



I diritti del bambino e il loro riconoscimento nel Mediterraneo

Fernanda Contri, Giudice della Corte Costituzionale

Gli organizzatori di questo incontro sanno che sin da quando ho accettato di parteciparvi, ho inteso dedicare il mio intervento ad un amico gravemente ammalato: Nino Andreatta.

Nel ricordo di lui, della sua straordinaria intelligenza e della sua non comune sensibilità (doti di cui siamo così dolorosamente privati) ho compiuto questa riflessione.

Col vostro permesso vorrei spiegarvene le ragioni.

Negli anni 1993 e 1994 ci siamo trovati a lavorare insieme nel governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, lui col prestigioso incarico di Ministro degli Esteri, io col compito di occuparmi degli Affari Sociali.

Nel febbraio 1994 la guerra stava distruggendo i territori della ex Jugoslavia mettendo in serio pericolo l'integrità psico-fisica dei bambini. Ebbi l'idea di proporre ai Ministri delle tre fazioni in lotta la firma di un accordo che fu faticosamente siglato e singolarmente con ciascuna parte separata, in un caso sotto le bombe di Sarajevo, in un altro non lontano dal ponte distrutto di Mostar, nel terzo caso, essendomi stato impedito il viaggio da certe intese internazionali, esso fu inviato all'ultima firma tramite la generosità degli amici romani della Comunità di S. Egidio. In questo accordo il Governo dello Stato italiano si impegnava a ricevere e ospitare in Italia i bambini di ogni parte, di ogni etnia e religione per tutto il tempo necessario a tenerli al riparo dalla guerra, e si impegnava altresì ad impedire che questi minori potessero essere considerati adottabili – magari per soddisfare il forte desiderio di adozione presente nel nostro Paese – e quindi si impegnava al loro rimpatrio a guerra finita.

In questa operazione, senz'altro riuscita, trovammo appoggio grande in vaticano e soprattutto nelle parole forti, efficaci e piene di ansia amorosa pronunciate dal santo Padre durante una marcia di bambini per la pace per le strade di Roma, conclusasi a S. Pietro, nel febbraio 1994.

La persona che più mi aiutò, mi spronò, mi supportò nella difficile operazione fu appunto Nino Andreatta, col quale avevo anche progettato per la primavera dello stesso anno un incontro _ da tenersi a Firenze presso l'ospedale degli Innocenti – sui temi della guerra nel territorio a noi così vicino, tra i Ministri degli Affari Sociali di tutta Europa. Sotto l'egida del nostro Ministro degli Esteri ma, come avete ben capito non tra i Ministri della Difesa o tra i Ministri preposti ad altri dicasteri, proprio tra i Ministri degli Affari Sociali che con la guerra possono misurarsi solo per tentare di fermarla.

La sua determinazione, la mia irruenza, furono però fermate prima della burocrazia internazionale, poi dal rinnovo delle Camere e dalla fine del Governo.

Ecco perché occupandomi oggi di bambini nel Mediterraneo mi sembra di averlo qui al mio fianco, come a riprendere un lavoro interrotto dieci anni fa, forte dell'appoggio con cui allora mi aveva protetta e spronata, e di cui gli sarò sempre grata.

Devo affrontare qui il tema del riconoscimento dei diritti del bambino.

Per molto tempo, anche nella nostra Italia, i bambini non sono stati considerati soggetti di diritto a pieno titolo.

Come avrebbero invece potuto pretendere in base non solo ai principi fondamentali della civiltà, ma anche alle norme contenute nella Carta fondamentale, che per noi è la Carta Costituzionale, patto sociale tra i cittadini consacrato al più alto livello normativo e operativo fin dal 1948.

L'attenzione degli studiosi, l'impegno dei giudici, l'elaborazione delle sentenze della Corte Costituzionale – a partire dal suo insediamento nel 1956 – (*sent. n. 341/90*) e la firma della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata da parte dello Stato italiano – il 27 maggio 1991 con la legge n. 176 – hanno definito il diritto dei minori come diritto inviolabile e tale da pretendere tutela nel suo effettivo esercizio.

