



# Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre Juridique International et Droits de l'Homme  
Diretta da Claudio Zanghì, Lina Panella, Carlo Curti Gialdino

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

Gli Speciali

Dicembre 2024

## Povert  e diritti dei minori nel diritto internazionale ed europeo

[www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)

Rivista telematica - ISSN 2284-3531

Registrazione al Tribunale di Roma n. 46/2014 del 10 marzo 2014

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI  
*Gli Speciali*  
Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

**COMITATO SCIENTIFICO**

Rafâa Ben Achour – Anthony Arnull – Jean-Cristophe Barbato – Maria Caterina Baruffi – Andrea Biondi – Isabelle Bosse-Platière – Mouloud Boumgchar – Laurence Burgogue-Larsen – Antonio Remiro Brotons – Ruggiero Cafari Panico – Giandonato Caggiano – Mario Pio Calogero – Andrea Cannone – Ida Caracciolo – Giovanni Cellamare – Consuelo Ramón Chornet – Gianluca Contaldi – Marcello Di Filippo – Zlata Drnas Clement – Emmanuel Decaux – Alejandro del Valle Gálvez – Angela Del Vecchio – Angela Di Stasi – Carlos Villan Duran – Osman El Hajjié – Juan Manuel Faramiñan Gilbert – Pablo Antonio Fernandez Sanchez – Paolo Fois – Olivier de Frouville – Pietro Gargiulo – Giancarlo Guarino – Hajer Gueldich – Luis Miguel Hinojosa-Martínez – Paola Ivaldi – Slim Laghmani – Jaime Ferrer Lloret – Alessio Lo Giudice – Sergio Marchisio – Magdalena María Martín Martínez – Paolo Mengozzi – Claudia Morviducci – Bruno Nascimbene – Massimo Panebianco – Nicoletta Parisi – Piero Pennetta – Béatriz Pérez De La Heras – Stelios Perrakis – Yves Petit – Carlos Jimenez Piernas – Pietro Pustorino – Guido Raimondi – Fabián Salvioli – Tullio Scovazzi – Lucia Serena Rossi – Antonio Ruggeri – Francesco Seatzu – Attila Tanzi – Christian Tomuschat – Soledad Torrecuadrada García-Lozano – Sebastian Touzé – Takis Tridimas – Ennio Triggiani – Ugo Villani – Jorge E. Viñuales.

**COMITATO DI REDAZIONE**

*Responsabile osservatori:* Raffaele Cadin

*Coordinatore di redazione:* Francesco Battaglia

*Componenti:* Patrizia Accordino – Gabriele Asta – Maria Cristina Carta – Nicola Colacino – Giulia Colavecchio – Cristina Grieco – Luigino Manca – Gianfranco Gabriele Nucera – Antonio J. Palma – Francesca Perrini – Anna Pitrone – Luigi Prospero – Valentina Zambrano

*Criteri di referaggio:*

I contributi de *Gli Speciali* sono sottoposti, in forma anonima, a due *referees*, che decidono sulla pubblicazione senza modifiche, con modifiche ovvero sulla non pubblicazione.

*Povert  e diritti dei minori nel  
diritto internazionale ed  
europeo*

  Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*  
Supplemento al n. 5/2024  
dicembre 2024

ISSN 2284-3531



# Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre Juridique International et Droits de l'Homme  
Diretta da Claudio Zanghì, Lina Panella, Carlo Curti Gialdino

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

## INDICE

SARA DE VIDO, ANGELA DI STASI, LINA PANELLA, <i>Introduzione</i> .....	I
FRANCESCO DEANA, <i>Povert� e discriminazione abitativa a danno dei minori Rom nell'unione europea</i> .....	1
ELENA FRASCA, <i>Matrimoni precoci, povert� e violenza di genere: limiti del quadro giuridico internazionale e prospettive future di aggiornamento di aggiornamento nella Convenzione di Istanbul</i> .....	29
ROBERTA GRECO, <i>Children's Digital Poverty and Online Threats: Steps Forward Towards Promoting Digital Education and Business' Responsibilities?</i> .....	53
VINCENZO LORRUBBIO, <i>Povert� e minori: il ruolo (attuale e potenziale) della Carta Sociale Europea</i> .....	71
FRANCESCA PERRINI, <i>L'eliminazione della povert� per i minori attraverso la realizzazione dello sviluppo sostenibile</i> .....	92
ANNA PITRONE, <i>La lotta alla povert� educativa nell'Unione europea: limiti e prospettive</i> .....	104
ISABELLA SALSANO, <i>Adattamento climatico e minori svantaggiati: il superiore interesse del minore nell'Africa Sub-Sahariana</i> .....	116
ATTILIO SENATORE, <i>Emergenza climatica quale fattore di crisi dei diritti del minore: riflessioni e prospettive a partire dal "general Comment N.26" alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia</i> .....	132

## INTRODUZIONE

Questo *Speciale* della rivista *Ordine internazionale e diritti umani* contiene la versione, rivista ed integrata, di alcune relazioni svolte nel corso del seminario su “Povertà e diritti dei minori”, promosso dai gruppi di interesse della SIDI “Diritto internazionale ed europeo dei diritti umani” e “Diritti fondamentali e cittadinanza nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia” in occasione del Convegno SIDI che si è svolto a Palermo nel giugno 2024. Per scelta editoriale, i lavori presenti in questo volume si pongono in continuazione ed a completamento degli articoli pubblicati nel Focus su “Best Interest of the Child e tutela dei diritti dei minori nell’Unione europea” della rivista *Freedom Security and Justice: European Legal Studies* (n. 2024/3), a testimonianza degli interessi scientifici comuni che legano tutti gli studiosi di materie internazionalistiche ed europee che si adoperano per tenere aggiornate le due Riviste.

Da un punto di vista puramente tecnico, la soglia di povertà è un parametro che viene adottato a livello internazionale o nazionale per cercare di stabilire il livello di reddito al di sotto del quale una famiglia o un singolo individuo possono essere considerati poveri.

La Banca Mondiale e le Nazioni Unite hanno fissato in 2,15 dollari al giorno per persona la soglia della povertà estrema: ovvero quella condizione in cui una persona non ha accesso ai beni e servizi essenziali per una vita dignitosa, come cibo sufficiente, acqua potabile, alloggio adeguato, istruzione e assistenza sanitaria.

Questa situazione comporta gravi difficoltà economiche e sociali, limitando le opportunità di sviluppo personale e di benessere.

Quando si parla di povertà, inoltre, è utile tenere in considerazione anche il concetto di povertà relativa, ovvero la misura del disagio economico in rapporto al tenore di vita medio di una società. Una persona è considerata in povertà relativa se il suo reddito è inferiore a una certa soglia, solitamente fissata al 50% o 60% del reddito medio nazionale.

Pur non implicando necessariamente una mancanza di beni essenziali, la povertà relativa riflette la disuguaglianza economica presente nelle comunità, anche quelle più ricche.

La povertà non è solo un fatto economico: è una negazione di scelte e di opportunità, una violazione della dignità umana.

Siamo abituati a pensare alla povertà come a un fattore puramente monetario, economico, invece la povertà non è (solo) mancanza di reddito, ma significa anche insicurezza, impotenza ed esclusione di individui, famiglie e comunità. Significa vulnerabilità rispetto alla violenza e spesso implica il vivere in ambienti marginali o fragili, senza accesso all’acqua potabile o ai servizi igienici. Per le Nazioni Unite la povertà è “una negazione di scelte e di opportunità, una violazione della dignità umana”. La povertà è esacerbata da fattori intersezionali di discriminazione, incluso il genere, l’età, la condizione sociale, l’etnia.

Per tali considerazioni la lotta alla povertà, oggi, può essere considerata come valore fondamentale della comunità internazionale. Non a caso il primo degli obiettivi dell’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi

---

\* Professoressa Ordinaria di Diritto Internazionale, Università Ca’ Foscari di Venezia

\*\* Professoressa Ordinaria di Diritto Internazionale, Università di Salerno

\*\*\* Professoressa Ordinaria di Diritto Internazionale, f.r., Università di Messina

membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, è proprio quello di porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo. Infatti 836 milioni di persone nel mondo vivono ancora in condizioni di povertà e nelle zone in via di sviluppo una persona su cinque vive con meno di 1,25 dollari al giorno e molti milioni di persone ogni giorno guadagnano poco più di tale somma. A ciò si aggiunge che molti individui sono a rischio di ricadere nella povertà.

Pur essendo un obiettivo estremamente ambizioso quello prevista nell' Agenda 2030 delle Nazioni unite, stava mostrando alcuni risultati incoraggianti. Tuttavia, la pandemia da Covid-19 ha in parte invertito i progressi raggiunti, portando o riportando quasi 100 milioni di persone a vivere con meno di due dollari al giorno.

Anche nel Patto per il futuro adottato dall'Assemblea generale per *consensus*, nel corso del *Summit for the future* che si è tenuto il 22-23 settembre 2024, si ribadisce un rinnovato impegno nel dare seguito all'Agenda 2030, incoraggiando un'accelerazione degli sforzi sia sul piano politico che finanziario, soprattutto con riferimento all'obiettivo relativo all'eliminazione della povertà, che, essendo condizione necessaria per uno sviluppo sostenibile, rimane la più grande sfida globale da affrontare.

La povertà va ben oltre la sola mancanza di guadagno e di risorse per assicurarsi da vivere in maniera sostenibile. Tra le sue manifestazioni c'è la fame e la malnutrizione, l'accesso limitato all'istruzione e agli altri servizi di base, la discriminazione e l'esclusione sociale, così come la mancanza di partecipazione nei processi decisionali. Per tali motivi, secondo le Nazioni Unite, la crescita economica deve essere inclusiva, allo scopo di creare posti di lavoro sostenibili e di promuovere l'uguaglianza.

Anche l'Unione europea ha posto l'eliminazione della povertà al centro della propria azione, come dimostrano le numerose iniziative in ambito di inclusione sociale. Un esempio per tutti è fornito dal *Piano di azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, elaborato dalla Commissione nel 2021, nel quale uno dei tre obiettivi cui l'Unione europea deve ambire entro il 2030 è proprio quello di ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Il tema della lotta alla povertà riguarda tutti i settori del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea, comportando sempre un necessario bilanciamento tra i diritti dell'individuo e nuovi equilibri economico-finanziari suscettibili di incidere sul tasso di povertà di taluni Stati.

Negli scritti contenuti in questo *Speciale* della rivista *Ordine internazionale e diritti umani* il problema della povertà viene affrontato con riferimento ad una categoria vulnerabile quali sono i minori, titolari di diritti fondamentali garantiti da specifiche Convenzioni internazionali e atti di diritto europeo.

Dei 15 milioni di persone che l'Unione europea si propone di sottrarre allo stato di povertà o di esclusione sociale, almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini, creando quindi le condizioni per spezzare il circolo vizioso intergenerazionale della povertà, evitando che diventino adulti a rischio di povertà o di esclusione sociale con conseguenti effetti sistemici a lungo termine. La povertà infantile a livello globale rappresenta una delle sfide più critiche del nostro tempo: circa 333 milioni di bambini e bambine vivono in condizioni di estrema povertà. Una condizione questa che non risparmia nemmeno i minori che vivono negli Stati a reddito medio-alto: secondo le stime di Unicef nei 40 Paesi che aderiscono all'Ocse, ad esempio, a fine 2024 c'erano ancora oltre 69 milioni di minori che vivevano in famiglie che guadagnavano meno del 60% del reddito medio nazionale.

Ma la povertà è anche una questione di genere: amplificando le disuguaglianze economiche, bambine, ragazze e donne sono colpite in modo sproporzionato dalla povertà. Basti pensare al fatto che vengono pagate meno rispetto agli uomini e devono dedicare molto più tempo al lavoro di cura non retribuito di figli e genitori anziani e tale situazione aumenta la loro vulnerabilità alla povertà, soprattutto in contesti dove mancano servizi di assistenza pubblici.

Quando si affronta il problema della povertà dei minori dal punto di vista del diritto internazionale e dell'Unione europea bisogna tener conto di molti fattori che ne ostacolano la lotta globale. Innanzitutto, come gli eventi recenti dimostrano, bisogna tener conto dei conflitti e dell'instabilità politica di molti Stati, nei quali si registra un conseguenziale aumento della povertà. Le risorse interne sono destinate all'acquisto di armi piuttosto che allo sviluppo, e molto spesso le infrastrutture vengono distrutte. Le persone vengono private delle loro case e dei beni di prima necessità e i minori sono i soggetti più svantaggiati a causa della loro vulnerabilità.

Altra causa di aumento della povertà è certamente il cambiamento climatico. Eventi climatici estremi, come siccità, inondazioni e desertificazione, colpiscono in modo particolarmente grave le comunità più povere, che dipendono fortemente dall'agricoltura. Questo distrugge i mezzi di sussistenza e costringe milioni di persone a migrare, aumentando la loro vulnerabilità rispetto alla povertà. Ulteriore elemento da tenere presente per affrontare il problema della povertà dei minori è la crescita demografica. In alcune regioni, come nell'Africa subsahariana, la crescita rapida della popolazione supera la capacità dei governi di fornire i servizi essenziali come istruzione, sanità e infrastrutture. Questo aggrava le disuguaglianze economiche, specialmente in assenza di politiche di redistribuzione adeguate.

I lavori contenuti in questo volume, affrontano il problema della povertà dei minori, esaminando le diverse cause che sono all'origine del fenomeno, le conseguenze che ne derivano per i diritti dei minori e gli eventuali rimedi che una corretta ed efficace applicazione delle norme internazionali può determinare, costituendo un importante punto di riferimento per approfondire un problema che richiede soluzioni non più procrastinabili da parte delle istituzioni internazionali e dei governi degli Stati.

FRANCESCO DEANA\*

**DISCRIMINAZIONI ABITATIVE E POVERTÀ:  
QUALE TUTELA PER I MINORI ROM NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA?**

SOMMARIO: 1. Introduzione: le condizioni abitative dei minori Rom nell'Unione europea e il rischio di povertà intergenerazionale che ne consegue. – 2. Il diritto all'abitazione come diritto fondamentale e le sue violazioni in danno dei minori Rom nell'UE. – 2.1 Le discriminazioni abitative. – 3. Il ruolo dell'Unione europea e degli Stati membri nella tutela delle condizioni abitative dei minori Rom. – 4. Obblighi sovranazionali e strumenti di tutela delle condizioni abitative dei minori Rom in assenza di un diritto comune in materia. – 4.1. Applicabilità degli strumenti a difesa dei valori comuni in ipotesi di discriminazioni abitative. – 4.2. Condizioni abitative e principio di discriminazione in base all'origine etnica nel diritto derivato dell'UE. – 4.2.1. Le discriminazioni abitative nella giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia. – 4.2.2. Il controllo della Commissione europea sulle discriminazioni abitative negli Stati membri – 4.3. I limiti applicativi del diritto antidiscriminatorio dell'UE alle discriminazioni abitative. – 5. Conclusioni.

*1. Introduzione: le condizioni abitative dei minori Rom nell'Unione europea e il rischio di povertà intergenerazionale che ne consegue*

La comunità Rom<sup>1</sup>, una delle minoranze più numerose e storicamente presenti in Europa<sup>2</sup>, continua a essere soggetta, per le sue peculiari caratteristiche, a discriminazione e marginalizzazione negli Stati membri dell'Unione europea<sup>3</sup>. Trattandosi di una delle minoranze c.d. “non territorializzate” (o “non nazionali”), ossia che non si identificano con uno specifico territorio e con gli enti e associazioni che ne rappresentano gli interessi, quella

---

\* Ricercatore a tempo determinato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Udine.

<sup>1</sup> Coerentemente con i documenti delle istituzioni dell'Unione europea, anche in questa sede il termine “Rom” è utilizzato come termine generale che comprende diversi gruppi affini in tutta Europa, sedentari o meno, che possono avere culture e stili di vita tra loro anche diversi. Per uno studio scientifico sulla varietà dei gruppi Rom e delle rispettive caratteristiche, si veda L. PIASERE, *I rom d'Europa: una storia moderna*, Roma, 2009, e, prima ancora, ID., *Un mondo di mondi: antropologia delle culture rom*, Napoli, 1999.

