

Focus tematici

Prospettive e sviluppi in tema di partecipazione e ascolto delle persone minori di età: un quadro normativo

La partecipazione delle persone minori di età nella società in cui vivono e nelle decisioni che le riguardano rappresenta uno dei principi più innovativi e rivoluzionari sanciti a livello internazionale, un principio che segna quel passaggio fondamentale dalla concezione del minore quale soggetto solamente da proteggere a persona a tutti gli effetti, titolare di diritti fondamentali e protagonista della propria vita. Tale rivoluzione copernicana, per così dire, nella concezione giuridica delle persone minori di età è avvenuta per la prima volta con la [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#) (Crc), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 20 novembre 1989, n. 44/25, e che oggi rappresenta la bussola orientativa di tutte le legislazioni e le politiche nazionali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, fissando alcuni punti fermi quali non discriminazione, superiore interesse, diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, ascolto e partecipazione. Le persone minori di età sono pertanto riconosciute come soggetti titolari di diritti al pari degli adulti e tali diritti vanno garantiti in termini sia procedurali che sostanziali. Si tratta di un obiettivo tanto importante quanto delicato e complesso da raggiungere. La partecipazione concerne l'ascolto della persona minore di età, ma non si limita a questo, comprendendo anche ad esempio un corretto e completo accesso alle informazioni, la creazione di spazi in cui i bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze abbiano modo di dire la loro opinione e prendere parte ai processi decisionali della vita pubblica, la riduzione delle asimmetrie relazionali tra adulti e giovani, non solo nei diversi interventi in campo educativo, giudiziario, sociale, sanitario, ma anche nelle linee politiche da adottare e in tutte le disposizioni operative da assumere. Perseguendo l'obiettivo della partecipazione, la Convenzione assegna in questo modo una dimensione nuova allo status delle persone minori di età, riconoscendo formalmente ed esplicitamente che esse stesse sono titolari di diritti (civili, culturali, economici e sociali), quali il diritto a essere ascoltate, alla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e religione, di associazione e al rispetto della vita privata (artt. 12-16), mirando a una loro reale integrazione nella società in qualità di cittadini.

Certamente il diritto all'ascolto è un momento fondamentale del processo di riconoscimento della partecipazione delle persone di minore età. L'art. 12 della Convenzione stabilisce infatti che:

Gli Stati parte 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. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di

essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.

È indicativo sottolineare come suddetto articolo sia stato identificato dal Comitato per i diritti dell'infanzia come uno dei pilastri della Convenzione, assumendo in tal modo un valore speciale non soltanto come diritto soggettivo autonomo da realizzare, ma anche come parametro interpretativo dell'intera Convenzione e valutativo dei progressi raggiunti dagli Stati nell'attuazione dei diritti in essa enunciati.

Nel General Comment No. 12, 20 luglio 2009, [CRC/C/GC/12](#), *The right of the child to be heard*, si riconosce proprio tale centralità dell'ascolto e della partecipazione nell'architettura dei diritti delle persone di minore età. Infatti, si afferma che: «Article 12 is one of the four general principles of the Convention which highlights the fact that this article establishes not only a right in itself, but should also be considered in the interpretation and implementation of all other rights». Si individua dunque un diritto sostanziale, affermando che tutti i minorenni hanno il diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano; è altresì anche un diritto procedurale, ovvero uno strumento attraverso il quale intervenire nei processi decisionali, influire sulle scelte, denunciare abusi di potere e ottenere giustizia. Consente, in altre parole, di essere protagonisti delle proprie scelte esistenziali, di opporsi alle violazioni, di agire per ottenere il riconoscimento dei propri diritti; ma, al contempo, è anche un significativo strumento interpretativo della normativa nazionale in materia di infanzia e adolescenza. In tutti i procedimenti che coinvolgono persone minori di età, dunque, all'autorità (genitoriale, amministrativa, scolastica, sanitaria, giudiziaria, politica) prima di giungere a qualunque decisione è richiesto di: verificare che il minore abbia una capacità di discernimento sufficiente; assicurarsi che abbia ricevuto tutte le informazioni pertinenti e, qualora la situazione lo richieda, anche le informazioni supplementari utili ai fini di una più consapevole comprensione della questione; consultarlo personalmente, in via diretta o indiretta, attraverso modalità che variano a seconda della sua età e maturità, tenendo in debito conto l'opinione da lui espressa. Anche a livello europeo, il tema della partecipazione delle persone di minore età riveste un'importanza fondamentale.