Rapidamente e senza pretesa di completezza accenno ad alcuni esempi di sviluppo legislativo nel senso di un "*favor minoris*" nel nostro Paese a partire dalla legge che ha portato la maggiore età a 18 anni nel 1975 (n. 39), per passare alla rivoluzionaria legge sull'adozione del 1967 (n. 431), poi riformata nel 1983 (n. 184 e nel 2001 n. 149), per giungere alla importante legge sul diritto di famiglia del 1975 (n. 151); e ancora alla legge n. 67 del '77, poi riformata dalla 345 del '99 sulla spinta di convenzioni internazionali e su impulso dell'ONU, in tema di tutela del lavoro dei minori, e infine alla normativa sull'adozione internazionale del 1998 (n. 476).

Una lettura attenta della Convenzione del 1989 sopra citata e soprattutto una sua rigorosa applicazione – per noi obbligatoria in forza della sottoscrizione e della successiva ratifica *ex lege* – darebbe la dovuta soddisfazione a tanti diritti, ancora oggi conculcati, e soprattutto lenirebbe le sofferenze dei più piccoli che gridano scandalo ai nostri occhi.

In questa stessa direzione si sono pronunziati, anche se non del tutto messi in movimento, i rappresentanti degli Stati che hanno partecipato alla Sessione Speciale dell'Infanzia dell'Assemblea Generale dell'ONU nel maggio 2002 dichiarando di voler mettere "*a frutto la storica opportunità di cambiare il mondo per e con i bambini*" e dicendo: "*Noi, i capi di Stato e di Governo e i rappresentanti degli Stati che partecipano alla Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale dell'ONU, riaffermando il nostro impegno ad attuare i propositi e i principi custoditi dalla Carta delle nazioni Unite, siamo determinati a mettere a frutto questa storica opportunità di cambiare il mondo per e con i bambini. Di conseguenza, ribadiamo il nostro impegno a conseguire gli obiettivi del vertice mondiale dell'infanzia che risultano ancora incompiuti, così come ci impegniamo, attraverso iniziative nazionali e per mezzo della cooperazione internazionale, ad affrontare le nuove problematiche emergenti, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi a lungo*

termine e dei traguardi fissati dai recenti e più importanti vertici e conferenze delle nazioni unite – in particolare dalla Dichiarazione del Millennio dell'ONU.

Noi riaffermiamo il nostro impegno ad agire per promuovere e difendere i diritti d'ogni bambino, d'ogni essere umano al di sotto dei 18 anni d'età, adolescenti inclusi. Noi siamo determinati a far rispettare la dignità e ad assicurare il benessere di ogni bambino.

Noi sottolineiamo il nostro impegno a creare un mondo a misura di bambino, dove uno sviluppo umano sostenibile, che tenga conto degli interessi dell'infanzia, sia fondato tanto sui principi di democrazia, di eguaglianza, di non-discriminazione, di pace e di giustizia sociale, quanto sull'indivisibilità, interdipendenza e correlazione tra tutti i diritti umani, compreso il diritto allo sviluppo”.

Il documento sopra citato continua con questi precisi impegni:

1. porre l'infanzia al primo posto;
2. debellare la povertà;
3. investire sull'infanzia;
4. non lasciare alcun bambino indietro;
5. aver cura di ogni bambino
6. garantire l'istruzione a tutti i bambini;
7. proteggere i bambini dagli abusi e dallo sfruttamento;
8. proteggere i bambini dalla guerra;
9. combattere l'HIV/AIDS;
10. ascoltare i bambini e garantire la loro partecipazione;
11. proteggere la Terra per il benessere dei bambini.

Abbiamo dunque dei doveri verso i minori.

L'Italia, ma con l'Italia tutti i Paesi del Mediterraneo che hanno sottoscritto la Convenzione, l'abbiano o no ratificata (ma lo hanno fatto quasi tutti), hanno contratto dei precisi obblighi, che ci impongono di abbandonare le belle parole, i nobili intenti, i sogni che non contano nulla: abbiamo assunto invece precisi doveri.

