



*L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza:
bilanci e sfide a 10 anni dall’istituzione*

SABRINA VANNUCCINI

Abstract

The Authority for Children and Adolescents was established by Law no. 112/2011, in order to ensure the full implementation and protection of the rights and interests of minors, in compliance with the provisions of the Convention on the Rights of the Child and other international instruments on the promotion and protection of the rights of children and adolescents.

This paper takes stock of the activities carried out and the results achieved ten years after its establishment, as well as the future challenges.

SOMMARIO: 1. Uno sguardo alle origini: i profili istitutivi dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza. – 2. Un bilancio sui risultati conseguiti a tutela dei diritti dei minori di età in Italia a dieci anni dall’istituzione. – 3. Le criticità del presente: i livelli strutturale e operativo. – 4. Uno sguardo al futuro: i nuovi progetti.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

1. *Uno sguardo alle origini: i profili istitutivi dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza*

A segnare il punto di svolta nella modalità di guardare ai minori di età da parte delle istituzioni e del mondo degli adulti, così come nell’approccio al riconoscimento e alla salvaguardia dei loro diritti fondamentali e inalienabili, è la Convenzione sui diritti del fanciullo (CDF) adottata a New York il 20 novembre 1989 dall’Assemblea generale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite con la Risoluzione 44/25¹.

Forte di un consenso senza precedenti – essendo entrata in vigore in tempi record ed essendo stata ratificata dal maggior numero di Stati al mondo² –, è il primo strumento internazionale di carattere vincolante in materia di diritti dei bambini e degli adolescenti³ che, elevando la persona di minore età da destinatario passivo a vero e proprio soggetto di diritto avente un proprio valore e una propria dignità, ha determinato un’effettiva «rivoluzione culturale»⁴.

¹ Cfr.: S. SCHMAHL, *Convention on the Rights of the Child. Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2020; J. TOBIN (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford, 2019; UNITED NATIONS, *The Convention on the Rights of the Child*, New York, 2019; W. VANDENHOLE - G.E. TÜRKELLI - S. LEMBRECHTS, *Children’s Rights. A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and Its Protocols*, Cheltenham, 2019.

² Attualmente sono 196, ossia quasi l’intera comunità internazionale. L’Italia ha ratificato e reso esecutiva la CDF con la L. 27 maggio 1991, n. 176 «*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*», assumendo un impegno sostanziale nella storia dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Cfr. F. POCAR, *La CRC in Italia: il quadro generale*, in AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Conquiste e prospettive a 30 anni dall’adozione*, Roma, 2019, pp. 132-139. Non può, comunque, sottacersi che molti Stati contraenti hanno espresso numerose riserve relativamente ad alcuni articoli, cosicché il contenuto degli obblighi di diritto internazionale dagli stessi assunti non è connotato da omogeneità.

³ «*Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione. Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali essi adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse di cui dispongono, e, se del caso, nell’ambito della cooperazione internazionale*» (art. 4 CDF).

⁴ È stato sancito il principio secondo cui il minore di età deve essere rispettato quale protagonista attivo della propria vita, quale soggetto da coinvolgere nelle decisioni che lo riguardano, quale portatore di competenze e conoscenze che è in



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Sul versante interno, del quadro normativo tutelante i soggetti in età evolutiva⁵, in cui si è dapprima inserita e in seguito sviluppata la CDF⁶, è parte integrante la L. 12 luglio 2011, n. 112 con la quale è stata istituita la figura dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (AGIA).

grado di trasmettere alla società. Cfr. B. BRÜSCHWEILER - G. CAVELTI - M. FALKENRECK - S. GLOOR - N. HINDER - T. KINDLER - D. ZAUGG, *I diritti dell’infanzia dal punto di vista di bambini e adolescenti. Studio sui diritti dell’infanzia di Svizzera e Liechtenstein 2021*, Zurigo-San Gallo, 2021. In tale ottica, può affermarsi che l’insieme dei diritti e delle garanzie derivanti dalla CDF è riassumibile nel concetto di *partecipazione* – unitamente al diritto all’ascolto, il diritto alla partecipazione rappresenta il nucleo innovativo della CDF, indicativo del riconoscimento del ruolo attivo del minore come agente di cambiamento –, la quale costituisce il mezzo e il fine nel processo per il pieno compimento dei diritti. Cfr. OSSERVATORIO NAZIONALE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *Linee guida per la partecipazione di bambine e bambini e ragazze e ragazzi*, 2021, disponibile online su www.minori.gov.it. Altro elemento innovativo è dato dall’enucleazione di certe situazioni di particolare esposizione a rischi e/o traumi che esigono obblighi rafforzati di protezione da parte degli Stati, legittimanti una specificità di tutela come quella di cui agli articoli 19, par. 1, 33 e 34. Cfr. S. VANNUCCINI, *Situazioni di «particolare vulnerabilità» dei minori di età e obblighi di protezione dello Stato: note a margine della sentenza V.C. c. Italia*, in *diritti-cedu.unipg.it*, 8 settembre 2020, pp. 1-8.

⁵ Cfr. S. VANNUCCINI, *Rassegna normativa nazionale in tema di infanzia e adolescenza*, in *diritti-cedu.unipg.it*, 15 settembre 2020, pp. 1-10. Sul livello di protezione dei minori di età in condizioni di «particolare vulnerabilità» nel quadro normativo e attuativo nazionale, cfr. L. CASSETTI - S. VANNUCCINI, *Il diritto al rispetto dell’integrità psichica e fisica dei minori di età in condizioni di «particolare vulnerabilità» (artt. 3 e 8 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e l’impatto nell’ordinamento interno (2016-2020)*, Padova, 2020, pp. 131-172.

⁶ D’obbligo il riferimento a:

- i) la L. 28 agosto 1997, n. 285 «*Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza*», prima legge organica sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, approvata dal Parlamento quale principale strumento di attuazione dei principi della L. 176/1991;
- ii) la L. 23 dicembre 1997, n. 451 «*Istituzione della Commissione parlamentare per l’infanzia e dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia*», altro storico strumento legislativo di rilevante importanza per quanto attiene alle attività di controllo e indirizzo, frutto anch’essa delle disposizioni contenute nella CDF;
- iii) la L. 8 novembre 2000, n. 328 «*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*» che, facendo proprio il modello metodologico della L. 285/1997, ha dato luogo alla prima riforma complessiva del settore delle politiche socio-assistenziali.