<sup>2</sup> Secondo i dati prodotti dal Consiglio d'Europa e riportati nello studio redatto da M. LECERF, *Understanding EU action on Roma inclusion*, e pubblicato per lo European Parliamentary Research Service nel marzo 2024, «[...] of an estimated 10 to 12 million in Europe, some 6 million Roma people live in the EU, most holding EU citizenship. The estimated share of Roma people in the various Member States ranges from 30 % in Romania, 12.2 % in Bulgaria, 12.2 % in Hungary, 12.2 % in Spain, 7.9 % in Slovakia, 6.5 % in France, 3.2 % in Czechia, 2.8 % in Greece, 2.4 % in Italy, 1.7 % in Germany to less than 1 % in most of the other EU Member States».

<sup>3</sup> Ne dà atto anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: Corte EDU), la quale, ad esempio nella sentenza del 13 novembre 2007 relativa al caso *D.H. and others v. Czech Republic*, ricorso n. 57325/00, rileva che «as a result of their turbulent history and constant uprooting, the Roma have become a specific type of disadvantaged and vulnerable minority» (par. 182). A sostegno di questo assunto la Corte richiama le osservazioni generali della Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1203 del 2 febbraio 1993 su *Gypsies in Europe*, nonché il par. 4 della Raccomandazione n. 1557 del 25 aprile 2002 *on the legal situation of Roma in Europe*. Rileva l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), nella sua *Relazione sui diritti fondamentali* del 2019, che quasi la metà dei Rom (45%) che abitano in uno dei sei Stati membri partecipanti, si è sentita discriminata in almeno un ambito della vita.

Rom è una minoranza meno strutturata, organizzata e quindi tradizionalmente più debole delle minoranze territoriali. Inoltre, le difficoltà di identificazione dei Rom con un territorio hanno fatto sì che essi siano stati sempre percepiti come “estranei” nei contesti in cui sono presenti e per questo siano da sempre oggetto di pregiudizio, discriminazione ed emarginazione<sup>4</sup>. Il fatto, infine, che alcuni Paesi membri dell’UE non identifichino i Rom neppure come una minoranza etnica<sup>5</sup> ha solo contribuito ad aggravare la loro situazione, privandoli delle specifiche tutele previste dal diritto internazionale e sovranazionale, la cui efficacia è già troppo spesso limitata dal persistente antiziganismo<sup>6</sup> che permea la società europea.

Una delle principali conseguenze di questa combinazione di esclusione sociale e discriminazioni è che moltissimi Rom vivono in condizioni di povertà grave o estrema<sup>7</sup>.

Particolarmente colpiti dalla situazione sin qui descritta sono i minori. Il rischio di povertà per i minori cresciuti in famiglie Rom è addirittura superiore di oltre quattro volte rispetto a quello stimato per gli altri minori in Europa<sup>8</sup>. Ciò si traduce in una profonda disuguaglianza di opportunità, in particolare per i minori che vivono in Stati membri dell’Unione europea con bassi livelli di povertà generale. Le condizioni di esclusione sociale, discriminazione e privazione in cui vivono i minori Rom<sup>9</sup>, aggravate peraltro dagli effetti della

---

<sup>4</sup> S. PUGLIESE, *La tutela delle minoranze nell’Unione europea: il caso della minoranza Rom*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2-2019, p. 331 ss., 344.

<sup>5</sup> S. LIPOTT, *The Roma as a Protected Minority? Policies and Best Practices in the EU*, in *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 12, No. 4, 2012, p. 78 ss., 82. Tuttavia, come espresso dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenza del 16 luglio 2015, C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD*, ECLI:EU:C:2015:480, punto 46, è pacifico che ai sensi del diritto dell’Unione europea in generale, non quindi ai soli sensi di specifici atti normativi, l’origine rom possa essere qualificata come “origine etnica”.

<sup>6</sup> La Raccomandazione politica generale n. 13 del 21 giugno 2011 dell’European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) sulla lotta contro l’antiziganismo e le discriminazioni nei confronti dei Rom, reperibile [qui](#), afferma, a pag. 3, che «antigypsyism is a specific form of racism, an ideology founded on racial superiority, a form of dehumanisation and institutional racism nurtured by historical discrimination, which is expressed, among others, by violence, hate speech, exploitation, stigmatisation and the most blatant kind of discrimination».

<sup>7</sup> Gli esiti del *Roma Survey 2021*, pubblicato dalla FRA e consultabile [qui](#), l’80% dei Rom presenti nei dodici Paesi esaminati – dieci Stati membri dell’UE e due Stati candidati all’adesione – vive ancora al di sotto della soglia di povertà, ossia vive in famiglie con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano prodotto in quel Paese. I dati della EU-MIDIS II (la seconda indagine sulle minoranze e la discriminazione nell’Unione europea, consultabile [qui](#)) condotta dalla medesima Agenzia nel 2018 mostrano che solo un rom su quattro di età pari o superiore a sedici anni ha indicato il lavoro dipendente o il lavoro autonomo come propria attività principale. Ulteriori dati significativi sono contenuti nel report *Roma children across Europe*, reperibile [qui](#).

<sup>8</sup> Addirittura nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un’Unione dell’uguaglianza: quadro strategico dell’UE per l’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom*, COM(2020) 620 final, del 7 ottobre 2020, si indica nell’85% la quota di minori Rom considerati sotto la soglia di povertà a fronte di una quota di minori in generale che vive a rischio di povertà ed esclusione sociale pari al 19,6%. Sulla base di queste e altre considerazioni è stata adottata la Raccomandazione del Consiglio del 12 marzo 2021 *sull’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom*, 2021/C 93/01, che rivolge l’invito agli Stati membri ad adottare quadri strategici nazionali per, tra le altre cose, «combattere il tasso di rischio di povertà estremamente elevato e la deprivazione materiale e sociale tra la popolazione Rom» (par. 3).

<sup>9</sup> I dati della EU-MIDIS II possono essere ancora utilmente richiamati: il tasso medio di NEET rom (giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano) è pari al 63%, rispetto alla media dell’UE del 12%; un bambino Rom su tre ha visto un proprio familiare andare a letto digiuno almeno una volta al mese; quasi la metà dei Rom di età compresa tra i 6 e i 24 anni non ha frequentato la scuola; solo il 53 % dei bambini Rom di età compresa tra i 4 e i 6 anni ha partecipato all’educazione della prima infanzia.

pandemia di COVID-19<sup>10</sup>, non fanno altro che minare la coesione sociale dell'Unione, rafforzando il circolo vizioso della povertà intergenerazionale<sup>11</sup>, dalla quale i minori dovrebbero essere mantenuti indenni<sup>12</sup>.

Tra i vari ambiti in cui discriminazione e violazioni dei diritti fondamentali convergono a danno dei Rom, e dei minori in particolare, il presente studio si concentrerà su quello dell'alloggio<sup>13</sup>. Le c.d. “discriminazioni abitative”, infatti, non solo colpiscono con particolare frequenza le famiglie Rom negli Stati membri<sup>14</sup>, ma rappresentano un fattore che è particolarmente capace di generare e alimentare dinamiche atte a perpetuare povertà, disuguaglianza e marginalizzazione, con effetti devastanti sui minori e sul loro sviluppo socio-economico<sup>15</sup>. Come si vedrà meglio in seguito, vivere in condizioni abitative inadeguate ha un impatto diretto e significativo sulle opportunità di vita dei minori, ma prima ancora pregiudica il pieno godimento da parte loro di diritti umani fondamentali – quali il diritto alla salute<sup>16</sup>, all'istruzione<sup>17</sup>, alla privacy<sup>18</sup>, alla socializzazione<sup>19</sup>, al lavoro<sup>20</sup>, alla sicurezza personale<sup>21</sup> – e, ancor prima, la tutela della loro dignità.

La problematica è ben nota alle istituzioni politiche dell'Unione europea.

<sup>10</sup> Cfr. A. MACÍAS LEÓN, N. DEL PINO-BRUNET, *The Vulnerability of European Roma to the Socioeconomic Crisis Triggered by the COVID-19 Pandemic*, in *Social Sciences*, 2023, 12(5), p. 292 ss. e il Bollettino n. 5 della FRA *Coronavirus pandemic in the EU – impact on Roma and Travellers*, pubblicato [qui](https://www.fra.europa.eu/en/publications-and-communications/coronavirus-pandemic-in-the-eu-impact-on-roma-and-travellers) il 29 settembre 2020.

<sup>11</sup> In alcuni contesti, come ad esempio la succitata Raccomandazione del Consiglio del 12 marzo 2021, l'aggettivo utilizzato, con significato tuttavia pressoché identico, è “multigenerazionale”.

<sup>12</sup> V. in tal senso il Principio 11 del Pilastro europeo dei diritti sociali, il quale richiama il diritto dei minori “ad essere protetti dalla povertà”. Si ricordi però che il Pilastro non ha forza giuridica vincolante e, pertanto, i diritti che sancisce non sono opponibili di per se stessi alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri, salvo non siano previsti al contempo in altre fonti invece vincolanti, come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Carta sociale europea o la sua versione riveduta. Tuttavia, il Pilastro può essere richiamato come parametro di interpretazione e controllo sull'implementazione di tali diritti e principi in atti giuridicamente vincolanti, *in primis* da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea. Sul tema cfr. S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, p. 101 ss.; P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Comunità internazionale*, 2019, p. 233 ss.

<sup>13</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 *sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti* (2021/C 456/14).

<sup>14</sup> Conclusioni del Consiglio *relative a misure volte a garantire ai Rom parità di accesso ad alloggi adeguati e desegregati e ad affrontare la questione degli insediamenti segregati*, 9 ottobre 2023, doc. n. 13517/23.

<sup>15</sup> I dati raccolti dal *Roma Survey 2021* hanno dimostrato che i bambini Rom sotto i 15 anni sperimentano la privazione abitativa più spesso dei Rom di età compresa tra 45 e 64 anni (8 punti percentuali di differenza). In paesi come Croazia, Italia e Portogallo, la differenza tra bambini e Rom anziani è particolarmente pronunciata. Per uno studio scientifico su come un'abitazione inadeguata incida sulla capacità a lungo termine dei minori di uscire da situazioni di povertà si veda S. N. BARTLETT, *Does Inadequate Housing Perpetuate Children's Poverty? Childhood*, 1998, p. 403 ss.

<sup>16</sup> D. D'ALESSANDRO, L. APPOLLONI, *Housing and health: an overview*, in *Annali di igiene medicina preventiva e di comunità*, 2020, 32.5, Supple 1: p. 17 ss.

<sup>17</sup> L. HARKER, *The impact of housing on children's life chances*, in *Journal of Children's Services*, 2007, Vol. 2 No. 3, p. 43 ss.

<sup>18</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, E/1992/23, 13 December 1991, par. 7.

<sup>19</sup> S. N. BARTLETT, *Housing as a Factor in the Socialization of Children: A Critical Review of the Literature*, in *Merrill-Palmer Quarterly*, 1997, p. 169 ss.

<sup>20</sup> N. O'HIGGINS, A. Ivanov, *Education and Employment Opportunities for the Roma*, in *Comp Econ Stud.* 2006, p. 6 ss.

<sup>21</sup> V. ancora CESCR, *General Comment No. 4*, citato *supra* in nota n. 18, par. 8.

Il 24 marzo 2021, la Commissione ha presentato la sua proposta per una Strategia globale sui diritti dei minori per il quadriennio 2021-2024, con l'obiettivo di promuovere sforzi congiunti per aiutare tutti i minori a realizzare i loro diritti e metterli al centro delle politiche dell'UE<sup>22</sup>. Già in tale documento, ma ancor più nella successiva Raccomandazione con cui il Consiglio ha istituito, come parte integrante di detta Strategia, una *Garanzia europea per l'infanzia*, particolare attenzione è stata rivolta ai “bambini bisognosi”<sup>23</sup>, e ancor più ai minori di origine migrante o appartenenti a minoranze etniche – in particolare i Rom –, indicati come uno dei gruppi target prioritari. Già da oltre quindici anni, però, le istituzioni politiche dell'Unione europea si erano attivate a più riprese per affrontare le molteplici problematiche che affliggono i Rom, inclusa la questione abitativa, allo scopo di promuovere l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione.

Rispetto al miglioramento delle condizioni abitative, per ragioni che verranno spiegate meglio in prosieguo, l'azione dell'UE si è indirizzata pressoché esclusivamente verso la definizione di strategie politiche, costruite attorno ad atti non vincolanti<sup>24</sup>, che perlopiù incoraggiano gli Stati membri ad attivare proprie misure di intervento, anche attraverso l'impiego delle varie linee del budget europeo, ad esempio per promuovere investimenti in infrastrutture e servizi abitativi. Così operando, l'Unione non ha certo indotto efficacemente gli Stati membri, primi responsabili dell'attuazione di tali strategie, ad intervenire a tutela di questa minoranza<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 24 marzo 2021, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, COM(2021) 142 final

<sup>23</sup> Rappresentando con questo termine il 22,9% dei bambini sotto i 18 anni a rischio di povertà o esclusione sociale, ovvero 18 milioni di soggetti di minore età. La raccomandazione del Consiglio approvata il 14 giugno 2021 ha come obiettivo principale l'ampliamento dell'accesso per i bambini bisognosi a servizi fondamentali, incluso un alloggio adeguato, per un approccio olistico che contrasti la povertà e l'esclusione sociale minorile.

<sup>24</sup> Questo processo politico ha interessato le tre delle quattro istituzioni politiche dell'UE, a partire dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*, COM(2011) 173 final. Il successivo intervento del Consiglio, formalizzato nella Raccomandazione del 9 dicembre 2013, *su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri*, 2013/C 378/01, si è focalizzato sulla riduzione della povertà attraverso la lotta alla discriminazione. Nel 2017, è stata la volta del Parlamento europeo, che ha approvato la Risoluzione del 25 ottobre 2017 *sugli aspetti relativi ai diritti fondamentali nell'integrazione dei rom nell'Unione europea: lotta all'antiziganismo* (2017/2038(INI)). Nonostante la buona volontà dimostrata dalle istituzioni europee, la Commissione, nella sua relazione di valutazione della strategia (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione sull'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom – 2019*, COM(2019) 406 final) ha rilevato che il carattere non vincolante degli atti adottati dalle stesse istituzioni aveva condotto ad un impegno limitato da parte degli Stati a risultati insoddisfacenti. Al momento è in attuazione una nuova strategia, avviata nell'ottobre 2020, sempre dalla Commissione, con orizzonte temporale al 2030 (Comunicazione COM(2020) 620 final, cit. *supra*) che ricomprende una proposta di raccomandazione del Consiglio poi effettivamente adottata (Raccomandazione del Consiglio del 12 marzo 2021 *sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom*, 2021/C 93/01). Successivamente, merita menzione la Risoluzione del parlamento europeo del 5 ottobre 2022 *sulla situazione dei rom che vivono in insediamenti nell'UE*, (2022/2662(RSP)), ove si auspica l'inclusione dei bambini Rom nei piani nazionali degli Stati membri per porre fine all'esclusione sociale e alla povertà e invocando pari opportunità di accesso all'istruzione, al lavoro, all'assistenza sanitaria e all'alloggio per i Rom che vivono in insediamenti sul territorio dell'Unione.

<sup>25</sup> Nonostante già la succitata Comunicazione del 5 aprile 2011 richiedesse l'adozione da parte gli Stati membri di strategie nazionali aventi la finalità di migliorare la situazione economica e sociale dei rom che la Commissione approvava nei contenuti, e monitorava per garantirne la corretta attuazione. Purtroppo, come evidenziato nella *Relazione sull'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom – 2019*, cit., par. 4.3, «[l]a politica in materia di alloggi è quella in cui si registra il minor numero di approcci promettenti comuni a diversi paesi. È altresì il settore in cui si è rivelato particolarmente difficile adottare un approccio a lungo termine, integrato e globale». Non solo: il Comitato delle Regioni, nel Parere *Aumentare l'inclusione sociale dei bambini*,

Nella consapevolezza che tanto la protezione delle minoranze quanto quella dei minori sono parte integrante della tutela universale dei diritti umani e che il processo di integrazione europea ha progressivamente imposto a tutti gli Stati membri di conformarsi a una serie di principi e obblighi che influenzano non solo le politiche, ma anche la legislazione nazionale in materia, l'obiettivo del presente scritto è di scoprire se in che misura le tutele derivanti dall'ordinamento dell'UE siano effettivamente attuabili, per garantire a soggetti doppiamente vulnerabili – *in primis* in quanto appartenenti ad una minoranza e *in secundis* in quanto minori – il diritto all'abitazione ed il diritto a non vivere in condizioni di povertà e marginalizzazione. A tal fine, definito il problema ed individuato il nesso tra il rispetto del diritto all'abitazione, incluso il diritto a non subire discriminazioni abitative, e il contrasto alla povertà minorile, si prenderanno in considerazione potenziali strumenti regolati dal diritto primario e derivato, sia dal punto di vista materiale che da quello delle procedure di controllo, diretto o indiretto, sull'applicazione del diritto UE negli Stati membri. Nel fare questo, ogni riferimento ai diritti dei Rom – salvo dove diversamente specificato – deve intendersi riferito anche e soprattutto ai minori appartenenti a tale gruppo.

