostenibile delle foreste



Stampa, giugno 2009  
PrimeGraf – Roma  
Tel. 062428352/207 (r.a.) - fax 062411356  
grafica@primegraf.it