Cfr. S. VANNUCCINI, *Una rilettura della legge n. 285/1997 nella sua dimensione storica e temporale: tra attualità e criticità*, in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - ISTITUTO DEGLI INNOCENTI, *I progetti nel 2017. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie*, Firenze, 2020, pp. 15-43.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

La creazione di un organismo nazionale indipendente al fine di «assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione sui diritti del fanciullo»⁷ è la risposta a un’esigenza espressa in sede internazionale, segnatamente dal Comitato sui diritti del fanciullo che, nel suo Commento generale n. 2 su *Il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell’infanzia* del novembre 2002⁸, ha incoraggiato gli Stati parti a dotarsi appunto di un’istituzione indipendente, incaricata di promuovere e monitorare l’applicazione della CDF e degli altri strumenti giuridici pertinenti.

Nata, dunque, da un’esigenza internazionale, l’AGIA esplica la propria vocazione internazionalistica nell’ordinamento nazionale indirizzandosi a tutti i minori di età (e ai loro genitori), anche stranieri, che si trovano sul territorio italiano. In altri termini, essa costituisce un punto di snodo tra l’ambito internazionale da cui proviene e l’ambito interno in cui è chiamata a espletare le proprie funzioni⁹. Parimenti, essa opera un raccordo tra la prospettiva nazionale e la prospettiva regionale, un’azione, questa, tanto rilevante quanto complessa da concretare, a motivo dell’assenza di articolazioni periferiche¹⁰.

⁷ Cfr. F. ALBANO, *L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza a trent’anni dall’adozione della CRC: bilanci e prospettive*, in *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza*, cit., pp. 450-461.

⁸ Cfr. UNITED NATIONS COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *General Comment No. 2 (2002): The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child*, 15 November 2002, CRC/GC/2002/2.

⁹ In tale contesto, l’AGIA esprime il proprio parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei diritti del fanciullo, e partecipa alle attività di organismi europei e internazionali (tra cui la Rete europea dei Garanti per l’infanzia e l’adolescenza (*European Network of Ombudspersons for Children - ENOC*) e il Comitato del Consiglio d’Europa sui diritti dei minorenni (*Steering Committee for the Rights of the Child - CDENF*)) che si occupano di promuovere e tutelare i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza.

¹⁰ V., *infra*, il paragrafo 3.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Dotata di poteri autonomi di organizzazione, indipendenza amministrativa e assenza di vincoli di subordinazione gerarchica, l’AGIA è un organo monocratico che nei suoi dieci anni di attività si è definita gradualmente¹¹, svolgendo il compito di raccogliere le esigenze dei minorenni in Italia, portarle all’attenzione delle istituzioni e incidere sul cambiamento della società per farla divenire più ossequiosa dei diritti dei bambini e dei ragazzi.

Le molteplici ed eterogenee competenze attribuite all’AGIA – delineate dalla lettura combinata degli articoli 3 e 4 della L. 112/2011¹² – sono riconducibili, in estrema sintesi, a due principali linee di azione:

- i) la promozione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età (*«con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all’educazione, all’istruzione, alla salute»*);
- ii) la verifica della loro piena ed effettiva attuazione.

¹¹ Il quadro normativo di riferimento si è, difatti, progressivamente sviluppato: non solo alla legge istitutiva si sono aggiunte norme che ne hanno accresciuto le competenze e, in modo parziale, mutato la struttura (v. la L. 7 aprile 2017, n. 47 *«Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati»*, e la L. 29 maggio 2017, n. 71 *«Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo»*), ma si è altresì assistito al consolidarsi e all’intensificarsi delle attività legate alle competenze originarie. Cfr. A. CONTALDO, *L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza alla luce delle previsioni normative nazionali*, in *Famiglia*, n. 5, 2020, pp. 551-567. Il ruolo che l’AGIA esercita nell’ambito del sistema italiano è, comunque, tuttora in fase di definizione e necessita di un ulteriore processo di sistematizzazione. Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *Relazione 2016-2020. L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza: una realtà in divenire*, Roma, marzo 2020, disponibile online su www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia-relazione-2016-2020-web.pdf.

¹² Se taluni compiti presentano un contenuto generico (l’Autorità garante *“promuove”, “verifica”, “diffonde”, “favorisce”*) talaltri sono, invece, definiti in modo più dettagliato e preciso (l’Autorità garante *«esprime pareri sui disegni di legge», «formula osservazioni e proposte sull’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», «esprime il proprio parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei diritti del fanciullo», «presenta alle Camere, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sull’attività svolta con riferimento all’anno solare precedente»*).



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Tali competenze rispondono al dettato di dare impulso all’implementazione di specifici *standards* internazionali e di vigilare sulla loro corretta applicazione, relazionando al Parlamento con cadenza annuale sul proprio operato¹³.

2. *Un bilancio sui risultati conseguiti a tutela dei diritti dei minori di età in Italia a dieci anni dall’istituzione*

Il decimo “compleanno” dell’AGIA, una delle autorità più giovani nel panorama istituzionale italiano, è divenuto l’occasione per fare il punto su quanto è stato realizzato a favore dei diritti dei bambini e degli adolescenti in Italia.

I temi sui quali essa è intervenuta in questi dieci anni sono molteplici¹⁴, le attività e le iniziative che ha svolto sono numerose e varie, riassunte puntualmente nelle Relazioni annuali al Parlamento. Tra queste, vale la pena ricordarne esemplificativamente alcune che rappresentano traguardi significativi¹⁵.

DisOrdiniamo! La prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all’infanzia e all’adolescenza è una pubblicazione che, per la prima volta in Italia, include la mappatura dei luoghi istituzionali deputati alla realizzazione delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza nonché il monitoraggio dei fondi a queste dedicati nel bilancio dello Stato, la cui novità

¹³ Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *Relazione al Parlamento 2020*, Roma, aprile 2021, disponibile *online* su www.garanteinfanzia.org/relazioni-annuali.

¹⁴ I minori di età figli di separati, figli di genitori detenuti, figli delle vittime di crimini domestici, fuori dalla famiglia di origine, alle prese con la giustizia, di origine straniera, con disabilità, nell’ambiente digitale, così come l’educazione e l’istruzione, il maltrattamento e la violenza ai danni dei minorenni, le dipendenze, il bullismo e la salute mentale.