Infine, si precisa che la presente analisi, pur focalizzata sul diritto dell'Unione europea, non potrà trascurare l'incidenza del diritto internazionale pattizio – e in particolare della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: CEDU), della Carta Sociale europea (in prosieguo: CSE) e della sua versione riveduta (in prosieguo: CSER) – nell'informare l'interpretazione e quindi l'applicazione del diritto sovranazionale nel contesto di indagine.

## 2. Il diritto all'abitazione come diritto fondamentale e le sue violazioni in danno dei minori Rom nell'UE

Il diritto all'abitazione riceve ampio riconoscimento e protezione nel diritto internazionale ed europeo dei diritti umani<sup>26</sup>.

---

*attraverso l'attuazione della garanzia europea per l'infanzia a livello locale e regionale*, del 26 giugno 2024, C/2024/3669, par. 11, si è recentemente lamentato di come alcuni Stati membri abbiano presentato il piano nazionale di attuazione della Garanzia europea per l'infanzia solo a quasi due anni dalla scadenza prevista, mentre altri Stati membri non hanno implementato e le misure concrete di attuazione previste nei rispettivi piani.

<sup>26</sup> Diverse sono le convenzioni o le carte dei diritti contenenti disposizioni che, alcune esplicitamente, altre a seguito di interpretazione da parte delle relative corti, offrono riconoscimento e tutela a questi diritti, ad iniziare dall'art. 25, par. 1, della Dichiarazione universale dei diritti umani e dall'art. 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Limitatamente alla regione europea, benché la CEDU non preveda di per sé il diritto all'abitazione, l'art. 8, par. 1, con la tutela offerta al domicilio e alla vita privata è considerata la disposizione più idonea a garantirne il rispetto nel sistema della Convenzione, anche – grazie alla combinazione con l'art. 14 CEDU – in condizioni di non discriminazione. Similmente, anche la CDFUE non prevede uno specifico diritto all'abitazione, tuttavia desumibile dall'art. 7 attraverso il richiamo alla giurisprudenza interpretativa dell'omologo art. 8 CEDU. La CDFUE, a differenza della CEDU, contiene, al par. 3 dell'art. 34, un riferimento al diritto all'assistenza abitativa. La norma si ispira, come indicato nelle spiegazioni alla Carta stessa, all'articolo 16 CSE (diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica) e agli articoli 30 (diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale) e 31 (diritto all'abitazione) CSER. Sebbene tutti gli Stati membri dell'UE abbiano ratificato almeno una tra la CSE e la versione riveduta del 1996, non tutti hanno accettato entrambe le versioni o tutte le disposizioni in esse contenute. In particolare, ad oggi, dodici Stati dell'UE sono vincolati dall'art. 31 CSER (sulla cui effettiva portata si veda K. LUKAS, *Article 31: The Right To Housing*, in K. LUKAS (ed), *The Revised European Social Charter: An Article-by-Article Commentary*, Cheltenham, 2021, p. 328 ss.): Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia (limitatamente al par. 1), Lituania, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia. A queste disposizioni, perfettamente vincolanti, possiamo aggiungere il Principio 19 del Pilastro europeo dei diritti sociali, della cui natura si è già detto in precedenza, il quale si riferisce all'alloggio

Di tale diritto, vista la varietà di fonti<sup>27</sup> e concezioni<sup>28</sup> rinvenibili nel diritto inter/sovrnazionale, non è immediato definire il contenuto. Si può concordare sul fatto che esso rappresenti il diritto a vivere in un alloggio adeguato, ossia che consenta di condurre uno standard di vita dignitoso, in condizioni di pace e sicurezza, che consenta alla persona umana di sviluppare appieno le proprie capacità. Più agevole è definire cosa non offra tale diritto, ossia il diritto assoluto per tutti di vedersi fornire un alloggio adeguato in qualunque circostanza e a qualunque costo (economico) per la collettività<sup>29</sup>, salvo tale diritto possa vedersi riconosciuto a soggetti particolarmente vulnerabili, come, per quanto qui ci occupa, i minori e gli appartenenti ad una minoranza<sup>30</sup>. Il diritto all'abitazione può essere garantito tanto attraverso l'imposizione di un mero obbligo di non discriminazione nel godimento dello stesso, quanto attraverso l'adozione di azioni positive, che tengano debitamente in considerazione le necessità e le caratteristiche peculiari dei soggetti interessati. Per quanto qui di nostro interesse, una tutela strettamente negativa del diritto all'abitazione è stata considerata insufficiente a tutelare le famiglie Rom; sicché, agli Stati è stato richiesto di considerare debitamente ciò che rende i Rom peculiari rispetto alla maggioranza della popolazione e adottare le azioni positive necessarie di conseguenza<sup>31</sup>.

---

e all'assistenza alle persone senza dimora e prevede che sia garantito l'accesso all'edilizia sociale o all'assistenza abitativa di buona qualità a chi ne ha bisogno e che le persone vulnerabili hanno il diritto a un'assistenza adeguata e alla protezione contro lo sgombero forzato. Su questa combinazione di fonti, alla quale andrebbe aggiunto il piano costituzionale interno di ciascuno Stato, v. G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, numero speciale 4/2018, p. 184 ss.

<sup>27</sup> V. nota precedente.

<sup>28</sup> Che oscillano tra la dimensione economica, quella culturale e quella, prevalente, sociale di tali diritti. Al riguardo cfr. S. FREDMEN, *The right to housing*, in *Comparative Human Rights Law*, Oxford, 2018; N. MOONS, *The Right to Housing in Law and Society*, Cheltenham, 2018; M. KOLOCEK, *The Human Right to Housing in the Face of Land Policy and Social Citizenship*, Cham, 2017; B. BENGTSSON, *Housing as a social right: implications for welfare state theory*, in *Scandinavian Political Studies*, 4-2001, p. 255 ss.; S. LECKIE, *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the right to adequate housing: towards an appropriate approach*, in *Human Rights Quarterly*, 1989, p. 522 ss.; S. WILSON, *The Right to adequate housing*, in J. DUGARD, B. PORTER, D. IKAWA, L. CHENWI (eds), *Research handbook on economic, social, and cultural Rights as human rights*, Cheltenham, 2020; O. TAYLOR, S. LOUBIERE, P. AUQUIER, *Homelessness, housing first and the right to housing- confronting right and reality*, in *Human Rights Review*, 4-2020, p. 373 ss.

<sup>29</sup> La Corte EDU ha precisato in modo piuttosto esplicito, nel caso *Hudorovič and Others v. Slovenia* (sentenza del 10 marzo 2020, ricorsi n. 24816/14 e 25140/14, par. 114), che l'art. 8 della Convenzione non riconosce esplicitamente un diritto a ricevere un'abitazione, tanto meno un diritto a una specifica abitazione o a una categoria particolare di abitazioni, per esempio in una località determinata. La stessa Corte, nella sentenza della Grand Chambre in *Chapman v. the United Kingdom* (sentenza del 18 gennaio 2001, ricorso n. 27238/95, par. 99) ha aggiunto che «Whether the state provides funds to enable everyone to have a home is a matter for political not judicial decision». È dunque accettato che la tutela del diritto all'abitazione da parte degli Stati dipenda in misura preponderante dalla disponibilità di risorse economiche a sostegno di programmi nazionali volti ad attuare tale diritto.

<sup>30</sup> A supporto di questa affermazione, si veda Corte EDU, sentenza del 24 aprile 2012, *Yordanova and Others v. Bulgaria*, ricorso n. 25446/06, par. 130, e la giurisprudenza ivi citata. Per un commento v. A. REMICHE, *Yordanova and Others v. Bulgaria: The Influence of the Social Right to Adequate Housing on the Interpretation of the Civil Right to Respect for One's Home*, in *Human Rights Law Review*, 2012, p. 787 ss.

<sup>31</sup> Comitato europeo dei diritti sociali (in prosieguo: CEDS), decisione nel merito del 18 ottobre 2006, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, reclamo n. 31/2005. È bene precisare, tuttavia, che l'obbligo di intervenire positivamente non può configurarsi sempre come un obbligo di risultato; anzi, molto più frequentemente si configura come obbligo di mezzo. Così CEDS, decisione nel merito dell'8 dicembre 2004, *ERRC v. Greece*, reclamo n. 15/2003, par. 42.

Il diritto all'abitazione, tuttavia, è qualcosa di più complesso. Molti e diversi tra loro sono gli aspetti connessi alle condizioni abitative delle persone che devono trovare tutela in un sistema efficace di protezione del diritto all'abitazione affinché possa dirsi effettivamente offerta una reale opportunità di godere delle migliori condizioni abitative raggiungibili. Al diritto all'abitazione afferiscono aspetti come la possibilità di accedere a un alloggio economicamente sostenibile, abitabile e fisicamente accessibile, la disponibilità di servizi e infrastrutture nelle vicinanze dell'abitazione, la tutela da sfratti e sgomberi arbitrari che possano lasciare le persone senza casa o esporle a violazioni di altri diritti umani, il godimento di condizioni eque per mutui e contratti di locazione, l'assenza di segregazione, criminalità o discriminazione<sup>32</sup>. Si tratta di un corollario che assume estrema importanza quando si discute di condizioni abitative di minori, poiché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sulla scorta di trattati internazionali come la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 1989, stabilisce chiaramente che ogni bambino ha diritto a un livello di vita adeguato per il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, in particolare per quanto attiene all'alloggio<sup>33</sup>.

Ciò premesso, sebbene una quota di famiglie Rom scelga per propria volontà l'isolamento sociale<sup>34</sup>, e questo possa portarli ad abitare in alloggi segregati, sovraffollati, che non rispettano gli standard normativi e sanitari, è indubbio che numerosissimi Rom incontrano difficoltà nell'accedere ad alloggi adeguati per altri motivi, quali la vulnerabilità sociale ed economica, il pregiudizio e la discriminazione cui sono esposti, la carenza di politiche abitative eque ed adeguate.

Esaminando le risultanze di studi condotti da istituzioni e agenzie dell'UE<sup>35</sup>, report elaborati da ONG ed associazioni della società civile<sup>36</sup>, nonché la casistica degli organi giurisdizionali e di controllo internazionali e sovranazionali operanti in Europa<sup>37</sup>, si può

---

<sup>32</sup> CEDS, decisione nel merito del 7 dicembre 2005, *ERRC v. Italy*, reclamo n. 27/2004, par. 35. In dottrina v. P. KENNA, *Human rights and housing*, in S.J. Smith (ed.), *International Encyclopedia of Housing and Home*, Oxford, 2012, (MS no. 699).

<sup>33</sup> Questo assunto risulta dalla lettura combinata dei parr. 1 e 3 dell'art. 27 della Convenzione. Su questo aspetto v. per tutti R. WIND, M. VOLS, B. ROORDA, *The Child-specific Right to Adequate Housing in the Convention on the Rights of the Child*, in *The International Journal of Children's Rights*, 2023, p. 444 ss.

<sup>34</sup> Come rileva, ad esempio, P. CIAIAN, D. KANCS, *Marginalisation of Roma: Root Causes and Possible Policy Actions*, in *European Review*, 2018, p. 115 ss. Le particolarità dello stile di vita Rom devono tuttavia considerarsi una caratteristica culturale parte della loro identità, pertanto protetta dal diritto al rispetto della vita privata. Le autorità degli Stati membri sono chiamati a tenere in particolare considerazione tale caratteristica in ogni iniziativa assunta individualmente o meno nei confronti dei Rom, anche alla luce del fatto che questi costituiscono una minoranza particolarmente vulnerabile. Così si è espressa la Corte EDU, sentenza del 17 ottobre 2013, *Winterstein & Others v. France*, ricorso n. 27013/07, par. 142.

<sup>35</sup> In particolare i report e gli studi condotti dalla FRA nel 2009, 2012, 2017, 2020 e 2022, nonché le comunicazioni e le risoluzioni delle Istituzioni dell'UE succitate in nota n. 24.

<sup>36</sup> In particolare i numerosi report e ricorsi dello ERRC, reperibili [qui](#); i report di Amnesty International (*Treated Like Waste: Roma homes destroyed, and health at risk, in Romania*, 2010; *Stop Forced Evictions of Roma in Europe*, 2010; *On the Edge: Roma, Forced Evictions and Segregation in Italy*, 2012); lo studio di Habitat for Humanity, *Addressing Housing Deprivation of Roma in Central and Eastern Europe*, 2024.

<sup>37</sup> Il riferimento è alla Corte europea dei diritti umani (in argomento v. anche D. O'DONOVAN, *Breaking the cycle of discrimination? Traveller/Roma housing exclusion and the European Convention on Human Rights* in *International Journal of Discrimination and the Law*, 2016, p. 5 ss.), al Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa (il cui contributo è stato esaminato da G. PALMISANO, *La protezione dei diritti dei Rom nella prassi applicativa della Carta sociale europea*, in *Studi Sull'integrazione Europea*, 2017, p. 47 ss., e ID., *Il valore della Carta sociale europea per la protezione dei diritti dei Rom*, in *Studi emigrazione*, n. 204, 2016, p. 555 ss.) e, seppur limitatamente a pochissimi casi, alla Corte di giustizia dell'Unione europea e alla Commissione europea (rispetto alle quali si rinvia alle osservazioni sviluppate nel par. 4.2 del presente scritto e alla dottrina ivi citata).

affermare che violazioni del diritto all'abitazione dei minori Rom possono derivare *a)* da carenza o inadeguatezza di azioni positive da parte degli Stati, ovvero *b)* da discriminazioni abitative. Per quanto concerne le prime, gli Stati membri devono infatti approntare misure specifiche necessarie per garantire il diritto all'alloggio dei Rom<sup>38</sup>, nel contesto di politiche abitative più ampie e tempestive, il cui contenuto dev'essere definito prendendo in considerazione in modo particolarmente attento le peculiari esigenze<sup>39</sup> e lo stile di vita dei gruppi Rom<sup>40</sup>, e la cui efficacia dev'essere misurabile e monitorata nella sua implementazione<sup>41</sup>. Alle seconde, su cui ci si concentrerà nel prosieguo di questo scritto, sono riconducibili fenomeni quali la segregazione; il sovraffollamento; l'instabilità degli affitti; gli sgomberi forzati; le discriminazioni nell'accesso ad alloggi sociali/popolari o al mercato immobiliare privato. Le une e le altre inducono la permanenza dei Rom in abitazioni inadeguate, esponendoli quindi a condizioni di vita inferiori a standard accettabili.

### 2.1 *Le discriminazioni abitative*

Molti minori Rom europei vivono in insediamenti segregati. La segregazione residenziale contribuisce alla stigmatizzazione e marginalizzazione delle comunità discriminate<sup>42</sup>, creando barriere sociali che limitano ulteriormente le opportunità di integrazione e crescita economica<sup>43</sup>. Quartieri discriminati tendono ad avere scuole di qualità inferiore e spesso mancano di infrastrutture e servizi essenziali come trasporti, acqua potabile<sup>44</sup>, energia elettrica, strutture sanitarie e altri servizi pubblici<sup>45</sup>. L'istruzione di bassa qualità a sua volta limita le opportunità educative e professionali future, perpetuando così la povertà, mentre la carenza di altri servizi, reti sociali e infrastrutture riduce la qualità della vita e le opportunità di sviluppo personale. Vivere in zone emarginate rende più difficile la ricerca di un'occupazione e gli spostamenti per raggiungere il posto di lavoro. La segregazione delle comunità Rom può anche essere conseguenza della c.d. "gentrificazione", che può portare le persone e le famiglie a basso reddito, come le stesse famiglie Rom, a dover abbandonare le zone in cui il valore degli immobili aumenta sensibilmente<sup>46</sup>. Per tutti questi

<sup>38</sup> V. *supra* in nota n. 31 a proposito delle c.d. "azioni positive".