La solidarietà, nel mondo globale in cui è permessa la circolazione alle forze del mercato, deve poter espandersi con la stessa incisività, scoprendo, individuando, promuovendo, tutelando i diritti del minore. Noi intendiamo muoverci nel bacino del Mediterraneo facendoci guidare da un impegno che cercherò di delineare, quasi come da una stella cometa che oggi riparte dall'Italia per provare a restituire la luce venuta d'oltremare tanti anni fa a quei Paesi che per vari motivi soffrono nell'innocenza dei loro piccoli.

Per parte mia avevo lavorato per intervenire legislativamente in ordine ai diritti del minore quando, come Ministro degli affari Sociali, sottoposi il disegno di legge n. 1792 al Consiglio dei Ministri che lo approvò il 5 gennaio 1994, e poi all'attenzione del Parlamento senza ottenere per altro la trasformazione in legge.

Quel disegno è ancora talmente attuale che, non solo per l'affezione che ciascuno porta alle cose tentate, vorrei oggi con voi ripartire di lì.

Scrivevo allora nella relazione di accompagnamento:

“la condizione dell’infanzia e dell’adolescenza viene considerata impegno fondamentale dell’ordinamento statale e della comunità intera, quale indice di civiltà. Diventa sempre più pressante, infatti, non solo il dovere di assicurare ad ogni cittadino la titolarità e la realizzazione dei diritti che lo fondano come persona, ma anche la consapevolezza soprattutto che sui minori bisogna investire nella prospettiva dello sviluppo futuro della società. Si propone una normativa in materia minorile al fine di inserire enunciazioni in parte già delineate in una strategia coerente e articolata. Tale strategia tende a coordinare i momenti legislativi, giudiziari, amministrativi e operativi che riguardano il soggetto minore e considera in modo particolare gli ambiti specifici nei quali si sviluppa la crescita del soggetto”.

La proposta si articolava in più parti.

Una prima parte (titolo I) precisava i principi generali e fondanti della legge ancorandoli ai diritti fondamentali del minore, affidandone l’attuazione ai soggetti istituzionalmente competenti.

Una seconda parte (titolo II) si occupava in modo dettagliato di ambiti specifici, nei quali si svolge il processo di crescita del minore: salute, scuola, lavoro, educazione fisica, informazione.

Filo conduttore di entrambi i titoli era il riferimento non tanto ad una serie di diritti (del minore da una parte, dell’adulto dall’altra) – da confrontare e da mediare (con inevitabile prevalenza, nei fatti, dei diritti dell’adulto, pur se quello del minore viene formalmente dichiarato preminente) – quanto alla relazione che, in chiave affettiva ed educativa, lega il minore all’adulto, e che deve essere orientata al processo di crescita e di socializzazione del bambino e dell’adolescente, in un clima di comprensione, di valorizzazione e di sostegno, così che egli possa realizzare le sue capacità e le sue aspirazioni secondo principi di libertà, di eguaglianza e di solidarietà.

Mi basterà citare l’intitolazione dei seguenti articoli per farvi comprendere la filosofia del disegno: *“Principi fondamentali; diritti del minore; minori e famiglia; minori ed orientamento statale; minori e giustizia; minori di cittadinanza straniera o privi di identità e di status familiare certo; diritto alla salute e criteri principali per la sua realizzazione; servizi socio-sanitari obbligatori; diritto all’istruzione; doveri delle istituzioni scolastiche; formazione professionale; formazione sociale e psicofisica; diritti del minore e mezzi di comunicazione”*.

In queste rapide osservazioni vedo la base per la realizzazione di un intervento su scala mediterranea, un intervento concreto che abbiamo comunque tutti convenuto come obbligo, al di là delle parole più o meno enfatiche, di predisporre una vita buona per le generazioni che, oggi giovani, domani decideranno del loro destino e magari del destino del mondo.