¹⁵ L’AGIA ha voluto segnalare le tappe principali delle attività esercitate ponendo un accento particolare su dieci, come a voler segnare ciascun anno (a principiarsi dalla sua stessa creazione nel 2011). Il documento è disponibile *online* su www.garanteinfanzia.org/news/agia-compie-10-anni.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

risiede nell’aver finalmente portato in evidenza e analizzato le spese e gli investimenti pubblici in materia¹⁶. L’intero lavoro, di natura propedeutica rispetto alla realizzazione di ulteriori approfondimenti¹⁷, può sintetizzarsi in tre parole-chiave:

- i) frammentarietà, connessa alla *governance* generale delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza e alla parcellizzazione delle numerose organizzazioni centrali dello Stato chiamate a occuparsene;
- ii) invisibilità, derivante dall’impossibilità di identificare con rapidità e agevolezza, nei capitoli di spesa del bilancio statale, i fondi rivolti all’infanzia e all’adolescenza;
- iii) sostenibilità, collegata all’incertezza di assicurare risorse costanti alle politiche per l’infanzia e l’adolescenza, come conseguenza della frammentarietà e dell’invisibilità.

La Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti, prima nel suo genere in Italia e in Europa¹⁸, è un Protocollo d’intesa con il Ministero della giustizia e Bambinisenzasbarre Onlus che riconosce il diritto dei minori di età alla continuità del legame affettivo con i genitori detenuti e mira a sostenerne il diritto alla genitorialità. È finalizzato a sensibilizzare le autorità giudiziarie a prendere in considerazione i diritti e le esigenze dei figli minorenni di genitori in stato detentivo “invisibili” alla società, ad adottare ove possibile misure alternative alla custodia cautelare in carcere al fine di evitare la permanenza dei bambini negli istituti penitenziari e, in attesa che ciò possa realizzarsi, di:

¹⁶ Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *DisOrdiniamo! La prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all’infanzia e all’adolescenza*, Roma, 27 novembre 2015, disponibile online su www.garanteinfanzia.org/news/pubblicato-il-dossier-disordiniamo.

¹⁷ Cfr. GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL’INFANZIA E DELL’ADOLESCENZA, *I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. Le risorse dedicate all’infanzia e all’adolescenza in Italia*, maggio 2021, disponibile online su <https://gruppoCRC.net/tipo-documento/pubblicazioni>.

¹⁸ La Carta è divenuta il testo guida per una Raccomandazione del Consiglio d’Europa, anticipando un percorso che gli altri Stati europei (e non solo) stanno attualmente affrontando. Cfr. COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec(2018)5 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Children with Imprisoned Parents*, 4 April 2018.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

i) consentire ai minori di età che vivono con i genitori in una struttura detentiva di avere sempre più la sensazione di una vita normale, attraverso il libero accesso alle aree all’aperto, al mondo esterno, agli asili nido e alle scuole;

ii) fare in modo che il personale a contatto con loro riceva una formazione specifica;

iii) favorire la realizzazione di programmi di assistenza alla genitorialità, che in carcere vive situazioni di estrema fragilità, così da incoraggiare e sviluppare il rapporto genitori-figli¹⁹.

Nel suo complesso, la Carta è un documento rivoluzionario che impegna il sistema penitenziario italiano a trasformare gli aspetti relazionali e di cura del detenuto, considerando il suo ruolo genitoriale, e a cambiare la propria cultura dell’accoglienza, confrontandosi con la presenza dei minorenni in carcere e con il peso che la detenzione dei genitori comporta nell’osservanza dei loro diritti²⁰.

La Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori è unica in Europa, consta di dieci articoli che definiscono altrettanti diritti dei bambini e dei ragazzi coinvolti in un percorso che trae origine dalla decisione dei genitori di separarsi, e sui quali ricadono inevitabilmente le conseguenze di una simile scelta. I principi su cui si fonda la Carta sono ispirati alla CDF e prepongono il punto di vista e gli interessi dei figli di chi si separa: promuoverne la centralità nella fase di crisi della coppia, tutelandone il diritto di preservare le relazioni familiari, di non essere separati o allontanati dai

¹⁹ Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Protocollo d’Intesa tra il Ministero della Giustizia, l’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza e l’Associazione “Bambinisenzasbarre Onlus”*, 6 settembre 2016, disponibile *online* su www.bambinisenzasbarre.org/carta-dei-diritti-dei-figli-dei-genitori-detenuti.

²⁰ Siglato per la prima volta nel marzo 2014, già rinnovato nel 2016 e nel 2018, il 16 dicembre 2021 il Protocollo d’intesa è stato rinnovato per altri quattro anni «*non solo al fine di implementare le buone prassi e di individuare nuovi strumenti di azione, ma anche per consentire ai principi sottesi al presente Protocollo di diventare stabili linee guida e di indirizzo di un’azione sistematica ed organica di tutti gli attori coinvolti*», dimostrando l’interesse che le parti riconoscono alle condizioni in cui versano i figli minorenni di genitori detenuti e alle difficoltà che sono costretti ad affrontare qualora vivano con loro condividendone le limitazioni degli ambienti di detenzione, o nel caso in cui facciano loro visita in carcere nel tempo consentito dalla legge. Il testo del Protocollo d’intesa è disponibile *online* su www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_7_1.page?facetNode_1=0_6&contentId=SCA359330.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

genitori (fatto salvo il caso in cui ciò sia necessario nel loro interesse preminente) e, soprattutto, di essere ascoltati sulle questioni che li riguardano e informati sulle decisioni prese, rendendoli partecipi della riorganizzazione della vita familiare²¹.

La Prima indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia, in partnership con Terre des Hommes e Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l’Abuso all’Infanzia (CISMAI), con la collaborazione e il supporto dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e dell’Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), è stata condotta su una numerosità campionaria di 231 Comuni statisticamente rappresentativa di tutto il territorio nazionale, attraverso la compilazione di una scheda che ha permesso la raccolta di dati quali-quantitativi su un bacino effettivo di 2,4 milioni di minorenni residenti in Italia²². Dalla lettura complessiva della ricerca, sia a livello metodologico e di procedimento sia rispetto ai risultati emersi, i promotori hanno formulato cinque raccomandazioni per il Governo e la Conferenza delle Regioni²³. L’Indagine nazionale è stata presa a modello dal Comitato sui diritti del fanciullo per creare un sistema nazionale

²¹ Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *La Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori*, Roma, settembre 2018, disponibile *online* su www.garanteinfanzia.org/news/presentata-la-carta-dei-diritti-dei-figli-nella-separazione-dei-genitori.