<sup>39</sup> CEDS, decisione nel merito del 5 dicembre 2007, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, reclamo n. 39/2006.

<sup>40</sup> CEDS, decisione nel merito del 19 ottobre 2009, *ERRC v. France*, reclamo n. 51/2008.

<sup>41</sup> Come desumibile dall'art. 31 CSER (v., in tal senso, ancora CEDS, *FEANTSA v. France*, cit. *supra* in nota n. 39) e quindi sostanzialmente traslabile rispetto all'interpretazione dell'Art. 34, par. 3, CDFUE.

<sup>42</sup> Ampiamente dimostrate da G. PICKER, *Racial Cities. Governance and Segregation of Romani People in Urban Europe*, Oxon, 2017, il quale sostiene che la razza è la logica attraverso cui sono emerse e hanno continuato a esistere, dopo la Seconda Guerra Mondiale, «Gipsy urban areas» stigmatizzate e segregate nel continente europeo.

<sup>43</sup> M. HOJSÍK, *Mechanisms and consequences of housing segregation*, in Roma Civil Monitor, *Examples of successful housing desegregation as a precondition of Roma integration*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, p. 9 ss.

<sup>44</sup> Sul tema si ricorda l'adozione della direttiva 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, in cui si afferma che tutti gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per migliorare o mantenere l'accesso di tutti alle acque destinate al consumo umano, in particolare dei gruppi vulnerabili o emarginati.

<sup>45</sup> Come sarebbe invece previsto dal principio 20 del Pilastro europeo dei diritti sociali adottato dall'UE nel 2017.

<sup>46</sup> La gentrificazione è definita come la «[r]iqualificazione e rinnovamento di zone o quartieri cittadini, con conseguente aumento del prezzo degli affitti e degli immobili e migrazione degli abitanti originari verso altre zone urbane» (fonte: *Treccani.it*). A fronte di decine e decine di documenti pubblicati dalle istituzioni dell'Unione europea sulla questione della minoranza Rom, di questo fenomeno si parla, a quanto mi consta, solo nelle

motivi, si può concludere che qualsivoglia misura statale che produca effetti segregativi sarà sempre vietata, in quanto intrinsecamente e immotivatamente discriminatoria<sup>47</sup>.

La discriminazione abitativa può portare a situazioni di affitto instabili, dove le famiglie sono costrette a traslocare frequentemente, cosa che crea instabilità economica e sociale nelle famiglie Rom, e potenzialmente psicologica nei minori Rom<sup>48</sup>.

Gli sgomberi forzati, una pratica ancora diffusa in diversi Stati membri<sup>49</sup> e che consiste nella rimozione permanente o temporanea, contro la loro volontà, di individui, famiglie e/o comunità dalle case e/o dalle terre che occupano informalmente, senza la disponibilità o l'accesso a forme adeguate di tutela giuridica o di altro tipo<sup>50</sup>, aggravano l'instabilità abitativa e la vulnerabilità dei minori<sup>51</sup>, costretti a spostarsi frequentemente e a interrompere il percorso scolastico o, quantomeno, ad incontrare maggiori difficoltà nel frequentare la scuola<sup>52</sup>, riducendo le probabilità, un domani, di trovare occupazione lavorativa<sup>53</sup>.

---

succitate Conclusioni del Consiglio del 9 ottobre 2023, al par. 22. La segregazione rende le comunità Rom più vulnerabili agli effetti della gentrificazione. Poiché queste comunità sono già economicamente fragili e spesso prive di strumenti per difendere i propri interessi abitativi, un aumento del valore degli immobili può costringerle ad abbandonare le proprie abitazioni. Questo peggiora ulteriormente il ciclo di esclusione sociale e, dunque, povertà.

<sup>47</sup> CEDS, decisione nel merito del 30 giugno 2011, *ERRC v. Portugal*, reclamo n. 61/2010.

<sup>48</sup> Si tenga presente che la Corte EDU ha stabilito, seppur in relazione a misure statali diverse da quella qui discussa, che l'atteggiamento generale delle autorità che perpetuava i sentimenti di insicurezza dei Rom, e, in particolare, il fatto che le autorità non avessero previsto misure finalizzate a porre fine all'ingerenza nella loro vita domestica, costituivano una grave violazione dell'articolo 8 (sentenza del 12 luglio 2005, *Moldovan and Others v. Romania* (n. 2), ricorsi nn. 41138/98 e 64320/01, parr. 108-109).

<sup>49</sup> Ad esempio l'Italia, come descritto in A. NOLAN, 'Aggravated Violations', *Roma Housing Rights and Forced Expulsions in Italy: Recent Developments under the European Social Charter Collective Complaints System*, in *Human rights law review*, 2011, p. 343 ss.

<sup>50</sup> Non sempre gli sgomberi configurano una violazione dei diritti umani. Secondo il CEDS, per essere legittimi, gli sgomberi devono avvenire nel rispetto di regole procedurali che tutelino adeguatamente i diritti e la dignità delle persone interessate (decisione nel merito del 28 giugno 2011, *COHRE v. France*, reclamo n. 63/2010), e garantendo loro la disponibilità di soluzioni abitative alternative. Su quest'ultimo aspetto concorda la Corte EDU, la quale, inoltre, richiama l'attenzione delle autorità statali sulla proporzionalità della misura di sgombero rispetto alla necessità di tutelare situazioni di permanenza particolarmente lunga in un determinato sito e gli eventuali legami sociali creati dai Rom nei luoghi occupati (*Yordanova and Others v. Bulgaria*, cit. *supra* in nota n. 30).

<sup>51</sup> CESCR, *General comment No. 7 (1997) on forced evictions*, para. 10.

<sup>52</sup> J. GRABOWSKA, *Forced Evictions: Racial Persecution and Social Exclusion of the Roma Minority in Romania*, in *The Columbia journal of transnational law*, 2017, p. 855 ss.; R. HOME, *Forced Eviction and Planning Enforcement: The Dale Farm Gypsies*, in *International journal of law in the built environment*, 2, 2012, 178 ss.

<sup>53</sup> Come riportano, R. WIND, M. VOLLS, B. ROORDA, *The Child-specific Right to Adequate Housing*, cit., p. 445, «Research has found that living in deplorable housing conditions makes children even more vulnerable than adults living in the same situation, given the negative impact it has on their development», e citano al riguardo lo United Nations Special Rapporteur on Adequate Housing, *The realization of economic, social and cultural rights: the right to adequate housing*, UN Doc. E/cn.4/Sub.2/1995/12 (1995) e il contributo di G. LANSDOWN, *National Human Rights Institutions for Children*, in J. TODRES, S. M. KING (eds.), *The Oxford Handbook of Children's Right Law*, Oxford, 2020, p. 495 ss.

Discriminazioni all'accesso sono all'ordine del giorno, sia a livello amministrativo/burocratico<sup>54</sup>, sia sul mercato immobiliare privato<sup>55</sup>; ciò non fa altro che spingere gli appartenenti a questa comunità verso la segregazione nei c.d. "campi Rom".

Il verificarsi dei fenomeni discriminatori appena descritti può costringere le persone a vivere in abitazioni di scarsa qualità<sup>56</sup>, con conseguenti problemi di salute, soprattutto per le donne e i minori, o di sovraffollamento abitativo<sup>57</sup>, che possono influire negativamente sulle prestazioni scolastiche dei minori e sul loro sviluppo cognitivo, nonché sulle loro opportunità di socializzazione.

### 3. *Il ruolo dell'Unione europea e degli Stati membri nella tutela delle condizioni abitative dei minori Rom*

I fenomeni descritti poc'anzi sono diffusi in moltissimi Stati membri dell'Unione europea, in particolare a seguito dei *rounds* di allargamento del 2004, 2007 e 2013, che hanno visto coinvolti alcuni dei Paesi europei con la più alta percentuale di Rom presenti sul proprio territorio<sup>58</sup>. Non è un caso, pertanto, che proprio verso la metà degli anni 2000 l'Unione abbia intensificato i suoi sforzi verso la promozione di una strategia mirata a promuovere uguaglianza, inclusione e partecipazione dei Rom<sup>59</sup>.

Due sono gli aspetti che occorre evidenziare al riguardo: lo spiccato carattere politico-finanziario della strategia elaborata dall'UE<sup>60</sup>, e il ruolo primario rivestito dagli Stati membri nel contesto di tale strategia. Entrambi dipendono dal fatto che l'Unione europea non ha competenza normativa generale per legiferare a protezione delle minoranze, né una competenza normativa specifica in materia di abitazione. In virtù dei trattati istitutivi, all'UE

<sup>54</sup> Mentre le misure di politica sociale abitativa devono essere accessibili ai Rom senza alcuna discriminazione nella concessione dei benefici abitativi e nei tempi di attesa per l'accesso a un alloggio adeguato e accessibile. CEDS, decisione nel merito del 5 dicembre 2007, *International Movement ATD Fourth World v. France*, reclamo n. 33/2006.

<sup>55</sup> Si pensi ad esempio all'accesso all'edilizia popolare o ad altre forme di agevolazioni abitative rivolte specificatamente alle famiglie (es. contributi o sussidi per l'acquisto o la costruzione della casa familiare, sgravi fiscali sulle rate dei mutui, prestiti agevolati per l'acquisto della prima casa, canoni agevolati per le famiglie, indennità abitative. Secondo i dati riportati nei succitati sondaggi della FRA, nel 2019 il 43% dei Rom aveva subito discriminazioni al momento di acquistare o affittare una casa, mentre nel 2022 la percentuale di intervistati che ritiene di aver subito discriminazioni in questo senso è scesa al 24%.

<sup>56</sup> I dati pubblicati dalla FRA nel 2019 hanno mostrato che un'elevata percentuale di Rom non aveva ancora accesso regolare ai servizi igienico-sanitari di base o viveva in condizioni di sovraffollamento. Un terzo dei Rom intervistati viveva in abitazioni prive di acqua corrente, mentre il 38% non disponeva di wc, doccia o bagno in casa. In Romania – il paese con il maggior numero di Rom nell'UE – i Rom godevano di accesso all'acqua potabile in percentuali simili a quelle del Bhutan, del Ghana o del Nepal. I dati pubblicati nel 2022 dalla stessa Agenzia mostrano un certo miglioramento della situazione complessiva, anche se ancora il 22% dei Rom non ha accesso all'acqua corrente in casa.

<sup>57</sup> Secondo il rapporto 2022 della FRA, l'82% dei rom vive in condizioni di sovraffollamento abitativo, rispetto al 17% della popolazione generale dell'UE.

<sup>58</sup> Ossia: Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Croazia, come risulta dal rapporto della FRA, *Roma in 10 European Countries (I Rom in dieci paesi europei)*, 2022, cit. *supra*.

<sup>59</sup> Di nuovo si rinvia agli atti delle istituzioni dell'Unione citati *supra* in nota n. 24.

<sup>60</sup> In ragione essenzialmente della carenza di una effettiva competenza legislativa in materia, di cui si parlerà più ampiamente *infra*, in questo stesso paragrafo. Esula invece dall'oggetto di questo scritto l'analisi degli strumenti finanziari messi a disposizione dall'Unione europea per sostenere negli Stati membri l'inclusione sociale ed abitativa dei Rom.

spettano talune competenze in materia di lotta all'esclusione sociale<sup>61</sup>, promozione della coesione economica, sociale e territoriale<sup>62</sup>, e della diversità culturale<sup>63</sup>, che possono interessare la questione abitativa in relazione a soggetti vulnerabili e tendenti all'esclusione quali i Rom. L'esercizio di queste competenze non si può tuttavia tradurre in una legislazione dettagliata dell'Unione europea rispetto al contesto che ci occupa. Questo perché l'UE è incaricata dagli Stati membri di perseguire obiettivi di politica sociale (art. 151 TFUE) attraverso una competenza di sostegno e completamento dell'azione degli Stati membri, che, diversamente, mantengono il ruolo di primari legislatori della materia; perché rispetto alla lotta contro l'esclusione sociale e la modernizzazione dei regimi di protezione sociale l'UE può al massimo adottare misure per incoraggiare la cooperazione tra gli Stati.

L'intervento dell'Unione, lungi dal potersi esprimere attraverso l'uniformazione o l'armonizzazione delle normative interne, ha condotto al più ad un rafforzamento della cooperazione e ad un maggior coordinamento tra Stati membri nell'adozione di politiche di sostegno all'alloggio, garantendo così una maggiore coesione sociale<sup>64</sup>.

Eppure, la Commissione europea ha inteso rimarcare che «[l']azione destinata a contrastare l'antiziganismo e la discriminazione contro i Rom si basa su un quadro giuridico dell'UE consolidato»<sup>65</sup>. Occorre comprendere se vi siano componenti costitutive di tale quadro capaci di incidere in modo più ficcante sui comportamenti degli Stati membri.

In primo luogo non possiamo ignorare che nell'ordinamento dell'Unione vi sono valori comuni ed obiettivi generali fondanti l'architettura sovranazionale che includono la tutela dei diritti umani in generale, quella delle minoranze e quella dei minori<sup>66</sup>. Nello stesso contesto opera poi un principio basilare di non discriminazione, anche in base all'origine etnica, enunciato nei trattati stessi<sup>67</sup>, riaffermato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

---

<sup>61</sup> Articolo 153, lett. j), TFUE. Anche alla luce dell'estrema rilevanza per i temi qui trattati, si rinvia al recentissimo scritto di F. COSTAMAGNA, *Il contrasto a povertà ed esclusione sociale quale obiettivo dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2-2024, p. 233 ss.

<sup>62</sup> Anche attraverso la definizione i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale. V. artt. 174 ss. TFUE.

<sup>63</sup> Vedi l'art. 167, par. 1, TFUE. Merita menzione in questo senso la Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del 2 febbraio 1993, n. 1203, che riconosce espressamente il contributo della minoranza Rom alla diversità culturale dell'Europa.

<sup>64</sup> Tra queste, la raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, stabilisce che gli Stati membri dovrebbero fornire servizi di qualità essenziali per sostenere le politiche di inclusione sociale ed economica attiva, quali il sostegno all'alloggio e all'alloggio sociale. La raccomandazione 2013/112/UE della Commissione, dal titolo "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", nel considerare le condizioni di vita dei bambini poveri, fa riferimento alla problematica dell'abitazione.

<sup>65</sup> Comunicazione COM/2020/620 final, cit., par. IV.1.

<sup>66</sup> V., rispettivamente, gli artt. 2 e 3 TUE.

<sup>67</sup> Lo si trova all'art. 19 TFUE, il cui primo paragrafo così recita: «Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale». La limitazione "nell'ambito delle competenze [...] conferite all'Unione" è estremamente importante, poiché circoscrive il potere di introdurre norme contro le discriminazioni su base etnica solamente nel contesto delle competenze già devolute. Quella dell'alloggio non rientra tra le materie devolute all'Unione, ma la difficoltà di determinare in modo preciso i contorni delle singole materie e dei singoli settori, rilevata da F. SPITALERI, *Art. 19 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 482 ss., 486, ha consentito in ogni caso, come si dirà più approfonditamente in prosieguo, di introdurre il principio, in qualche misura, anche in tale ambito.

europea<sup>68</sup> ed attuato attraverso direttive *ad hoc*<sup>69</sup>. Meritano, infine, menzione quelle c.d. “clausole orizzontali” che indirizzano ogni azione normativa dell’UE in modo che essa tenga sempre conto, in ogni sua azione, nell’esercizio di ogni sua competenza, di determinati interessi e determinate esigenze, tra le quali figurano la protezione sociale e l’inclusione delle persone vulnerabili, compresi potenzialmente anche i gruppi minoritari e i minori, e – una volta di più – la lotta contro le discriminazioni, anche su base etnica<sup>70</sup>.

Quindi, se si può concludere che nell’Unione europea spetta essenzialmente agli Stati il compito di elaborare dettagliate strategie politiche e legislative atte a migliorare le condizioni di vita delle comunità Rom presenti sul loro territorio, ciò non significa che l’influenza del diritto dell’UE sia esclusivamente quella conseguente l’esercizio delle competenze di supporto, completamento e coordinamento succitate. La tesi qui sostenuta e su cui si basa la parte seguente dello scritto, è, infatti, che per garantire il rispetto di un diritto sociale, quale il diritto all’abitazione, non sia necessario che l’UE abbia il potere di adottare misure legislative che disciplinino gli aspetti sostanziali di tale diritto, essendo sufficiente che essa si impegni ad impedire agli Stati membri di adottare misure che potrebbero incidere sulla sua attuazione in violazione di un qualsiasi obbligo derivante dal sistema giuridico sovranazionale.