A me non piace il modo di vivere caratteristico della società contemporanea, e sento il dovere di fare qualcosa per migliorarlo, anche per colmare con il mio impegno la mia parte di responsabilità.

Forse non saremo noi a riuscire ad invertire la tendenza; potremo però sperare che lo facciano i giovanissimi di oggi, una volta diventati grandi, se li avremo rispettati da piccoli.

La risposta alla domanda dei bambini, alle loro privazioni, alle loro sofferenze può ben partire da un ospedale dedicato ai bambini, che vede il mare da una città che s'affaccia sul Mediterraneo.

Dove si celebra – oggi – con questa prima manifestazione l'apertura dell'anno della cultura. Genova è infatti capitale europea della cultura per il 2004: che sia la cultura della solidarietà la prima ad essere celebrata mi sembra un buon avvio.

Vi chiamiamo a raccolta nella nostra città, Genova, in un Paese come l'Italia, che ha una naturale vocazione mediterranea e a convivere con gli altri Paesi che si affacciano su questo mare, nell'Europa in cui l'Italia è fortemente integrata: quell'Europa che ci interpella che ci interpella con segnali e raccomandazioni, di cui si occuperà in un seminario un mio valoroso assistente, il giudice Patrone.

Ci sono dunque diritti che ci rendono responsabili.

Ci sono doveri che, come cittadini italiani, europei, di abitanti nei Paesi del Mediterraneo, ci chiamano ad agire.

Essi rispecchiano principi etici che presiedono alle Carte costituzionali e ai Trattati internazionali.

Per rispettarli dobbiamo procedere concretamente: non nell'ottica della beneficenza, nemmeno dell'assistenza, ma nella direzione della soddisfazione di diritti.

Esiste ormai – ne sono prova le varie leggi, le convenzioni e i trattati citati – una coscienza universale dei diritti del minore.

Essa deriva dalla reazione all'ingiustizia commessa contro l'innocente, dalla insopportabilità del male gratuito compiuto su di lui. Mi pare opportuno citare il dialogo di Ivan Karamazov col fratello Alësha (lo fa spesso il mio collega ed amico Gustavo Zagrebelsky) dialogo che introduce alla leggenda del grande Inquisitore; in quel passo si dice che *“finanche una sola lacrima di un bimbo innocente è prezzo troppo alto da pagare persino per l'armonia universale”*. Nessuna attività delle istituzioni o dei singoli è conforme a giustizia se il perseguimento del fine comporta il prezzo del male causato all'innocente, cioè dell'ingiustizia”.

Questi problemi, *“questi interrogativi (per citare ancora il Prof. Zagrebelsky, in La domanda di giustizia, pag. 18, saggio scritto col Cardinale Martini) si presentano con urgenza a noi: i privilegiati della terra la cui colpa e la cui ingiustizia stanno nell'insensibilità e nell'omissione inavvertita”*.

Poco fa Sua Eminenza il cardinale Tettamanzi ha citato dal vangelo la bellissima frase: *“Lasciate che i bambini vengano a me e non glielo impedite, perché a chi è come loro appartiene il Regno di Dio” (Marco 10, 14)*.

Vorrei far seguito con un passaggio che nel Vangelo di Marco precede il brano citato da Sua Eminenza: *“Chi scandalizza anche uno solo di questi piccoli che credono in me, sarebbe meglio per lui che gli fosse appesa al collo una macina girata da asino, e fosse gettato negli abissi del mare” (Marco 9, 42)*.

Da sempre penso che sia *“scandalo”* uccidere il bambino, ferirlo nell'anima e nel corpo, non curarlo, non istruirlo, non amarlo, non aiutarlo a crescere.

Dicevo che solo sui giovani, sui bambini ripongo una speranza di pace.

Tutti sappiamo che il Mediterraneo ha bisogno di pace, e quanto è difficile perseguirla.

Ritengo possibile che ciò avvenga solo attraverso uomini nuovi, cittadini diversi come potrebbero, potranno essere i bambini se non traditi, non offesi, non scandalizzati dall'ingiustizia.