²² L’indagine ha coperto il 25% della popolazione minorile italiana, confermandosi quale prima esperienza statisticamente significativa di questo tipo nel nostro Paese.

²³ i) Istituzione di un Sistema Informativo Nazionale permanente di raccolta dati sul maltrattamento, e promozione di banche dati sul fenomeno;
ii) istituzione di un Organismo di Coordinamento interistituzionale sul maltrattamento all’infanzia e all’adolescenza, e promozione di un Piano Nazionale di contrasto, prevenzione e cura del maltrattamento all’infanzia e all’adolescenza;
iii) adozione di Linee Guida Nazionali sulla prevenzione e protezione della violenza sui bambini e sugli adolescenti;
iv) armonizzazione degli strumenti per rilevare precocemente il maltrattamento sui bambini;
v) attribuzione delle risorse necessarie per l’attuazione delle misure di contrasto, prevenzione e cura da destinare alle amministrazioni nazionali, regionali e comunali competenti.

Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia. Risultati e prospettive*, Roma, aprile 2015, disponibile *online* su www.garanteinfanzia.org/search/node?keys=indagine+nazionale+sul+maltrattamento+dei+bambini+e+degli+adolescenti+in+Italia.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

al fine di monitorare e raccogliere dati sulla violenza nei confronti dei minorenni, e intraprendere una valutazione complessiva della portata, delle cause e della natura di tale violenza²⁴.

Le Linee Guida per il diritto allo Studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine sono state realizzate in collaborazione con il Ministero dell’istruzione con l’obiettivo di assicurare pari opportunità di accesso all’istruzione alle persone di minore età allontanate dal proprio nucleo familiare – studenti in affidamento familiare, alunni ospiti delle strutture dei sistemi di protezione, alunni stranieri non accompagnati, e alunni in comunità sottoposti a provvedimenti dell’autorità giudiziaria minorile in ambito penale –, offrendo strumenti adeguati, evitando l’interruzione del percorso scolastico, eliminando (o, quantomeno, riducendo) ogni pregiudizio o elemento discriminatorio, definendo percorsi didattico-educativi personalizzati²⁵. Considerato che i bisogni di tutela dei «fuori famiglia» interessano anche la fase di uscita dal percorso di accoglienza dei ragazzi che hanno raggiunto la maggiore età, l’AGIA ha sostenuto i passaggi dell’*iter* parlamentare che ha

²⁴ «Using the national survey conducted in 2015 on ill-treatment of children as a starting point, create a national system to monitor and collect data on violence against children, in particular on all cases of domestic violence against children and on violence against children in marginalized and disadvantaged situations, and undertake a comprehensive assessment of the extent, causes and nature of such violence» (COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Italy*, 28 February 2019, CRC/C/ITA/CO/5-6, par. 9, lett. a)). La seconda Indagine nazionale – quale aggiornamento della rilevazione campionaria svolta nel 2015 e, quindi, quale nuova fotografia sulla dimensione epidemiologica della violenza sui bambini e sugli adolescenti nel nostro Paese – ha coperto un bacino effettivo di 2,1 milioni di minorenni residenti nei 196 Comuni italiani coinvolti e selezionati dall’ISTAT, confermandosi come esperienza robusta e significativa sotto il profilo statistico. Inoltre, anche questa seconda *survey* contiene una serie di raccomandazioni rivolte al Governo e alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *II Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia. Risultati e prospettive*, 2021, disponibile online su <https://terredeshommes.it/comunicati/maltrattamento-dellinfanzia-dati-della-seconda-indagine-nazionale-terre-des-hommes-cismai>.

²⁵ Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *Linee Guida per il diritto allo Studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*, Roma, 2017, disponibile online su www.garanteinfanzia.org/news/minori-fuori-famiglia-autorita-garante-e-ministra-istruzione-firmano-linee-guida-diritti-o-allo.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

portato alla creazione di un fondo nel bilancio dello Stato per sostenere i *care leavers* e consentire loro di completare il cammino di crescita verso l’autonomia²⁶.

La tutela dei minorenni in comunità. La prima raccolta dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni – unica elaborazione sperimentale dei dati raccolti dalle Procure minorili sui minorenni ospitati nelle strutture residenziali facenti capo agli enti locali²⁷ – è un’indagine che ha permesso di conoscere una dimensione importante riguardo ai minori di età che vivono fuori dalla famiglia di origine²⁸. Data la mancanza di una banca dati nazionale in grado di restituire un’immagine completa di questa realtà²⁹, la rilevazione effettuata in via suppletiva per sanare tale lacuna costituisce uno strumento efficace per avere contezza della

²⁶ I *care leavers* sono giovani che al compimento della maggiore età vivono fuori dalla famiglia di origine perché da questa allontanati a fini di protezione sulla base di un provvedimento dell’autorità giudiziaria (art. 1, co. 250, L. 27 dicembre 2017, n. 205 «*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*»). Lo Stato li tutela attraverso l’affidamento eterofamiliare e l’accoglienza presso comunità residenziali che garantiscono supporto economico, educativo e affettivo. Questa tutela cessa al raggiungimento dei diciotto anni. Cfr. E. DI GIOVANNI – C. GUARDINO, *Indagine antropo-educativa dei bisogni dei minori “fuori” famiglia e dei care leavers*, in M. GARRO - S. TINTI BARRAJA (a cura di), *Psicodinamica delle reti territoriali e dei servizi socio-sanitari. Famiglie, contesti e metodologie di intervento*, Palermo, 2021, pp. 145-177; S. FARGION - D. MAURI - A. ROSIGNOLI, *Formarsi insieme: care leavers e assistenti sociali in un percorso per promuovere la partecipazione dei bambini nei contesti di tutela*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 2021, pp. 283-298; P. RICCHIARDI - C. COGGI, *Garantire il diritto allo studio e favorire la riuscita dei minori che vivono fuori dalla famiglia di origine*, in *Lifelong Lifewide Learning*, n. 33, 2019, pp. 47-64.