Sugli Stati membri grava, infatti, l’obbligo di rispettare i valori comuni, concorrere a raggiungere gli obiettivi dell’Unione, assicurare la conformità del proprio diritto interno alla normativa antidiscriminatoria europea e a tutte le eventuali norme di diritto derivato dell’UE che concorrano a tutelare gli interessi menzionati nelle clausole orizzontali, in relazione al diritto all’abitazione<sup>71</sup> dei minori Rom. Sebbene poi la regolazione diretta dei profili

---

<sup>68</sup> Agli artt. 21 e 24 della Carta.

<sup>69</sup> V. meglio *infra*, par. 4.2.

<sup>70</sup> Il riferimento è in particolare agli artt. 9 e 10 TFUE.

<sup>71</sup> La cui portata nel contesto dell’UE, in assenza di una normativa e casistica giurisprudenziale della Corte di giustizia, dipende in buona sostanza dalle indicazioni interpretativo-applicative fornite da altri organi che svolgono funzioni giurisdizionali (la Corte EDU) o quasi-giurisdizionali (il Comitato europeo dei diritti sociali) in relazione a “carte” europee dei diritti che vincolano anche tutti (o la maggior parte) degli Stati che aderiscono all’Unione (come illustrato *supra* al par. 2). È stato già detto, infatti, che è possibile tracciare un parallelo tra i diversi livelli di difesa dei diritti fondamentali che operano nella regione europea (v. *supra* in nota n. 26 le varie corrispondenze tra articoli della CDFUE, della CEDU, della CSE e della CSER), grazie in particolare a meccanismi di richiamo inseriti nella CDFUE. Come illustrato da I. ANRÒ, *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, in *federalismi.it*, n. 19/2020, p. 109 ss., 116-7, secondo quanto disposto dall’art. 52, par. 3, CDFUE, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU «il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione», salva la possibilità, per la Carta, di concedere una protezione più estesa. Ciò significa, in concreto, che gli Stati membri dell’UE sono tenuti a rispettare tali diritti *almeno* secondo gli standard fissati dalla CEDU, il che comporta la necessità di riferirsi anche alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Le spiegazioni relative all’art. 52 includono l’art. 7 CDFUE sul al rispetto della vita privata e familiare tra articoli della Carta che hanno “significato e portata identici” alle norme corrispondenti della CEDU. In aggiunta a tale forma di collegamento espressamente prevista, si deve ricordare che la Corte di giustizia spesso rinvia alla CEDU ed alla giurisprudenza relativa, incorporandone i principi (che, secondo l’art. 6 TUE, infatti rivestono nell’ordinamento giuridico dell’Unione il rango di principi generali di diritto) al fine di colmare una lacuna del sistema giuridico dell’Unione o allo scopo di fornire al giudice nazionale criteri di bilanciamento fra due diritti confliggenti (v. L.S. ROSSI, *I rapporti fra la Carta dei diritti fondamentali e la CEDU nella giurisprudenza delle rispettive Corti*, in *Annali AISDUE*, 2021, Napoli, p. 577 ss.). Molto più sfumata è l’incidenza della CSE nell’ordinamento dell’UE. A fronte di un art. 151 TFUE che esordisce ricordando che «l’Unione e gli Stati membri [tengono] presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea», dobbiamo concludere che la CSE costituisce una fonte di orientamento *a)* per l’interpretazione delle disposizioni della CDFUE che richiamano analoghe disposizioni della CSE o della CSER; *b)* per l’interpretazione del diritto derivato dell’UE (in tal senso, v. Corte di giustizia,

sostanziali del diritto all'abitazione spetti agli Stati, in quanto materia di loro competenza residuale, è altrettanto pacifico che nell'esercizio di tale competenza, in virtù dell'obbligo di leale cooperazione<sup>72</sup>, ciascuno Stato membro deve rispettare il diritto dell'Unione, e, in particolare le disposizioni relative al divieto di discriminazione e alla tutela dei diritti umani<sup>73</sup>.

Pertanto, se «l'applicazione efficace del quadro giuridico [sovranazionale] al fine di garantire che i diritti e gli obblighi individuali siano rispettati nella pratica»<sup>74</sup> spetta, nel contesto di cui ci stiamo occupando, *in primis* agli Stati membri, sull'UE grava un obbligo di controllo ed eventuale repressione di ogni condotta ascrivibile agli Stati in violazione dei vincoli europei succitati. Qualora tale obbligo di controllo non venisse esercitato adeguatamente<sup>75</sup>, la responsabilità del fatto che i minori Rom sono, tra le altre cose, vittime di discriminazioni abitative e violazioni dei diritti fondamentali in riferimento alle condizioni abitative non sarebbe più esclusiva degli Stati ma condivisa tra Stati e Unione.

#### 4. *Obblighi sovranazionali e strumenti di tutela delle condizioni abitative dei minori Rom in assenza di un diritto comune in materia*

Illustrati i limiti delle competenze dell'UE e dato conto del fatto che le strategie di coordinamento/completamento/supporto rivolte agli Stati membri restano spesso attuate in modo inefficace o limitato, nella parte che seguirà si cercherà di valutare se vi siano concrete possibilità di perseguire itinerari alternativi per forzare gli Stati stessi quantomeno a non porre in essere discriminazioni abitative nei confronti dei minori Rom.

Il punto di partenza dell'analisi consiste nel prendere atto che tali condotte si pongono in conflitto anzitutto con due disposizioni essenziali contenute nel diritto primario. La prima è l'art. 2 TUE, in virtù della quale, il rispetto della dignità umana, dell'uguaglianza, dei diritti umani e dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, da parte di istituzioni europee e Stati membri, è un valore fondamentale dell'Unione che non può essere denegato (*rectius*: rinnegato) in alcun ambito dell'ordinamento di uno Stato membro. La seconda è l'art. 19 TFUE, in forza della quale è un compito dell'Unione – e del Consiglio, in particolare –

---

sentenza del 20 settembre 2007, causa C-116/06, *Sari Kiiski*, ECLI:EU:C:2007:536, e la più recente sentenza del 4 maggio 2023, causa C-40/21, *T.A.C.*, ECLI:EU:C:2023:367; *c)* per le istituzioni europee e per quelle nazionali, rispettivamente nella definizione e attuazione di misure di politica sociale dell'UE. Manca invece del tutto un riferimento, nella CDFUE e nella giurisprudenza della Corte di giustizia, ad un fatto alcun riferimento alla rilevanza delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali sull'applicazione delle norme della CDFUE ispirate ad analoghe disposizioni della CSE o della CSER.

<sup>72</sup> Art. 4, par. 3, TUE.

<sup>73</sup> Il principio è ormai consolidato in ampia giurisprudenza della Corte di giustizia, seppur in riferimento a contesti diversi. V., ad esempio, le sentenze del 16 maggio 2006, causa C-372/04, *Watts*, punto 92; del 1° aprile 2008, *Maruko*, C-267/06, EU:C:2008:179, punto 59; del 26 giugno 2018, *MB*, C-451/16, EU:C:2018:492, punto 29; del 14 dicembre 2021, «*Pancharevo*», C-490/20, EU:C:2021:1008, punto 52.

<sup>74</sup> Comunicazione COM(2020) 620 final, cit. *supra*.

<sup>75</sup> Anche in relazione all'utilizzo dei fondi provenienti dai programmi finanziati dal bilancio dell'UE. Al riguardo, evidenzia S. PUGLIESE, *La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza Rom*, cit., p. 360, che nel periodo di programmazione 2014-2020 l'accesso ai fondi è stato condizionato alla semplice predisposizione da parte dei singoli Stati di una strategia nazionale di inclusione dei Rom, senza mai verificare se essa fosse stata realmente attuata, nella normativa relativa ai Fondi strutturali nel successivo periodo 2021-2027 il controllo da parte dell'esecutivo dell'UE ha ad oggetto la vera e propria attuazione di tale strategia nazionale, la quale costituisce una “condizione abilitante” per l'impegno dei fondi.

intervenire attraverso strumenti normativi per adottare opportuni provvedimenti volti a combattere, *inter alios*, le discriminazioni fondate sull'origine etnica nell'ambito delle competenze conferite all'Unione dai trattati istitutivi.

L'obiettivo dei successivi sottoparagrafi è dunque di analizzare se e in quale misura le due disposizioni su richiamate siano opponibili agli Stati membri a fronte di discriminazioni abitative perpetrate a danno dei minori Rom.

#### 4.1. *Applicabilità degli strumenti a difesa dei valori comuni in ipotesi di discriminazioni abitative*

Il Trattato di Lisbona del 2007 ha segnato il momento di più ampio, forte ed esplicito interesse del diritto primario dell'Unione europea per le questioni oggetto del presente lavoro: la tutela dei diritti fondamentali (incluso il diritto all'abitazione), dei minori e delle minoranze. Non solo il Trattato ha elevato la Carta di Nizza, comprese quindi le sue disposizioni sul diritto all'assistenza abitativa e sulla tutela del superiore interesse del minore, al rango di diritto primario<sup>76</sup>, ma ha inserito espressamente, all'art. 2 TUE, il rispetto della dignità umana e dei «diritti delle persone appartenenti a minoranze» tra i valori comuni ritenuti irrinunciabili all'interno dell'Unione<sup>77</sup>. Tra questi valori figura, inoltre, il rispetto dei diritti umani.

Ciò significa che in caso di discriminazioni abitative che assumano contorni di gravità e continuità temporale tali da rappresentare violazioni gravi e persistenti dei diritti fondamentali dei cittadini Rom, e dei minori in particolare, anche in quanto appartenenti ad una minoranza, a maggior ragione se tali violazioni dovessero risultare nella negazione della loro dignità di esseri umani, sarebbe possibile attivare la procedura di controllo prevista all'art. 7, par. 2, TUE<sup>78</sup>. In questo caso sarebbe superflua qualunque indagine circa la collocazione materiale delle misure statali controverse, così come una verifica sulla circostanza che si tratti di misure interne che presentino una qualche attinenza con l'attuazione del diritto dell'Unione europea. Si ritiene infatti che l'art. 7 TUE possa applicarsi non solo con riguardo a violazioni che ricadano nella sfera del diritto UE ma anche e più ampiamente in materie di stretta competenza degli Stati membri<sup>79</sup>.

Invero, la questione della marginalizzazione dei Rom è stata presa in considerazione dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 2018 con cui invitava il Consiglio a constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione<sup>80</sup>. L'atto richiamava in particolare il quarto parere sull'Ungheria adottato il 25 febbraio 2016 dal Comitato consultivo sulla convenzione quadro per la

---

<sup>76</sup> Attraverso la riformulazione dell'art. 6, par. 1, TUE.

<sup>77</sup> È importante notare che l'articolo 2 del TUE fa riferimento in modo generico alle minoranze, senza specificare che si debba trattare di quelle "nazionali" e, soprattutto, eleva a valore fondante del processo di integrazione europea non la difesa dei diritti delle minoranze, ma la tutela dei diritti delle singole persone che fanno parte di tali minoranze.

<sup>78</sup> Per l'attivazione della procedura di cui al par.1 dello stesso articolo sarebbe invece sufficiente constatare che esista un evidente rischio di violazione grave.

<sup>79</sup> Sul punto v. P. MORI, *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, n. A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 199 ss., p. 204.

<sup>80</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)).

protezione delle minoranze nazionali, il quale aveva rilevato che i Rom continuavano a subire una discriminazione e una disuguaglianza sistematiche in tutti gli ambiti della vita, compreso quello abitativo, nonché le osservazioni conclusive del 5 aprile 2018 del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, il quale ha espresso preoccupazione per le segnalazioni relative alla discriminazione e all'esclusione diffuse, alla disoccupazione e alla segregazione in materia di alloggi e di istruzione che la comunità rom continua a fronteggiare. Il Parlamento evidenziava in quel documento come tutti gli inviti ad intraprendere iniziative a livello locale per porre rimedio a tali situazioni fossero rimasti inascoltati.

Quell'iniziativa dell'Unione europea è purtroppo rimasta priva di conseguenze effettive, per motivi noti che affliggono l'effettiva utilità dello strumento di cui all'art. 7 TUE e la sua capacità – inesistente – di essere impiegato in modo tempestivo ed efficace, sui quali non è qui il caso di soffermarsi<sup>81</sup>. Tuttavia è significativo notare come le istituzioni dell'Unione non abbiano mai più provato ad invocare la norma in questione, neppure allo scopo di inviare un messaggio politico agli altri Stati in cui conclamati e diffusissimi fenomeni di discriminazione abitativa nei confronti dei Rom sono in atto<sup>82</sup>, al fine quantomeno di collegare esplicitamente la gravità del comportamento tenuto da detti Stati membri ai fondamenti del processo di integrazione europea.

Per cercare di porre un freno alla costante violazione del diritto all'abitazione dei Rom l'esecutivo europeo non ha nemmeno inteso avviare una “comune” procedura di infrazione<sup>83</sup>, che pure è stata attivata in passato nei confronti degli Stati presunti responsabili di violazioni dei valori<sup>84</sup>, anche a supplenza dei limiti procedurali dell'art. 7 TUE. In verità, procedure di infrazione riguardanti le condizioni dei Rom negli Stati membri sono state avviate dalla Commissione europea, ma mai in relazione alla violazione dell'art. 2 TUE e/o del diritto all'abitazione<sup>85</sup>.

Detto della irrilevante o persino nulla applicazione dei rimedi sanzionatori più tradizionali, sempre in un'ottica di salvaguardia dei valori comuni rispetto a fenomeni gravi e persistenti di discriminazioni abitative in danno alla minoranza Rom sarebbe certamente più utile ricorrere allo strumento finanziario previsto dal Regolamento 2020/2092 sulla condizionalità legata al rispetto dello stato di diritto<sup>86</sup>. Tale normativa introduce un

<sup>81</sup> Si rinvia quindi a v. R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 605 ss.

<sup>82</sup> “Conclamati” anche perché accertati attraverso pronunce di corti internazionali, come la Corte EDU, rimaste tuttavia inattuato per anni, come nel caso della Bulgaria a seguito della già citata sentenza del 2012 nel caso *Yordanova & Others* (cit. *supra* in nota n. 30), sul cui stato di esecuzione, ancora sotto la supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, si rinvia [qui](#).

<sup>83</sup> Quella di cui agli artt. 258-260 TFUE. La procedura di infrazione serve ad accertare l'eventuale violazione da parte di uno Stato membro di un qualsiasi obbligo derivante dal diritto dell'Unione, compresi i valori ex art. 2, che «sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri». Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2022:97, punto 232.

<sup>84</sup> Come illustrato da P. MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2-2018, p. 363 ss., in particolare 371-2.

<sup>85</sup> Su questo tema si tornerà più ampiamente nel sottoparagrafo 4.2.2.

<sup>86</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, *relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, GU LI 433 del 22.12.2020. Al riguardo i contributi dottrinali sono numerosissimi. Qui ci si limita a rinviare a B. NASCIBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2-2022, p. 114 ss.; M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in *Journal of European Integration*, 1, 2021, p. 1 ss.; J. ŁACNY,

meccanismo atto a negare o sospendere l'erogazione di finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione europea e a favore degli Stati membri che si rendano responsabili di violazioni dei principi dello stato di diritto, purché tali da impattare sugli interessi finanziari e sul bilancio dell'Unione.