Non ci faremo fermare dalle linee di confine del nostro, dei nostri stati: qui dobbiamo dimenticare i concetti di sovranità, di territorio, né possiamo farci irretire dagli schemi giuridici propri del diritto pubblico (che richiama concetti di statualità, di vincolo, di ordine imposto) o del diritto privato (che richiama concetti di interesse dei singoli concepiti egoisticamente). Qui siamo in un altro campo: "*Caritas urges nos*".

Di fronte ai bambini siamo noi, ciascuno di noi, qui presenti a sentirci in obbligo di soddisfare (o almeno di provare a farlo) i loro diritti, il cui riconoscimento viene via via configurandosi e rafforzandosi come le leggi sopra citate dimostrano.

Una recente modifica della nostra Carta costituzionale – il revisionato Titolo V – recita al quarto comma dell'art. 118 "*Stato, regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*". Essa consacra così nel nostro massimo testo legislativo come principio la sussidiarietà delle forze sociali rispetto alle pubbliche responsabilità.

Non v'è dubbio che questa norma sia immediatamente applicabile, potendo i cittadini già procedere con le proprie iniziative in assenza è in attesa del sostegno delle amministrazioni. In senso contrario non può richiamarsi la discutibile distinzione tra norme programmatiche e norme precettive, che qui non potrebbe comunque trovare spazio a fronte di una formulazione letterale della disposizione che consente, sia pure in attesa di ulteriori specificazioni normative o giurisprudenziali, una sua immediata, graduale, attuazione. Lo ha ben detto in un recente scritto il Prof. Gregorio Arena, sottolineando anche che l'art. 118, ultimo comma, "*rappresenta per migliaia di cittadini e per le loro organizzazioni il riconoscimento costituzionale dell'attività che essi già svolgono da decenni*", costituendo al tempo stesso una legittimazione, un fondamentale punto di arrivo, ma anche un punto di partenza, uno stimolo a continuare nelle loro iniziative nell'interesse generale". Con la conseguenza, tra l'altro, che "*le azioni realizzate dai cittadini in base al principio di sussidiarietà sono produttrici di diritto, sono fonti viventi di Diritto costituzionale e amministrativo; ed i cittadini in questione sono soggetti costituzionali, nel senso più pieno del termine*" (G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003, organizzato da Astrid e da *Quelli del 118*).

Per completezza, ma soprattutto per rafforzarci nel nostro proposito di lavorare in favore dei diritti dei minori, giova ricordare che nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (poi trasfusa, in parte, nel progetto del nuovo Trattato Costituzionale dell'Unione), si definiscono così i Diritti dei Bambini:

"1. I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li

riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.

2. In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente.

3. Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse”.

Ci conforta sapere la considerazione che la auspicata Costituzione Europea, quando entrerà finalmente in vigore, conterrà un'affermazione così precisa e un riconoscimento così puntuale di specifici diritti del bambino, quale titolare autonomo di vere e proprie posizioni giuridiche soggettive né simboliche, né scontate.

Basti considerare che la previsione contiene tre precetti:

1. l'affermazione dell'benessere del bambino;
2. l'enunciazione della preminenza dell'interesse del bambino;
3. l'affermazione del diritto del bambino ai suoi genitori.

Vorrei concludere dicendo che questo, allargato ai bambini del mediterraneo, è lo scopo di chi ha indetto questa Conferenza, e sarà l'impegno per le realizzazioni che ne scaturiranno.

A conclusione del mio intervento intendo far riecheggiare la voce del nostro Presidente della Repubblica che assai di recente il 18.12.2003 nel discorso degli auguri di Natale, tenuto al Quirinale alle magistrature della Repubblica, ebbe a dire: *"Il destino dell'Italia è sempre più legato all'Europa e al Mediterraneo ... occorre procedere al risanamento della frattura tra mondo industriale e mondo in via di sviluppo"*.

Quale miglior incitamento per il nostro Convegno?