²⁷ Si tratta di strutture (come le comunità familiari, le comunità terapeutiche e le strutture di accoglienza genitore/bambino) tenute, per legge, a trasmettere ogni sei mesi alle Procure minorili una relazione sul numero e sulle caratteristiche dei loro ospiti.

²⁸ Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *La tutela dei minorenni in comunità. La prima raccolta dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni*, Roma, novembre 2015.

²⁹ Il Comitato sui diritti del fanciullo ha, difatti, incluso nelle raccomandazioni rivolte all’Italia per l’attuazione dei diritti sanciti dalla CDF anche la creazione di banche dati e sistemi di monitoraggio, specialmente in tema di violenza, disabilità, minorenni fuori famiglia, salute mentale e dispersione scolastica. Cfr. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Italy*, cit., *passim*.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

situazione dei minorenni accolti nelle strutture, e altresì per capire quale sia il modo migliore per assicurare loro diritti e tutele³⁰.

Il Progetto di diffusione della Convenzione di New York alle scuole primarie si inserisce nell’ambito del lavoro di promozione della CDF, di sensibilizzazione della cultura dell’infanzia e dell’adolescenza, e di ascolto delle necessità dei più piccoli, risultando prezioso per diffondere tra i bambini la conoscenza dei loro diritti e la consapevolezza di esserne soggetti titolari. La metodologia utilizzata, e già consolidata, è quella di riservare una prima fase di formazione ai docenti affrontando una varietà di temi, al fine di trasmettere loro tecniche e strumenti da impiegare con gli alunni delle scuole primarie nello svolgimento delle attività didattiche. Sono gli stessi alunni a essere poi stimolati a una rilettura della CDF in un percorso di partecipazione e di “attualizzazione” (o “riscrittura”) dei diritti, così da dare voce alle loro parole e ai loro bisogni che sono meritevoli di essere riconosciuti dagli adulti³¹.

La tutela dei minori stranieri non accompagnati rappresenta, in un periodo come quello attuale in cui spesso sono solo i bambini a spostarsi senza adulti di riferimento, un tassello importante affinché i diritti di questi soggetti particolarmente vulnerabili siano promossi e rispettati anche «in transito». Notevole l’impegno profuso a sostegno dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) sul fronte della loro formazione, delle modifiche alla legge che disciplina la materia e le disposizioni attuative, degli stanziamenti per il rimborso delle spese sostenute dagli stessi

³⁰ La pubblicazione è arrivata alla terza edizione e fornisce una fotografia aggiornata del fenomeno dei minorenni inseriti nel circuito di accoglienza, in attesa di un sistema di rilevazione permanente da parte dei soggetti competenti che presenta carattere di urgenza. Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *La tutela dei minorenni in comunità. Terza raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni*, Roma, 2019.

³¹ Numerosi i risultati conseguiti negli anni, segnalati nel sito web www.ibambiniparlanodiritti.it, con il coinvolgimento di 120 scuole primarie su tutto il territorio nazionale, 240 docenti promotori, 1.500 insegnanti, e 15.000 bambini quali veri protagonisti dell’intero percorso.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

tutori volontari, nonché del monitoraggio e del supporto del sistema della tutela volontaria con i fondi europei del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) gestito dal Ministero dell’interno³².

3. Le criticità del presente: i livelli strutturale e operativo

Le criticità ancora aperte rendono occorrente sollecitare un intervento legislativo che incida sul piano sia strutturale sia operativo (relativamente ai poteri e alle azioni che ne derivano), entrambi strettamente connessi ai profili di indipendenza e autonomia.

L’*iter* che ha preso avvio nel 2011 con la legge istitutiva necessita di un adeguato completamento tramite il rafforzamento del ruolo dell’AGIA quale autorità terza e indipendente. Tant’è che, richiamando precedenti osservazioni rivolte all’Italia, il Comitato sui diritti del fanciullo ha nuovamente raccomandato di provvedere ad attribuire a tale organo totale indipendenza e autonomia, così come di aumentarne le risorse umane, tecniche e finanziarie³³.

³² La competenza nel monitoraggio dello stato di attuazione delle disposizioni previste all’art. 11, L. 47/2017 è stata attribuita all’AGIA dal D.Lgs. 22 dicembre 2017, n. 220 «*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*». Il progetto di monitoraggio che essa ha portato avanti ha raggiunto complessivamente oltre 20.000 cittadini, sono stati offerti servizi di supporto con 7.300 ore di attività, e valorizzazione delle esperienze in collegamento con i vari attori (tutori volontari, Garanti regionali e delle Province autonome, Tribunali per i minorenni, comunità di accoglienza, servizi sociali e altri soggetti coinvolti), sono stati prodotti 6 rapporti di monitoraggio quantitativi e qualitativi, è stato attivato un centro di documentazione ospitato sul sito tutelavolontaria.garanteinfanzia.org, sono stati sottoscritti 20 accordi per la collaborazione tecnico operativa con le istituzioni preposte alla selezione, alla formazione e alla nomina dei tutori volontari e con le istituzioni incaricate dell’accoglienza dei MSNA, e sono state rilevate 44 pratiche interessanti presenti a livello territoriale. Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Aspetti metodologici e quantitativi 1° luglio 2019 – 31 dicembre 2020*, Roma, luglio 2021, disponibile online su www.garanteinfanzia.org/news/tutela-volontaria-msna-%2520terzo-rapporto-di-monitoraggio.

³³ «*The Committee recalls its previous recommendation (CRC/C/ITA/CO/3-4, para. 13), and recommends that the State party: (a) Provide full independence and autonomy to the Authority for Children and Adolescents; (b) Increase the human,*



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

L’autonomia e l’indipendenza dell’AGIA rischiano di essere compromesse dalla mancanza di poteri cogenti, come segnalato dallo stesso Comitato sui diritti del fanciullo. In concreto, essa esercita un ruolo implicante la costante valutazione dello stato di implementazione dei diritti dei soggetti di minore età, ma opera con strumenti di *soft law* muovendosi sui binari della *moral suasion* per indirizzare l’azione delle istituzioni pubbliche e private³⁴, ragione per la quale si rende opportuno un intervento legislativo volto al potenziamento della sua azione e al conferimento di una maggiore incisività ai suoi atti³⁵.