È vero che il regolamento in questione è stato introdotto per salvaguardare, tra tutti i valori dell'UE, in particolare quello dello stato di diritto. Ma lo stesso regolamento evidenzia, al considerando 6, che «il rispetto dello Stato di diritto è essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, [compresi] l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. Il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali. L'uno non può esistere senza gli altri, e viceversa»<sup>87</sup>. Inoltre, la Corte di giustizia, riunita in seduta plenaria, ha inteso definire la nozione di stato di diritto, ai fini dell'applicazione di detto regolamento, «alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'art. 2 TUE», con la conseguenza che «il rispetto di tali valori e di tali principi – in quanto partecipi della definizione stessa del valore dello “Stato di diritto” contenuto nell'art. 2 TUE o, come emerge dalla seconda frase di tale articolo, intimamente collegati a una società rispettosa dello Stato di diritto – può essere richiesto nell'ambito di un meccanismo di condizionalità orizzontale come quello istituito dal regolamento impugnato».<sup>88</sup>

Sarebbe però necessario si verificasse una situazione in cui la violazione sistematica dei diritti della minoranza Rom riguardo al diritto all'abitazione incida direttamente o seriamente sul bilancio dell'Unione europea o sui suoi interessi finanziari. Situazioni potenzialmente rilevanti, ad esempio, sarebbero quelle in cui le autorità di uno Stato membro implementassero politiche che relegano i Rom in insediamenti segregati e privi di infrastrutture essenziali finanziati con fondi dell'UE destinati all'inclusione sociale e al miglioramento delle condizioni abitative<sup>89</sup>, ovvero assegnassero sistematicamente gli alloggi sociali, finanziati dall'UE, ad altri gruppi etnici o sociali, escludendo la minoranza Rom in modo discriminatorio. Questo strumento potrebbe essere impiegato, in particolare, nei confronti di quegli Stati membri ove la gestione dei fondi europei da impiegare a favore della minoranza Rom sia stata affidata ad agenzie statali *ad hoc* che operano in situazioni di

---

*The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, p. 83 ss.

<sup>87</sup> Inoltre, il considerando n. 3 al Regolamento condizionalità, per altro verso, ricorda che “[l]o Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e negli altri strumenti applicabili [...]”. Ancora, Il Parlamento europeo, nella sua Risoluzione del 24 giugno 2021 sulla relazione sullo Stato di diritto 2020 della Commissione, sottolinea al punto n. 38, “l'ovvio legame tra il deterioramento degli standard dello Stato di diritto e le violazioni dei diritti fondamentali e dei diritti delle minoranze negli Stati membri interessati”.

<sup>88</sup> Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, cit., punto 136.

<sup>89</sup> Come denunciato recentemente dall'ERRC e altre organizzazioni i quali riportano che la regione Calabria starebbe utilizzando 36 milioni di euro di fondi europei per perpetuare la segregazione abitativa dei Rom. Sebbene il progetto contestato preveda lo sgombero e la demolizione di un campo segregato, i Rom saranno ricollocati in abitazioni nello stesso sito, senza quindi risolvere il problema della segregazione. La questione è stata portata all'attenzione della Commissione Europea, con una richiesta di indagine urgente sul presunto uso improprio dei fondi europei. V. al riguardo l'articolo di B. RORKE, *Brussels Must Investigate the Creation of a New EU-funded Romani ghetto in Calabria*, pubblicato il 25 ottobre 2024 sul [sito](#) di ERRC, dove è anche possibile scaricare la lettera di denuncia inviata alla Commissione europea.

monopolio, in assenza di meccanismi di monitoraggio e controllo efficaci e indipendenti, sotto la guida di esponenti politici in situazione di potenziale conflitto di interesse<sup>90</sup>.

Simili situazioni, in cui magari anche l'accesso alla giustizia per i Rom fosse ostacolato, non garantendo lo Stato rimedi effettivi contro le discriminazioni abitative<sup>91</sup>, potrebbero, se si dimostrasse l'esistenza di un nesso causale tra le violazioni del diritto all'abitazione e il pregiudizio agli interessi finanziari dell'UE<sup>92</sup>, giustificare il ricorso al Regolamento condizionalità. A supporto di questa tesi si porta l'esempio oggetto di attenzione da parte del Parlamento europeo in una sua risoluzione del 2022<sup>93</sup>, dove, a fronte di una discriminazione ritenuta perfezionatasi nei confronti delle minoranze LGBTIQ<sup>94</sup> che avesse un impatto diretto sui progetti in cui gli Stati membri decidono di investire i fondi dell'UE il requisito dell'incidenza diretta sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione si considerava soddisfatto e l'attivazione immediata da parte della Commissione europea della procedura di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità un atto dovuto<sup>95</sup>.

Il vantaggio di attivare questo strumento in vece di quello previsto all'art. 7 TUE risiede nella maggiore semplicità procedurale, che non richiede l'unanime accordo degli Stati membri, e dunque nella sua rapidità. Tuttavia, il fatto che periodicamente si rilevi una certa inerzia o reticenza della Commissione europea nell'affrontare problematiche legate allo stato di diritto e alle violazioni dei diritti fondamentali delle minoranze, in particolare riguardo alla situazione dei Rom<sup>96</sup>, nonostante i ripetuti richiami, preoccupa coloro che si aspetterebbero dall'UE un controllo più robusto a tutela di tali diritti e, cosa anch'essa importante, a tutela del corretto impiego dei fondi europei.

#### 4.2. Condizioni abitative e principio di discriminazione in base all'origine etnica nel diritto derivato dell'UE

<sup>90</sup> Come ad esempio in Romania e Ungheria, secondo quanto denunciato già nel 2014 al Mediatore europeo nel report preparato da Open Society Foundations, *Main risks of misusing EU funding in the field of Roma inclusion*, reperibile online [qui](#). Ciò pare assolutamente in regola con l'art. 3 del regolamento, in cui vengono esplicate alcune ipotesi (peraltro non tassative, come precisato nella Comunicazione della Commissione recante "Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione", punto n. 3) idonee ad indicare la violazione dello Stato di diritto, compresa l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse.

<sup>91</sup> Al riguardo torna utile ricordare un precedente della Corte EDU in cui si affermò che la legittimità di un provvedimento di sgombero presuppone un reale contraddittorio con gli interessati e la previsione della convalida da parte dell'autorità giudiziaria, oltre che la disponibilità di ricorsi giurisdizionali effettivi (sentenza del 27 maggio 2004, *Connors v. the United Kingdom*, ricorso. n. 66746/01).

<sup>92</sup> Si consideri che ai sensi dell'art. 63 del c.d. "Regolamento finanziario" (Regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, *che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, (rifusione)*, GU L 2024/2509, del 26.9.2024), al paragrafo 2 stabilisce che tra le misure che gli Stati membri devono implementare per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione rientra l'assicurarsi "che le azioni finanziate a titolo del bilancio siano attuate in modo corretto, efficace e in conformità della normativa settoriale applicabile".

<sup>93</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 *sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2020 e nel 2021* (2021/2186(INI)).

<sup>94</sup> In quel caso, discriminazioni perpetrate da Polonia e Ungheria.

<sup>95</sup> V. i punti 14-16 della Risoluzione. Ai sensi del Regolamento condizionalità spetta infatti alla Commissione proporre al Consiglio di adottare un provvedimento di sospensione o riduzione degli impegni e i pagamenti dei fondi europei, nonché a vietare l'assunzione di nuovi impegni o la conclusione di nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione.

<sup>96</sup> Al riguardo v. meglio *infra*, par. 4.2.

Sin dalla riforma dei trattati istitutivi operata con il Trattato di Amsterdam, l'Unione ha potuto rafforzare l'impegno a favore delle minoranze nell'ambito di applicazione dell'allora diritto comunitario, attraverso l'inserimento di una norma – l'art. 13 TCE, oggi art. 19 TFUE – che, pur non affrontando direttamente la questione, ha posto le basi per una tutela degli appartenenti a gruppi minoritari, siano essi cittadini europei o di Stati terzi, attraverso l'adozione di misure contro le discriminazioni basate su determinate caratteristiche rilevanti, compresa l'origine etnica.

L'allora art. 13 TCE ha trovato attuazione attraverso l'adozione di direttive, in particolare, per quanto qui di interesse, la Direttiva 2000/43/CE<sup>97</sup>, che, pur non facendo riferimento alcuno al concetto stesso di minoranza, ha applicato il principio di non discriminazione in base (anche) all'origine etnica per quanto attiene l'occupazione e le condizioni di lavoro, la protezione sociale, le prestazioni sociali, l'istruzione, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, incluso l'alloggio<sup>98</sup>. Nel fare ciò, la Direttiva impone obblighi diretti per gli Stati o per i privati di natura esclusivamente negativa: non praticare alcuna discriminazione, diretta o indiretta<sup>99</sup>, limitatamente ai confini delle competenze attribuite alla Comunità – oggi Unione – europea. Il concetto di “discriminazione” racchiude anche quello di “molestia”, «in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo»<sup>100</sup>. Al contempo la Direttiva prevede espressamente la possibilità che azioni positive, a compensazione di «svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica», siano implementate dagli Stati membri; ma si tratta, per l'appunto, di una facoltà, rimessa quindi all'esercizio discrezionale dei singoli Paesi<sup>101</sup>.

La norma offre una siffatta protezione non tanto nei confronti di gruppi minoritari complessivamente considerati presenti negli Stati membri, quanto nei confronti di singoli appartenenti a tali gruppi<sup>102</sup>, laddove esposti a trattamenti discriminatori sia nel settore

<sup>97</sup> C.d. “direttiva sull'uguaglianza razziale”. Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 *che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*, in GUCE L 180 del 10.07.2000.

<sup>98</sup> Art. 3, par. 1, lett. a-h), Direttiva.

<sup>99</sup> Ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. a) e b) della Direttiva, «sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga»; «sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari».

<sup>100</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 3, della Direttiva. La norma specifica che, solo nel contesto della Direttiva, il concetto di molestia può essere definito conformemente alle leggi e prassi nazionali degli Stati membri.

<sup>101</sup> Art. 5 Direttiva. Ciò significa che se uno Stato membro volesse introdurre trattamenti più favorevoli a vantaggio di soggetti appartenenti alla minoranza Rom, in condizioni quindi di non parità con soggetti appartenenti alla maggioranza, al fine di promuovere un principio di uguaglianza sostanziale, non si porrebbe in essere un comportamento contrario al diritto dell'UE. Sul punto v. M. MÖSCHEL, *Eighteen Years of Race Equality Directive*, in U. BELAVUSAU, K. HENRAD, *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender*, Oxford, 2019, p. 141 ss., 143.

<sup>102</sup> Evidenzia M.C. CARTA, *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in questa *Rivista*, 2019, pp. 120 ss., 130-131, che «[l]a vigente normativa europea è, infatti, fortemente incentrata su un concetto di protezione delle minoranze limitato al riconoscimento dei diritti individuali», sicché il diritto a non essere discriminati è rivolto ai soli individui e non ai gruppi minoritari in quanto collettività.

pubblico sia nel settore privato. Detti gruppi includono anche la minoranza Rom, come affermato inequivocabilmente dalla Corte di giustizia nella causa *CHEZ*<sup>103</sup>, sicché ogniqualvolta ipotesi di discriminazioni abitative possano essere riconducibili all'ambito di applicazione della Direttiva, queste non potranno più essere perpetrate senza con ciò ledere il diritto dell'UE<sup>104</sup>.

Nella verifica sulla corretta attuazione della Direttiva da parte degli Stati membri sarà possibile richiamare, a fini interpretativi, la giurisprudenza della Corte EDU, e in qualche misura le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, per il tramite della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>105</sup>. Infatti, nel dare attuazione al diritto derivato dell'Unione le disposizioni della Carta si impongono agli Stati, e di conseguenza questi potranno essere chiamati a rispondere della conformità del loro operato alla Carta. Ciò potrà accadere secondo lo strumento appositamente predisposto, ossia la procedura di infrazione, ovvero attraverso la presentazione di rinvii pregiudiziali da parte di giudici degli Stati membri<sup>106</sup>.

#### 4.2.1. *Le discriminazioni abitative nella giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*

Il termine per il recepimento della Direttiva 2000/43 è scaduto il 19 luglio 2003, sicché la norma ha ormai sulle spalle oltre vent'anni di applicazione negli Stati membri; eppure, in questo ampio lasso di tempo sono stati effettuati dai giudici nazionali solamente due rinvii pregiudiziali di interpretazione che riguardassero presunte discriminazioni nei confronti di appartenenti alla minoranza Rom, uno dei quali è stato per giunta considerato inammissibile<sup>107</sup>. Il rinvio ammissibile, che comunque verteva su identica questione oggetto dell'altro, ha invece portato alla già citata sentenza della Corte nel caso *CHEZ*. Non è questa la sede per dilungarsi in un'analisi approfondita della vicenda e dei principi interpretativi elaborati dalla Corte<sup>108</sup>. Sia sufficiente ricordare che in quell'occasione la Corte di giustizia ha

<sup>103</sup> V. *supra*, in nota n. 5.

<sup>104</sup> Non sarebbe invece possibile invocare l'effetto diretto dell'art. 19 TFUE a tutela di soggetti la cui fattispecie ricada al di fuori dell'ambito di applicazione della Direttiva. Come infatti rilevato da F. SPITALERI, *Art. 19 TFUE*, cit., p. 485, la norma si caratterizza per un contenuto meramente non precettivo, delegando al frutto dell'esercizio del potere legislativo da parte dell'Unione l'effettiva attuazione del principio di uguaglianza.

<sup>105</sup> V. *supra*, nota n. 71.

<sup>106</sup> Al di là della funzione "istitutiva" del rinvio pregiudiziale di interpretazione, ossia dare significato il più preciso possibile e, soprattutto, uniforme a concetti contenuti in norme dell'Unione, che già di per sé aiuta a rilevare con maggiore certezza possibili violazioni della norma europea (in questo senso, rispetto alla Direttiva 2000/43 sarebbe molto utile vi fossero sentenze che meglio definiscano i contorni, ancora incerti, del concetto di "molestie" ai sensi dell'art. 2, par. 3), secondo una prassi consolidata la Corte può fornire al giudice nazionale un'interpretazione del diritto dell'Unione direttamente al fine di consentire a quest'ultimo di determinare se talune norme nazionali siano compatibili con il diritto dell'Unione ai fini della causa che gli è sottoposta. In tale ottica, la Corte può persino riformulare in modo concreto le questioni sollevate dal giudice nazionale, per meglio evidenziare il potenziale conflitto tra livelli normativi. Su questo tema si veda, tra tutti, K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*<sup>2</sup>, Oxford, 2023, p. 253-4.

<sup>107</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 31 gennaio 2013, causa C-394/11, *Valeri Hariiev Belov contro CHEZ Elektro Bulgaria AD e altri*, ECLI:EU:C:2013:48. Le ragioni dell'inammissibilità risiedevano esclusivamente nella carenza del carattere di «organo giurisdizionale», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, in capo al soggetto remittente.

<sup>108</sup> D. MARTIN, *L'arrêt CHEZ: la Cour de justice et la discrimination - Alice ou Humpty Dumpty?*, in *Revue des affaires européennes*, 2015 p. 561 ss.; S. BENEDI LAHUERTA, *Ethnic discrimination, discrimination by association and the Roma community: CHEZ*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 797 ss.; C. CAHN, *Court of Justice of the EU Rules Collective*

avuto la possibilità di stigmatizzare una pratica discriminatoria molto specifica, ma estremamente rappresentativa del pregiudizio e della tendenza segregazionista che le autorità statali spesso perpetrano nei confronti dei Rom. La sentenza dispone infatti che la scelta di disporre tutti i contatori elettrici, in un quartiere urbano prevalentemente popolato da residenti di origine rom, su pali della rete elettrica a un'altezza di sei o sette metri, mentre tali contatori sono collocati a un'altezza inferiore ai due metri negli altri quartieri, costituisce o una discriminazione diretta, se risulta che detta misura è stata posta in essere e/o mantenuta per ragioni connesse all'origine etnica comune alla maggior parte dei residenti del quartiere di cui trattasi<sup>109</sup>, oppure una discriminazione indiretta, in quanto prassi apparentemente neutra ma comportante un particolare svantaggio per persone di una determinata origine etnica rispetto ad altre persone<sup>110</sup>. Solo in questo secondo caso una misura del genere può essere considerata giustificata dalla necessità di garantire la sicurezza della rete elettrica e un corretto monitoraggio del consumo di energia, purché tale intervento sia proporzionato, adeguato e indispensabile per raggiungere i suddetti obiettivi. In particolare, non ricorre alcuna giustificazione laddove si dimostri – cosa che spetta al giudice nazionale verificare – che tale scelta lede in modo eccessivo l'interesse dell'utenza ad accedere all'energia elettrica «a condizioni che non possiedano un carattere offensivo o stigmatizzante»<sup>111</sup>.