Anzitutto, mediante il riconoscimento dei loro diritti nella [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), firmata a Nizza nel 2000, la quale si muove sulla scia di questa cultura giuridica

internazionale: le disposizioni dell'art. 24 della Carta europea, affermando che il minore può esprimere la sua opinione e che essa deve essere presa in considerazione in funzione della sua età e maturità, assumono un importante ruolo di raccordo nel dialogo tra i diversi livelli di tutela internazionale, sovranazionale e nazionale, soprattutto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha reso la Carta giuridicamente vincolante per tutti gli Stati membri. Ciò si è manifestato, con ancora più evidenza, nei processi che hanno portato la Commissione europea ad adottare la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 24 marzo 2021, [COM\(2021\) 142 final](#), *Strategia dell'Ue sui diritti dei minori*, e il Consiglio dell'Ue ad adottare la raccomandazione 14 giugno 2021, [\(UE\)2021/1004](#), *che istituisce una garanzia europea per l'infanzia*, nell'ambito dei quali vi è stato un vero coinvolgimento diretto delle persone di minore età, mediante lo svolgimento di consultazioni e la somministrazione di specifici questionari, allo scopo di garantire una effettiva partecipazione dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze nella stesura di questi importanti documenti che li riguardano. La partecipazione dei minorenni diviene così elemento fondante di una nuova forma di esercizio della democrazia che impone di introdurre un quadro normativo e meccanismi necessari a facilitare l'attivo coinvolgimento di bambine, bambini e adolescenti. L'effettivo coinvolgimento nei processi decisionali permette così alle persone di minore età di accrescere la capacità di esercitare anche il diritto alla libertà di espressione, il diritto alla non discriminazione e il diritto a un pieno sviluppo e consente loro di svolgere in modo consapevole un ruolo attivo all'interno della società.

È importante sottolineare come questa metodologia partecipativa stia diventando una prassi ricorrente nell'ambito delle politiche europee in materia di infanzia e adolescenza. Infatti, anche in seno al Consiglio d'Europa, per la stesura dell'ultima Strategia per i diritti dell'infanzia (2022-2027), *I diritti dei minorenni in azione: dall'attuazione continua all'innovazione congiunta*, [CM\(2021\)168-final](#), adottata dal Comitato dei Ministri il 23 febbraio 2022, si è scelto di porre le persone minori di età al centro dei lavori. La Strategia è stata elaborata nel quadro di un ampio processo consultivo al quale hanno partecipato governi nazionali, organizzazioni internazionali, organizzazioni della società civile e, infine e soprattutto, 220 minorenni provenienti da dieci Stati membri.

Anche a livello nazionale, il tema della partecipazione è centrale nel più ampio quadro degli interventi e delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale proposito assume ulteriore rilievo alla luce anche delle [Osservazioni conclusive](#) del 2019

che il Comitato sui diritti dell'infanzia ha rivolto all'Italia e nelle quali si è raccomandato: (I) di introdurre una misura legislativa onnicomprensiva che stabilisca il diritto del minore a essere ascoltato senza alcuna discriminazione; (II) di adottare standard nazionali uniformi che rendano effettivi di conseguenza regolamenti e linee guida sulla partecipazione e l'ascolto del minore in relazione a tutte le decisioni che lo riguardano; (III) di promuovere la significativa e rafforzata partecipazione di tutti i minorenni all'interno della famiglia, delle comunità e delle scuole e di prevedere l'istituzionalizzazione dei Consigli dei minorenni sotto forma di appuntamento stabile con la garanzia che essi ricevano un mandato efficace e risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate, al fine di facilitare il loro effettivo coinvolgimento nei processi legislativi nazionali rispetto alle questioni che li riguardano. In tal senso, meritano di essere richiamate le *Linee guida per la partecipazione di bambine e bambini e ragazze e ragazzi*, elaborate dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e pubblicate il 9 dicembre 2021. Tale importante strumento, in linea anche con le raccomandazioni dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza contenute nel *Manifesto sulla partecipazione dei minorenni*, pubblicato in occasione della Giornata internazionale dell'infanzia 2021, mira a definire un modello di partecipazione delle persone di minore età ai lavori che riguardano la predisposizione e l'attuazione del Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti dei soggetti in età evolutiva: l'attenzione alla dimensione dell'ascolto ne costituisce, infatti, un presupposto, così come, allo stesso modo, ogni riferimento al tema della partecipazione presente nella Crc deve intendersi come naturale orizzonte di riferimento e orientamento. Le Linee guida sono uno strumento metodologico nato principalmente per orientare il percorso dell'Osservatorio al fine di assicurare l'ascolto e la partecipazione dei minorenni in ogni fase del Piano, a partire dalla fase di monitoraggio, con un approccio circolare strutturato nel tempo. Le Linee guida, tuttavia, hanno anche una portata molto più ampia, poiché si prefiggono di orientare alla cultura della partecipazione anche le istituzioni, a tutti i livelli di governo, e i diversi contesti nei quali i bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze si sviluppano, rendendo così la partecipazione delle persone minori di età un elemento intrinseco e strategico rispetto ai processi decisionali che le riguardano. Esse sono dunque pensate anche e soprattutto per gli adulti che condividono con bambini, bambine, ragazzi e ragazze esperienze nei vari possibili contesti di vita, a partire dalla famiglia, dalla scuola e dalle altre agenzie educative formali e non formali, ma senza mancare di attenzione per gli altri diversi ambiti che accolgono bambini, bambine,

ragazzi e ragazze in condizioni di difficoltà, come gli ospedali, i servizi di cura e protezione, quelli di supporto alle famiglie in condizioni di fragilità o del sistema giudiziario. In quest'ottica, la partecipazione è pertanto intesa non come informazione, coinvolgimento o esperienza episodica ma come un'espressione di sé in una definizione ed elaborazione collettiva, che prevede anche la valutazione del processo e dei risultati. La partecipazione deve quindi diventare una prassi ordinaria.