Il rafforzamento dei suoi poteri rappresenta, quindi, un passo in avanti che occorre compiere con specifico riferimento al potere regolamentare, riconosciuto non solo in termini di organizzazione interna, ma anche di disciplina del settore di competenza.

technical and financial resources for the Authority» (COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Italy*, cit., par. 10).

³⁴ Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *Il sistema della tutela minorile. Raccomandazioni dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza*, Roma, settembre 2019, disponibile online su www.garanteinfanzia.org/pubblicazioni.

³⁵ Tenuto conto della sua posizione di terzietà e dell’elevata specializzazione che ha acquisito nel corso degli anni, si tratterebbe di:

- i) strutturare la partecipazione al processo legislativo;
- ii) renderne obbligatoria la richiesta di parere sugli atti normativi in corso di adozione e sugli atti di amministrazione attiva volti a definire le politiche dell’infanzia e dell’adolescenza;
- iii) prevedere – nei suddetti casi, nonché per le segnalazioni e le proposte espresse *motu proprio* – l’obbligo a carico dei destinatari di precisare, entro un termine stabilito, le motivazioni per le quali se ne discostano;
- iv) dotarla di poteri di visita senza necessità di previa autorizzazione;
- v) dotarla del potere di sostenere i soggetti di minore età che sono parte di un procedimento giudiziario;
- vi) dotarla del potere di essere parte in un procedimento giudiziario nelle questioni interessanti i minori di età;
- vii) dotarla del potere di intervenire liberamente in giudizio per informare i giudici su questioni inerenti ai diritti umani attinenti al singolo caso;
- viii) dotarla del potere di fornire ai tribunali consulenze sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, in qualità di *amicus curiae* o di interveniente.

Cfr. UNITED NATIONS COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *General comment No. 2 (2002): The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child*, cit., par. 14 e 19, lettere p) e r).



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

A ciò si aggiunga che, priva di un’organizzazione e di un sistema strutturato, l’AGIA deve attuare un notevole numero di competenze definendo di volta in volta i propri interventi con le esigue risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione.

Invero, i profili finanziario, organizzativo e relativo al personale presentano delle difficoltà che impongono un intervento sanante finalizzato al potenziamento dell’«Ufficio dell’Autorità garante» (art. 5, co. 1, L. 112/2011), attraverso la costituzione di un ruolo organico dotato di risorse umane stabili e adeguate, capace di assicurare continuità all’azione ed evitare le fisiologiche interruzioni dovute all’avvicendamento del personale.

Sempre in aderenza alle raccomandazioni del Comitato sui diritti del fanciullo e analogamente alle altre autorità indipendenti, la figura dell’Autorità garante dovrebbe avere natura collegiale e durare in carica almeno cinque anni senza possibilità di rinnovo³⁶.

È dato riscontrare evidenti problematicità anche nell’espletamento e nell’“assestamento” delle funzioni: i compiti di cui l’AGIA è titolare si inseriscono spesso nell’ambito di un rapporto che necessita di essere procedimentalizzato, poiché il raccordo con i soggetti destinatari delle azioni non è affatto strutturato.

Altro aspetto spinoso concerne l’attuale assetto distributivo delle competenze fra Garante nazionale da una parte, e Garanti regionali e delle Province autonome dall’altro³⁷. A tale riguardo, è

³⁶ Cfr. F. ALBANO, *L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza a trent’anni dall’adozione della CRC: bilanci e prospettive*, cit., p. 459 ss.

³⁷ I Garanti territoriali per l’infanzia e l’adolescenza sono organismi monocratici previsti con legge regionale o provinciale, diversi fra loro per requisiti di nomina, poteri, competenze, caratteristiche di indipendenza e di autonomia dall’organo politico. La L. 112/2011 non ha provveduto a definire chiaramente gli ambiti di competenza del Garante nazionale e dei Garanti territoriali, limitandosi a prevedere che l’AGIA assicuri «*idonee forme di collaborazione con i garanti regionali dell’infanzia e dell’adolescenza*» (art. 3, co. 6) e che questi ultimi siano parte della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, presieduta dall’AGIA stessa, con il compito di «*promuovere l’adozione di linee comuni di azione*» (art. 3, co. 8, lett. a)). Cfr. S. VANNUCCINI, *COVID-19 e minori di età. Risposte*



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

necessario che la L. 112/2011 trovi reale implementazione attraverso l’armonizzazione dei «*requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva* [delle figure di garanzia territoriali] *in materia di infanzia e adolescenza* [con quelli] *previsti per l’Autorità garante*» (art. 3, co. 6)³⁸. Onde evitare eventuali sovrapposizioni o duplicazioni di interventi, è opportuno definire chiaramente i compiti e i poteri dell’AGIA e dei Garanti territoriali, ripensando a un sistema che ne assicuri un adeguato raccordo o, in alternativa, dotare l’AGIA di articolazioni periferiche che operino stabilmente sul territorio, così da assicurare la concreta attuazione dei diritti sanciti dalla CDF.

4. *Uno sguardo al futuro: i nuovi progetti*

Se il bilancio di questi dieci anni dell’AGIA può considerarsi positivo, resta comunque ancora molto da fare, soprattutto su alcuni fronti.

Come attestato dalla letteratura scientifica empirica nazionale³⁹ e internazionale⁴⁰, l’emergenza sanitaria da SARS-CoV-2 e il suo prolungarsi hanno prodotto numerose e serie problematiche – portando a emersione anche quelle già esistenti accrescendole – che hanno investito la popolazione minorile. La situazione pandemica e l’ingente mole di disposizioni normative di carattere centrale

legislative e politiche delle Regioni e best practices dei Garanti per l’infanzia e l’adolescenza nelle fasi dell’emergenza sanitaria, in *Federalismi.it – Focus Human Rights*, n. 35/2020, pp. 118-167.

³⁸ Poiché le previsioni di cui all’art. 3, co. 6, L. 112/2011 non hanno trovato ancora attuazione relativamente ai requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva dei Garanti territoriali, si rende utile prevedere quantomeno un allineamento delle normative regionali e delle Province autonome in merito ai predetti requisiti, tra loro e con quella nazionale.