Come si evince, la fattispecie non concerneva direttamente il nucleo centrale del diritto all'abitazione, ossia il diritto a vivere in un alloggio adeguato, ma l'accesso e il godimento di servizi essenziali collegati all'abitazione, come l'energia elettrica, in condizioni dignitose e di pari opportunità<sup>112</sup>. In verità, la condotta oggetto del caso *CHEZ* non riguarda l'accesso ai servizi di alloggio, bensì ad altri servizi, di fornitura di energia elettrica<sup>113</sup>, ugualmente interessati dalla lett. h) dell'art. 3 Direttiva; ciononostante, essa rappresentava una condotta interferente con il godimento di condizioni abitative adeguate, e quindi, seppur in senso lato, una discriminazione abitativa.

I meriti della sentenza *CHEZ* sono innegabili: essa, infatti, afferma la necessità di dare interpretazione estensiva sia alla nozione di discriminazione che la direttiva si propone di contrastare<sup>114</sup> sia ai diritti che la direttiva si propone di tutelare<sup>115</sup>. Tuttavia, detti meriti si scontrano con una dura realtà: ossia, che a fronte di una problematica così complessa, diffusa e radicata nella (distorta) cultura sociale, come la discriminazione abitativa dei Rom, una

---

*and Inaccessible Electrical Metres Discriminate against Roma : CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD v. Komisia Za Zashtita Ot Diskriminatsia (C-83/14)*, in *European journal of migration and law*, 2016, p. 112 ss.

<sup>109</sup> Sentenza *CHEZ*, punto n. 91.

<sup>110</sup> *Ibid.*, punto n. 109.

<sup>111</sup> *Ibid.*, punto n. 128.

<sup>112</sup> Come affermato dall'art. 31 CSER e come emerge dall'interpretazione giurisprudenziale del diritto all'abitazione come illustrata *supra* al par. 2.

<sup>113</sup> Come confermato nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica* (“direttiva sull'uguaglianza razziale”) e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (“direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione”), COM/2021/139 final, par. 3.2.

<sup>114</sup> Tanto che, a seguito della sentenza lo Stato interessato, la Bulgaria, ha modificato le definizioni di “trattamento meno favorevole” e di “discriminazione indiretta” contenute nella legge sulla protezione dalle discriminazioni (in bulgaro: *Закон за защита от дискриминация*), per adeguarle alle risultanze della sentenza.

<sup>115</sup> Ciò in considerazione dell'oggetto della direttiva stessa, della natura dei diritti in questione, del fatto che tale direttiva attua un principio generale del diritto dell'Unione, riconosciuto anche nella CDFUE. V. la sentenza *CHEZ*, punto n. 42, ma prima ancora la sentenza della Corte di giustizia del 12 maggio 2011, in causa C-391/09, *Runevič-Vardyn e Vardyn*, ECLI:EU:C:2011:291

direttiva impostata su un meccanismo di mera integrazione negativa e che si focalizza su episodi discriminatori sostanzialmente individuali<sup>116</sup> può portare a qualche risultato davvero significativo solo se viene invocata in un numero ampio – se non ampissimo – di casi, a livello nazionale, ma soprattutto davanti alla Corte di giustizia, per la sua potente funzione di interprete *erga omnes* del diritto dell'Unione<sup>117</sup>.

#### 4.2.2. Il controllo della Commissione europea sulle discriminazioni abitative negli Stati membri

Se unico è il caso di sentenza interpretativa fornita dalla Corte in relazione, seppur *lato sensu*, alle discriminazioni abitative in danno ai Rom, pochi più (tre) sono stati i casi in cui la Commissione europea ha ritenuto, nell'esercizio della sua funzione di guardiano sull'attuazione della direttiva 2000/43 e del suo obbligo di non discriminazione, di avviare una procedura di infrazione a carico di Stati membri presunti responsabili di condotte discriminatorie nei confronti di comunità o famiglie Rom.

Nessuna di queste riguarda ipotesi di discriminazioni abitative.

Dopo aver minacciato, nel 2010, l'invio di una lettera di messa in mora nei confronti della Francia (cosa poi non avvenuta), per l'esecuzione di alcuni sgomberi di campi nomadi che sarebbero avvenuti in violazione non della direttiva sull'uguaglianza razziale ma della norme sulla libera circolazione delle persone<sup>118</sup>, tra il 2014 ed il 2016 la Commissione ha avviato procedure di infrazione contro tre Stati membri – Repubblica ceca, Slovacchia e Ungheria – per non aver rispettato correttamente la direttiva sull'uguaglianza razziale, ma sempre e solo in relazione a situazioni di segregazione scolastica in danno a minori Rom.

La Commissione ha avviato una procedura di infrazione contro la Slovacchia nel 2015<sup>119</sup> e ha inviato un parere motivato nel 2019. Da allora, la Slovacchia ha intrapreso una serie di riforme legislative e adottato diverse strategie e piani d'azione per favorire l'inclusione dei rom nell'istruzione. Tuttavia, dopo aver valutato attentamente tali misure e monitorato la situazione sul campo, la Commissione ha concluso che le riforme intraprese finora sono insufficienti. Oggi, in Slovacchia, il 65% degli alunni rom tra i 6 e i 15 anni frequenta scuole in cui tutti o la maggior parte degli alunni sono rom, il che rappresenta un aumento di 5 punti

<sup>116</sup> Come evidenziato da M. GOODWIN, *Romani Marginalisation after the Race Equality Directive*, in U. BELAVUSAU, K. HENRAD, *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender*, cit., p. 161 ss., 175.

<sup>117</sup> Come emerge incrociando i dati riportati nella Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 2000/43 e nella più recente indagine svolta tra i Rom dalla FRA, i casi di discriminazione segnalati e le denunce presentate mostrano un lieve incremento negli ultimi dieci anni. Tuttavia, il fenomeno della c.d. "sottodenuncia" continua a rappresentare un problema significativo. Secondo le indagini, le persone che si percepiscono vittime di discriminazione raramente decidono di denunciare l'episodio, con il risultato che molti casi non arrivano all'attenzione delle autorità competenti. Questo priva le vittime della possibilità di ottenere giustizia e ostacola l'effettiva applicazione delle direttive in materia. La percentuale di Rom negli Stati membri esaminati che dichiara di avere fiducia nella polizia è rimasta pressoché stabile nel tempo (37% nel 2016 e 39% nel 2021), ma varia considerevolmente tra i diversi Paesi. Complessivamente, solo il 5% delle vittime Rom ha segnalato o denunciato l'ultimo episodio di discriminazione subito per la propria origine etnica. Inoltre, in tutti i Paesi analizzati, i Rom mostrano livelli di fiducia verso la polizia inferiori rispetto al resto della popolazione. Analogamente, la fiducia nel sistema giudiziario da parte della comunità Rom non ha registrato variazioni significative, passando dal 29% nel 2016 al 31% nel 2021.

<sup>118</sup> La presunta infrazione riguardava delle illecite espulsioni di cittadini rumeni dal territorio francese, in supposta violazione della direttiva 2004/38/CE. Su questa vicenda si veda C.T. GUNTHER, *France's Repatriation of Roma: Violation of Fundamental Freedoms*, in *Cornell International Law Journal*, 2012, p. 204 ss.

<sup>119</sup> INFR(2015)2025.

percentuali rispetto al 2016. Ciò rende la Slovacchia lo Stato membro dell'UE con la percentuale più alta di minori Rom esposti a segregazione scolastica. A oltre otto anni dall'avvio della procedura e a oltre quattro dall'invio del parere motivato, la Commissione ha depositato in data 22 dicembre 2023 l'atto introduttivo del giudizio<sup>120</sup>, rendendo questo l'unico caso in cui si sia giunti alla fase contenziosa della procedura.

Le procedure di infrazione avviate contro la Repubblica Ceca<sup>121</sup> e l'Ungheria<sup>122</sup>, non hanno neppure visto l'invio da parte della Commissione del parere motivato. Attualmente entrambi i Paesi sono sotto monitoraggio della Commissione dopo aver apportato alcune modifiche alle rispettive legislazioni nazionali.

L'unico caso di discriminazione abitativa che avrebbe potuto diventare oggetto di formale procedura di infrazione è stato invece oggetto di una procedura *EU Pilot* avviata nel 2012 nei confronti dell'Italia e archiviata sette anni più tardi<sup>123</sup>. Dalla lettera che comunicava la chiusura della procedura<sup>124</sup>, indirizzata alle associazioni rappresentanti gli interessi della comunità Rom che avevano denunciato la presunta incompatibilità con la Direttiva 2000/43/CE di sgomberi forzati, discriminazioni nelle condizioni di accesso all'edilizia sociale e casi di segregazione abitativa<sup>125</sup>, si possono estrapolare indicazioni molto interessanti sul punto di vista della Commissione europea in merito all'applicazione della Direttiva sull'uguaglianza razziale alle discriminazioni abitative.

Il servizio della Commissione che si è occupato del caso dimostra di concordare sul fatto che la situazione abitativa dei Rom in Italia sia molto grave. Tuttavia, rileva che il numero di casi individuato non è sufficiente a ritenere messa in atto una pratica amministrativa costante in violazione del diritto UE<sup>126</sup>. Inoltre, la circostanza che esistano ancora collocazioni segregative presso campi Rom a causa delle difficoltà pratiche nel trovare un alloggio alternativo per gli abitanti non equivale necessariamente a discriminare i Rom nell'accesso all'edilizia sociale, in ragione di una grande carenza di disponibilità in questo ambito nelle principali città italiane<sup>127</sup>. Peraltro, secondo i funzionari della Commissione, dalla formulazione della Direttiva 2000/43, che vieta la discriminazione nell'accesso a beni e servizi *disponibili al pubblico*<sup>128</sup>, compresi gli alloggi, non emergerebbe chiaramente se gli sgomberi forzati degli insediamenti Rom siano coperti o meno dalla stessa normativa, anche in quelle situazioni particolarmente lesive dei diritti dei Rom in cui allo sgombero non segue

<sup>120</sup> Causa C-799/23, *Commissione europea c. Repubblica slovacca*.

<sup>121</sup> INFR(2014)2174.

<sup>122</sup> INFR(2016)2206.

<sup>123</sup> NIF 2016/2001, in precedenza EU PILOT 3495/12/JUST.

<sup>124</sup> Lettera di archiviazione della procedura NIF 2016/2001, in precedenza EU PILOT 3495/12/JUST, del 5 dicembre 2019, sottoscritta da Szabolcs Schmidt, capo della Unit D.1: Non-Discrimination and Roma Coordination, Directorate D: Equality and Union citizenship.

<sup>125</sup> Le violazioni denunciate seguirono l'adozione del D.P.C.M. del 21 maggio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia* (GU Serie Generale n.122 del 26-05-2008), in forza della quale si sono legittimate forme di trattamento particolarmente discriminatorie nei confronti dei Rom, inclusa la pratica degli sgomberi forzati, ma riguardavano anche altre condotte discriminatorie perpetrate da autorità pubbliche. Si noti che infrazioni del diritto dell'UE possono derivare non solo da normative nazionali ma anche da «situazioni strutturali caratterizzate da carenze e difficoltà organizzative, da pratiche amministrative di natura costante e generale». Così P. MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, cit., p. 368.

<sup>126</sup> Lettera di archiviazione, cit., p. 3.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>128</sup> Questa specificazione, “disponibili al pubblico”, non compare nella versione in lingua italiana della Direttiva, mentre è presente nella versione in lingua inglese, il cui articolo 3, par. 1, lett. h) parla di «access to and supply of goods and services *which are available to the public, including housing*» (enfasi aggiunta).

la messa a disposizione di un alloggio adeguato da parte delle stesse autorità pubbliche. “Accesso a beni e servizi disponibili al pubblico”, argomenta la Commissione, sembrerebbe infatti riferirsi a beni e servizi offerti sul mercato o dal settore pubblico, non alla propria casa o alla residenza in un campo Rom non ufficiale, che in quanto tale non è “disponibile al pubblico”<sup>129</sup>. Conclude la lettera che se anche così non fosse, tuttavia, la discriminazione ai sensi della Direttiva 2000/43 potrebbe essere provata solo dimostrando che persone in una situazione comparabile, sfrattate da altri tipi di alloggi, ricevono generalmente un alloggio alternativo a condizioni più favorevoli rispetto alle persone sfrattate dai campi nomadi. A questo proposito, le persone sfrattate da campi nomadi legalmente insediati dalle autorità pubbliche potrebbero essere paragonate a persone sfrattate senza alcuna colpa da una situazione abitativa regolare, mentre coloro che vengono sfrattati da campi abusivi potrebbero essere paragonati a persone sfrattate da terreni informalmente occupati a lungo termine o da edifici abusivi<sup>130</sup>.

In assenza di particolari evidenze rispetto ai presunti inadempimenti denunciati, la Commissione ha quindi ritenuto di archiviare il caso.

Da quanto sopra illustrato emerge un atteggiamento dell'esecutivo europeo caratterizzato da un approccio estremamente cauto e selettivo nel trattare le discriminazioni abitative ai danni dei Rom, sia in termini di azioni formali – sfruttando ampiamente l'assoluta discrezionalità di cui dispone questa istituzione nel gestire l'avvio e l'avanzamento della procedura – sia nell'interpretazione della Direttiva 2000/43/CE con riferimento, in particolare, allo standard probatorio, alla comparazione delle situazioni e al concetto di “accesso a beni e servizi”.

Da un lato, ciò dimostra una certa riluttanza ad intervenire in assenza di chiari elementi di violazione sistematica. Dall'altro, la Commissione sembra riconoscere la gravità della situazione abitativa dei Rom, pur lasciando agli Stati membri un ampio margine di manovra nella gestione delle politiche abitative, anche quando questo implica un impatto negativo sui Rom e, in particolare, sui minori, verso i quali mai viene indirizzata alcuna attenzione. Mi sembra un atteggiamento pericoloso e affatto in linea con il criterio di “interpretazione il più possibile estensiva” affermato dalla Corte in *CHEZ* e *Runevič-Vardyn*. Per non parlare dell'incapacità di offrire una reale tutela ai diritti umani e al superiore interesse del minore rispetto ad atteggiamenti discriminatori perpetrati da autorità degli Stati membri. A tal riguardo, si consideri poi che con una recentissima decisione all'unanimità, relativa alle stesse identiche fattispecie oggetto della procedura di infrazione archiviata, il CEDS ha concluso che il persistente trattamento discriminatorio dell'Italia nei confronti dei Rom nelle sue politiche abitative equivale a gravi violazioni della Carta Sociale Europea<sup>131</sup>.

#### 4.3. I limiti applicativi del diritto antidiscriminatorio dell'UE alle discriminazioni abitative

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>131</sup> CEDS, decisione nel merito del 13 maggio 2024, *Amnesty International v. Italy*, reclamo n. 178/2019. Il Comitato ha concluso che l'Italia ha violato l'Articolo E letto in combinato disposto con l'Articolo 31, par. 1, 2 e 3 CSER, rispettivamente per quanto riguarda la collocazione dei Rom presso alloggi segregati e non in linea con standard qualitativi accettabili (par. 1), la continuazione degli sfratti forzati (par. 2) e la mancanza di parità di accesso all'edilizia sociale a danno dei Rom (par. 3).

L'analisi svolta nel paragrafo precedente impone una riflessione – strettamente giuridica – sui motivi per cui nel contesto del diritto UE il divieto di discriminazione basato sull'origine etnica, veicolato dalla Direttiva 2000/43, fatica a trovare applicazione rispetto alle discriminazioni abitative a danno dei Rom (e quindi anche dei minori che appartengono a questa minoranza).

Per un verso, si deve osservare che una normativa basata in modo esclusivo su un obbligo di non discriminazione e una mera facoltà di azione positiva non ha la capacità di intervenire efficacemente su disuguaglianze radicate e diffuse, come quelle oggetto di questo scritto, perché si concentra su torti individuali e per ciò piccoli, considerati deviazioni da ciò che dovrebbe essere l'ordinario stato delle cose. Per i minori Rom, però, l'ordinario è invece rappresentato dall'essere protagonisti di situazioni discriminatorie complesse, strutturate, diffuse.

Per altro verso, una grave criticità deve individuarsi nell'ambito di applicazione della normativa e nell'interpretazione che ne viene data dalle istituzioni dell'UE, *in primis* rispetto al concetto di “accesso a beni e servizi [...] incluso l'alloggio”, che evidentemente nell'accezione accolta dalla Commissione, in assenza di indicazioni autorevoli e vincolanti da parte della Corte di giustizia, non coincide con quello di “diritto a vivere in un alloggio adeguato” come interpretato da corposa giurisprudenza CEDU e in numerose decisioni del CEDS.