³⁹ Cfr. S. VANNUCCINI, *Ricerca bibliografico-documentale nazionale su COVID-19 e minori di età*, in *diritti-cedu.unipg.it*, 18 febbraio 2021, pp. 1-18.

⁴⁰ Cfr. S. VANNUCCINI, *Ricerca bibliografico-documentale internazionale su COVID-19 e minori di età*, in *diritti-cedu.unipg.it*, 22 febbraio 2021, pp. 1-13.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

(ma anche locale) emanate per arginare il contagio, alquanto rigide e gravose, hanno causato effetti di non limitata entità sulle condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti⁴¹ mettendone a dura prova i diritti, che hanno subito una forte ed evidente compressione (a principiare dai diritti di relazione), e generandone di emergenti come il diritto di accesso alla rete.

Ed è proprio l’essenzialità della rete messa in risalto, come mai fino a ora, dall’emergenza da COVID-19 – che continua a ridefinire i comportamenti, spingendo verso una trasformazione digitale di massa – a rendere indispensabile l’istituzione della *Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell’adolescente digitale*, prevista dalla legge sull’introduzione dell’insegnamento dell’educazione civica a scuola, con il compito di verificare l’implementazione della norma sull’educazione alla cittadinanza digitale, di diffonderne la conoscenza e di individuare possibili esigenze di aggiornamento⁴². È quanto sollecitato dall’AGIA in una lettera inviata al Ministro dell’istruzione⁴³, identificando tra i progetti per il futuro quello, appunto, della protezione dei minorenni nell’ambiente digitale⁴⁴, come richiesto anche a livello europeo⁴⁵. Su tale fronte, è importante l’avvio delle attività

⁴¹ Cfr. S. VANNUCCINI, *Gli effetti dello scenario emergenziale SARS-CoV-2 sulle condizioni di vita dei minori di età: evidenze di una overview*, in *diritti-cedu.unipg.it*, 25 febbraio 2021, pp. 1-12.

⁴² Il riferimento è all’art. 5 (Educazione alla cittadinanza digitale), co. 3, L. 20 agosto 2019, n. 92 «*Introduzione dell’insegnamento scolastico dell’educazione civica*». La Consulta è tenuta a presentare periodicamente al Ministro dell’istruzione una relazione sullo stato di attuazione della norma *de qua* e a segnalare eventuali iniziative di modifica che ritenga opportune.

⁴³ Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *Scuola, l’Autorità garante: “Il ministro Bianchi istituisca subito Consulta su educazione digitale”*, 4 giugno 2021, in www.garanteinfanzia.org/news/scuola-autorita-garante-subito-consulta-educazione-digitale.

⁴⁴ Se è indubbio che si sia rivelato indispensabile al fine di mantenere le relazioni sociali e seguire le lezioni scolastiche, cionondimeno il *web* espone i minorenni a seri pericoli come pedofilia, *cyberbullismo*, sfide estreme (*challenges online*), motivo per cui occorre investire ulteriormente sull’educazione digitale.

⁴⁵ Il 24 marzo 2021, la Commissione europea ha adottato la prima Strategia dell’Unione europea sui diritti delle persone di minore età per il periodo 2021-2024 che si articola in 6 aree tematiche, ciascuna delle quali delinea le priorità dell’UE negli anni a venire e definisce le raccomandazioni cui gli Stati membri sono chiamati ad attenersi:

- i) partecipazione di ragazzi e ragazze alla vita politica e democratica;
- ii) inclusione socio-economica, salute ed educazione;



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

del Tavolo tecnico per la tutela dei diritti dei minori di età nel contesto dei social network, dei servizi e dei prodotti digitali in rete, istituito presso il Ministero della giustizia, al quale l’AGIA partecipa assieme all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e al Garante per la protezione dei dati personali (GPDP)⁴⁶.

Considerato che il monitoraggio effettivo sull’esercizio dei diritti rientra tra i suoi compiti, l’impegno dell’AGIA è di appurare come tali diritti possano essere di nuovo garantiti ai minori di età dopo l’esperienza COVID-19.

In merito al diritto all’istruzione, la sospensione delle attività didattiche in presenza e la loro sostituzione con la didattica a distanza (DAD) attraverso dispositivi e piattaforme digitali, unitamente alle correlate difficoltà, hanno fatto emergere *vulnus* già presenti. La dispersione scolastica – intesa quale mancata, incompleta o irregolare fruizione dei servizi dell’istruzione da parte dei giovani in età scolare –, che nel nostro Paese è tra le più alte in Europa, è un fenomeno complesso le cui cause sono molteplici, e che rischia di assumere dimensioni ancora più preoccupanti come effetto indiretto dell’emergenza sanitaria⁴⁷. Ragione per la quale, l’AGIA ha avviato uno studio finalizzato a

iii) contrasto alla violenza ai danni dei minorenni e tutela delle persone di minore età;

iv) giustizia a misura di minore;

v) dimensione digitale e società dell’informazione;

vi) dimensione globale.

Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *EU Strategy on the Rights of the Child*, Luxembourg, 2021.

⁴⁶ La contemporanea presenza di tali organismi è la dimostrazione di una trasversalità di interessi e competenze. L’obiettivo del Tavolo tecnico, la cui prima riunione operativa si è tenuta il 7 settembre 2021, è di produrre analisi e monitoraggio dei fenomeni e dei rischi associati all’uso da parte dei minorenni dei *social network*, dei servizi *online* e dei prodotti digitali connessi alla rete, per individuare misure tecnico legislative che mirino a tutelarne i diritti (verifica dell’età dei minorenni sui *social*, regolamentazione dello sfruttamento della loro immagine *online*, salvaguardia efficace del loro consenso digitale).

⁴⁷ Istruzione e formazione inclusive e di qualità sono riconosciute come diritti fondamentali per tutti e per l’intero arco della vita anche dal Consiglio europeo che, in una recente Risoluzione, ha annoverato il contrasto all’abbandono scolastico tra le priorità strategiche di intervento e ha fissato, quale obiettivo da conseguire entro il 2030, la riduzione del tasso di abbandono precoce dell’istruzione e della formazione sotto il 9%. Cfr. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

individuare strumenti e *best practices* per prevenire e arrestare tale fenomeno, nonché a proporre un modello replicabile nei diversi territori⁴⁸.

Riguardo al diritto alla salute e, specialmente, alla salute mentale dei bambini e degli adolescenti al tempo del COVID-19, è stata avviata una ricerca in collaborazione con l’Istituto Superiore di Sanità (ISS) e il Ministero dell’istruzione. Si tratta della prima iniziativa a carattere scientifico su scala nazionale di durata triennale, volta a offrire un quadro esaustivo e rappresentativo della situazione⁴⁹, anche alla luce dei molti segnali d’allarme riferiti a casi di disagio, autolesionismo, comportamenti alimentari scorretti, dipendenze da alcol o droghe, provenienti spesso da reparti di neuropsichiatria infantile italiani, che esigono un approfondimento. La finalità del progetto è, dunque, capire l’entità del fenomeno e come farvi fronte efficacemente.

Quanto al diritto alla partecipazione, l’obiettivo che l’AGIA si pone per il prossimo futuro è di attuare pienamente il diritto dei minorenni a essere coinvolti nelle decisioni che li riguardano⁵⁰. Si muove in questa direzione l’intento di estendere a livello nazionale le attività della *Consulta delle*

Council Resolution on a Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training towards the European Education Area and beyond (2021-2030), 2021/C 66/01, 26 February 2021.

⁴⁸ È in corso un ciclo di audizioni tra esperti in materie educative, sociali, psicologiche e giuridiche oltre che tra operatori sul campo, rappresentanti del Ministero dell’istruzione, di Invalsi e Indire, condotto da una commissione nominata dall’AGIA, allo scopo di acquisire dati ed esperienze sulle pratiche territoriali, così come di raccogliere spunti per definire le migliori strategie volte al contrasto della dispersione scolastica. Il report conclusivo conterrà le raccomandazioni attraverso le quali l’AGIA farà sentire la propria voce presso chi detiene un potere di amministrazione attiva.

⁴⁹ È previsto uno studio epidemiologico a carattere campionario che coinvolgerà fino a 7.500 minorenni suddivisi in tre fasce di età (6-10, 11-13 e 14-18 anni). Sarà garantita un’adeguata rappresentatività delle scuole rurali e urbane di Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Campania e Sicilia. Saranno raccolte le *best practices* sperimentate per sensibilizzare i genitori e la popolazione, nonché le strategie per promuovere la salute mentale nelle scuole. Nel report finale saranno inserite le raccomandazioni dell’AGIA al Governo e alle altre istituzioni per fornire risposta a un problema che sta assumendo connotati allarmanti.

⁵⁰ «*Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità*» (art. 12, par. 1, CDF).



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

ragazze e dei ragazzi che, negli ultimi tre anni, ha supportato l’AGIA su molte tematiche, anche sul piano internazionale⁵¹. È da ricordare, in proposito, che la definizione di linee guida nazionali sulla partecipazione dei minorenni ai processi decisionali che li coinvolgono è il tema sul quale, nel corso del 2021, si è concentrato il lavoro della *Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza*⁵², organismo presieduto dall’AGIA⁵³. Merita segnalare, inoltre, che in occasione della scorsa Giornata mondiale dell’infanzia, l’AGIA stessa ha lanciato il *Manifesto sulla partecipazione dei minorenni*, in cui ha formulato raccomandazioni alle amministrazioni pubbliche, al Governo, al Legislatore e alle

⁵¹ La nuova Consulta delle ragazze e dei ragazzi, che si è insediata il 17 marzo 2021, si compone di 26 ragazzi di età compresa tra i 14 e i 17 anni (14 maschi e 12 femmine) di origine italiana e straniera, ed è chiamata a dibattere su un calendario di temi che riguardano la vita dei bambini e degli adolescenti in Italia, esprimendo pareri, raccomandazioni e approfondimenti. La struttura interna prevede la presenza di un portavoce, di *peer educator* (neo maggiorenni che hanno fatto parte della precedente Consulta), e di una segreteria gestita dagli stessi ragazzi. L’apporto della Consulta è prezioso non soltanto per l’AGIA ma anche per il Paese, trattandosi di un esperimento di partecipazione che sarà riprodotto su scala nazionale. Tra i progetti all’orizzonte vi è, difatti, l’ampliamento della Consulta: non più con una rappresentanza solo dei minorenni di Roma bensì di tutta Italia, per delineare le esigenze e le problematiche che differiscono da Regione a Regione.

⁵² Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *La Consulta nazionale delle associazioni lavorerà alle linee guida nazionali sulla partecipazione*, 3 giugno 2021, in www.garanteinfanzia.org/news/consulta-associazioni-lavoro-su-linee-guida-nazionali-partecipazione. Alla base della scelta di lavorare sull’argomento c’è la previsione dell’art. 12 CDF, cui hanno fatto seguito le Osservazioni conclusive indirizzate all’Italia dal Comitato sui diritti del fanciullo: «*the Committee recommends that the State party: Introduce a comprehensive legal provision establishing the right of the child to be heard without any discrimination due to age, disability or any other circumstance, both in the family environment and in any administrative, judicial or mediation procedure in which the child is affected, and ensure that the child’s opinion is taken into account in accordance with the child’s age and maturity, and adopt national uniform standard implementing regulations and guidelines accordingly*» (COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Italy*, cit., par. 17, lett. a)).

⁵³ In collaborazione con la Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni, l’AGIA ha dato vita a un gruppo di lavoro per un approfondimento in tema di partecipazione dei minorenni. Nei prossimi mesi, saranno redatti un documento di studio e proposta con alcune specifiche raccomandazioni, e un *vademecum* sulla partecipazione destinato agli adolescenti.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

scuole di ogni ordine e grado⁵⁴. Soprattutto in questo particolare momento storico, i bambini e i ragazzi non possono essere lasciati fuori dalla fase di riprogettazione e di rilancio. «*Non solo perché è loro il futuro, ma perché appartiene a loro pure il presente*»⁵⁵.

(20 dicembre 2021)

⁵⁴ Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *Manifesto sulla partecipazione dei minorenni*, Roma, 18 novembre 2021, disponibile *online* su www.garanteinfanzia.org/manifesto-sulla-partecipazione-dei-minorenni.

⁵⁵ Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *L’Autorità garante alle istituzioni: “Fate partecipare i minorenni alle vostre decisioni”*, 18 novembre 2021, in www.garanteinfanzia.org/lautorita-garante-alle-istituzioni-fate-partecipare-i-minorenni-alle-vostre-decisioni-0.