Se i servizi connessi all'alloggio e perciò protetti sono davvero solo quelli disponibili al pubblico la Direttiva non può che tutelare i Rom solo nel proibire qualsiasi forma di discriminazione legata all'accesso, all'offerta, o alla qualità dei servizi abitativi. Coerentemente con questo approccio, il collocamento in campi segregati risulterebbe una condotta contraria alla Direttiva solo qualora tale collocamento avvenisse ad opera dalle autorità pubbliche cui i Rom si sono in precedenza rivolti per chiedere l'assegnazione di alloggi pubblici. Similmente, se i beni cui si riferisce la Direttiva 2000/43 sono solo quelli offerti a tutti sul mercato privato o dal settore pubblico, sempre come argomentato dalla Commissione, allora la Direttiva non può offrire tutela rispetto all'abitazione in cui già si risiede o di cui si è già proprietari, ad esempio in ipotesi di sgombero forzato<sup>132</sup>.

Ci si deve allora interrogare su come comportarsi con quelle ipotesi di discriminazione abitativa che non si trovano ricomprese nell'ambito di applicazione della lett. h) dell'articolo 3 della Direttiva. Si tratta di una questione nodale, poiché ogni esclusione dall'ambito di applicazione o attuazione del diritto dell'UE di una misura statale che incida in modo discriminatorio sulle condizioni abitative dei minori Rom impedisce, anche alla Corte di giustizia, di esaminare tale misura alla luce delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>133</sup>.

Una prima ipotesi si basa su una considerazione di fatto: le discriminazioni abitative, inclusi gli sgomberi forzati, possono generare effetti discriminatori rispetto ad altri settori coperti dalla norma in questione, ad esempio influenzando negativamente la capacità di un individuo di ottenere un lavoro, di accedere a prestazioni sociali, o – per quanto riguarda i

---

<sup>132</sup> V. ancora la lettera di archiviazione della procedura NIF 2016/2001, cit. *supra* in nota n. 124.

<sup>133</sup> Vedi B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 2021, p. 81 ss., 85, che ricorda la nota sentenza della Corte di giustizia *Åkerberg Fransson* (causa C-617/10), in cui si è chiarito che i diritti fondamentali garantiti dalla CDFUE si applicano “in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse”. Si applicano, con le parole dell'Autore, «nelle situazioni in cui la norma nazionale presenta un collegamento di una certa consistenza con una norma di diritto UE (primario o derivato) diversa dalla disposizione della Carta di cui si lamenta la violazione».

minori in particolare – di accedere all’istruzione in condizioni di non segregazione<sup>134</sup>. Ciò che distingue queste discriminazioni “di secondo grado” (o “a cascata”) da quella oggetto della causa *CHEZ* è che rispetto a quest’ultima lo Stato attuava una condotta che direttamente andava a causare una discriminazione in un settore rientrante nel campo di applicazione della direttiva indirettamente collegato al diritto all’abitazione. Negli esempi di discriminazioni “di secondo grado” formulati qui sopra, invece, saremmo in presenza di una condotta che va direttamente a causare una discriminazione in un settore *non* rientrante nel campo di applicazione della direttiva ma indirettamente collegato a settori che invece vi rientrano. La possibilità di offrire tutela attraverso la Direttiva sull’uguaglianza razziale anche a tali fattispecie è però fortemente dubbia. Sebbene in passato la Corte di giustizia sia arrivata persino a teorizzare la produzione di effetti indiretti orizzontali anteriori alla decorrenza del termine di recepimento di una direttiva che attuava lo stesso identico principio generale di uguaglianza<sup>135</sup>, e non si sia nemmeno astenuta dall’applicare una direttiva in via analogica a fattispecie riconosciute estranee al suo ambito di applicazione<sup>136</sup>, in entrambi i casi era presente un fortissimo collegamento tra la fattispecie e l’ambito di applicazione del diritto dell’UE<sup>137</sup> che giustificasse tale estensione. Questo elemento manca nelle ipotesi di discriminazione abitativa qui discusse. La conclusione più immediata, allora, sarebbe di dover accettare il fatto che tali ipotesi di discriminazioni “a cascata” non siano contrastabili attraverso la Direttiva sull’uguaglianza razziale. Accogliere una soluzione di segno opposto rischierebbe di iper-estendere la portata della Direttiva.

Ipotesi che conducano ad approdi diversi si fondano tutte su interpretazioni alternative o estensive di concetti espressi nel testo della normativa qui in esame. Si potrebbe anzitutto seguire l’orientamento iniziale del CEDS, che affrontava i reclami relativi a sgomberi forzati di insediamenti Rom alla luce dell’art. 16 CSE, che tutela il diritto della famiglia ad una protezione sociale<sup>138</sup>, anziché alla luce del diritto all’abitazione. Così facendo, tale fattispecie discriminatoria andrebbe ricondotta alla lett. e) dell’art. 3, par. 1, Direttiva 43, ricadendo perfettamente nell’ambito di applicazione di questa. Seguendo una diversa argomentazione, si potrebbe ridiscutere il concetto di “alloggio” ai sensi della lett. h) dello stesso articolo, ricordando che in considerazione dell’oggetto della Direttiva stessa, della natura dei diritti

---

<sup>134</sup> Un accesso discriminatorio agli alloggi potrebbe limitare l’accesso ad altre forme di protezione sociale, come i sussidi abitativi, o comportare esclusioni indirette dall’assistenza sanitaria. La discriminazione abitativa può riflettersi anche sull’accesso ai servizi essenziali, come le utenze domestiche (energia, acqua), che potrebbero essere condizionate o rese più difficili in aree con discriminazioni nell’alloggio. Residenze segregate o difficoltà nell’accesso agli alloggi potrebbero ridurre la capacità delle persone di partecipare attivamente alla vita sociale e organizzativa, limitando l’affiliazione a organizzazioni sindacali o professionali.

<sup>135</sup> Sentenza della Corte (grande sezione) del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, ECLI:EU:C:2005:709. La direttiva in questione è la celebre Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, in GUCE L 303 del 02.12.2000.

<sup>136</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 giugno 2018, causa C-673/16, *Relu Adrian Coman e a. contro Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne*, ECLI:EU:C:2018:385.

<sup>137</sup> In *Mangold* la misura nazionale discriminatoria ricadeva direttamente nell’ambito di applicazione del diritto dell’UE, cosa che consentiva al principio generale di imporsi all’osservanza da parte dello Stato membro (su questo aspetto v. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell’Unione europea. Parte Istituzionale*<sup>9</sup>, Torino, 2023, p. 230), mentre in *Coman* la misura interna, pur non collocabile in tale ambito, aveva contenuti e produceva effetti tali da costituire un ostacolo all’esercizio del principale diritto connesso alla cittadinanza europea, ossia il diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio dell’Unione, garantito da una norma primaria munita di effetti diretti (cosa che l’art. 19 TFUE, come detto, non è).

<sup>138</sup> Ne dà conto G. PALMISANO, *Il valore della Carta sociale europea per la protezione dei diritti dei Rom*, cit., p. 563-4.

(fondamentali) in questione, del fatto che tale Direttiva si rifà al valore della dignità umana<sup>139</sup> e attua un principio generale riconosciuto anche dalla CDFUE, il concetto in questione deve essere interpretato in senso ampio, anche richiamando la giurisprudenza della Corte EDU in materia. Lo stesso dovrebbe dirsi, venendo alla terza opzione alternativa, per il concetto di “molestia” ex art. 2, par. 3, Direttiva, al quale potrebbero ricondursi, in ragione delle concrete modalità di preparazione ed esecuzione, fattispecie come gli sfratti e gli sgomberi forzati in quanto comportamenti indesiderati che creano un ambiente intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo, basato sull’origine etnica. Tale strada sarebbe percorribile solo aggirando una precisazione operata in *Runevič-Vardyn* dalla Corte di giustizia, la quale ha concluso, su indicazione dell’Avvocato Generale, che non era intenzione del legislatore comunitario includere nell’ambito di applicazione materiale della direttiva le azioni del settore pubblico che comportano l’esercizio delle funzioni di qualsiasi autorità pubblica, incluse «le autorità nei settori della polizia, dell’immigrazione e della giustizia penale e civile»<sup>140</sup>. Invero, gli sfratti e gli sgomberi forzati, pur essendo atti delle autorità pubbliche, si collocano in una zona grigia: se considerati esclusivamente come atti legati all’autorità pubblica, sulla base del ragionamento della Corte non potrebbero rientrare nel divieto di molestie previsto dalla Direttiva; se, invece, venissero valutati come parte di politiche abitative discriminatorie, potrebbero esservi inclusi.

## 5. Conclusioni

Le discriminazioni abitative, intese sia come esclusione dall’accesso all’alloggio sociale sia come segregazione in campi o insediamenti di fortuna, rappresentano uno dei principali fattori che perpetuano la povertà e minano le opportunità di sviluppo dei minori Rom, nonché una violazione dei loro diritti fondamentali. Il diritto all’abitazione, pur non sancito come diritto assoluto, non solo è di per sé un diritto umano riconosciuto da numerose convenzioni e carte dei diritti a livello internazionale ed europeo, ma è strettamente connesso alla tutela della dignità umana e funge da presupposto essenziale per il godimento di altri diritti fondamentali, anche all’interno dello spazio giuridico dell’UE.

Le istituzioni dell’Unione sono consapevoli di dove, come e quanto gli appartenenti alla minoranza Rom soffrano sistematicamente trattamenti discriminatori in molteplici ambiti della loro vita, incluse le condizioni abitative. Ugualmente conosciuta è l’inadeguatezza o la solo parziale implementazione dei piani nazionali, elaborati dagli Stati membri assieme alla Commissione europea in attuazione al Quadro strategico dell’UE per i Rom. La situazione in cui vivono i gruppi Rom nei vari Stati membri è quindi ampiamente monitorata – o quantomeno monitorabile<sup>141</sup>. Eppure, la risposta fornita a tali gravissime problematiche è

---

<sup>139</sup> V., *mutatis mutandis*, le Conclusioni presentate il 31 gennaio 2008 dall’Avvocato Generale Poirares Maduro nel celebre caso *S. Coleman c. Attridge Law e Steve Law*, causa C-303/06, ECLI: ECLI:EU:C:2008:61, par. 8-10, 12 e 13.

<sup>140</sup> Come invece venne proposto di fare dal Parlamento europeo nel suo parere sulla Proposta di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica (COM(1999) 566) . V. la Sentenza del 12 maggio 2011, *Runevič-Vardyn*, cit., punto 46.

<sup>141</sup> V. la recentissima Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni *sull’attuazione dei quadri strategici nazionali per i Rom alla luce del quadro strategico dell’UE per l’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom e della raccomandazione del Consiglio sull’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom*, del 25 settembre 2024 COM(2024) 422 final.

assai debole, a causa di limiti strutturali, sostanziali e procedurali del diritto sovranazionale che questo scritto ha cercato di evidenziare.

Le competenze normative sono prevalentemente riservate agli Stati membri, relegando l'UE a un ruolo di coordinamento e sostegno. La Direttiva sull'uguaglianza razziale, pensata ambiziosamente come strumento diretto al conseguimento degli obiettivi posti dai trattati istitutivi, si fonda su una base giuridica priva di effetti diretti e si presta ad interpretazioni che ne limitano la portata applicativa, anche a causa di un approccio particolarmente cauto da parte della Commissione, nel perseguire procedure di infrazione contro gli Stati membri, e, in qualche misura, della Corte di giustizia, nell'interpretare le disposizioni della Direttiva.

Nonostante poi i riferimenti frequenti ai minori nei documenti politici dell'Unione europea relativi alla comunità Rom, il trattamento concreto del loro diritto a condizioni abitative dignitose evidenzia una discrepanza preoccupante. I minori appaiono centrali nelle strategie dell'UE, come la Garanzia europea per l'infanzia o nelle politiche di inclusione dei Rom, salvo poi dissolversi quando si passa all'esame delle condotte degli Stati membri. L'assenza di un'esplicita valutazione dell'impatto delle misure nazionali sui diritti dei minori, evidente nella succitata lettera di archiviazione elaborata dalla Commissione europea, dimostra un'impostazione che trascura la vulnerabilità particolare dei minori Rom, le cui condizioni abitative rappresentano una sfida per il consolidamento democratico dell'Unione europea.

Mentre le decisioni di organi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali europei a tutela del diritto all'abitazione dei Rom si susseguono senza sosta, sarebbe auspicabile che l'UE superasse l'esitazione che a volte accompagna l'applicazione dei suoi principi fondanti, dimostrando che l'impegno verso i diritti delle minoranze non è solo una dichiarazione di intenti, ma un obiettivo concreto e realizzabile. Questo è essenziale per garantire un futuro più equo per i minori Rom e per rafforzare la coesione sociale europea.

ABSTRACT: *Discriminazioni abitative e povertà: quale tutela per i minori Rom nel diritto dell'Unione europea?*

This paper examines the intersection between housing discrimination and child poverty, focusing on the specific vulnerabilities faced by Romani children within the European Union. It highlights how inadequate housing conditions and systemic discrimination against Roma communities perpetuate intergenerational poverty and undermine fundamental rights. While the right to adequate housing is recognized at both international and European levels, its practical enforcement remains limited, especially regarding vulnerable groups like Romani children. The analysis begins by outlining the socio-economic challenges faced by Roma families, emphasizing the disproportionate impact of housing discrimination on children's access to education, healthcare, and social development. It then explores the role of the European Union, addressing its legal framework and the limitations of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) in effectively combating housing discriminations. Despite the EU's strategic efforts to promote Roma inclusion, the study finds that these measures often lack binding force and robust enforcement mechanisms, leaving the responsibility largely to Member States. The paper concludes by calling for an expanded interpretation of housing rights within EU law and greater integration of child-specific considerations in policymaking. It advocates for stronger EU oversight and a

commitment to addressing structural inequalities, ensuring that Romani children can access adequate housing and equal opportunities for development.

ELENA FRASCA

**MATRIMONI PRECOCI, POVERTÀ E VIOLENZA DI GENERE CONTRO LE BAMBINE:  
LIMITI DEL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE E POSSIBILI SVILUPPI ALLA LUCE  
DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL**

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive: i matrimoni infantili alla luce dei dati più recenti. – 2. I matrimoni infantili nel quadro giuridico internazionale: una definizione. – 2.1. Divieto di matrimoni infantili: strumenti giuridici internazionali ed europei. – 2.2. Matrimoni infantili quale violazione dei diritti umani. – 3. Connessione tra matrimoni infantili, povertà e disuguaglianze strutturali di genere: due metodi di analisi. – 3.1. Verso una rilevanza del contesto socioculturale dei matrimoni infantili. – 3.2. L'intersezione tra povertà e disuguaglianze di genere: *root causes e contributing factors* del matrimonio infantile. – 4. Prospettive di aggiornamento della Convenzione di Istanbul: ampliamento della fattispecie ex art. 37. – 4.1. Matrimoni infantile come forma di violenza di genere: il ruolo della Convenzione di Istanbul. – 5. Osservazioni conclusive: povertà e ambiente socioculturale come forma di coercizione psicologica atipica alla luce della Convenzione di Istanbul.

1. *Osservazioni introduttive: i matrimoni infantili alla luce dei dati più recenti*

I matrimoni infantili, riconosciuti dal diritto internazionale quale grave violazione di diritti umani e come una forma di violenza di genere che colpisce in maniera sproporzionata le bambine, rappresentano ancora oggi una pratica radicata in molti paesi del mondo, in particolare nei Paesi in via di sviluppo con un elevato tasso di povertà. Le recenti stime pubblicate dall'Unicef nel 2023 mostrano un declino globale dei matrimoni infantili, determinato principalmente dal calo di casi di spose e sposi bambini in India, che rimane comunque il paese più colpito.<sup>1</sup> La pratica è ancora estremamente diffusa ed i progressi compiuti, oltre ad essere disomogenei<sup>2</sup>, non sono così rapidi da rendere possibile il

---

<sup>1</sup> Rapporto dell'Unicef, *Is an end to child marriage within reach? Latest trends and future prospects 2023 update* del 5 maggio 2023, p. 16, disponibile al sito <https://data.unicef.org/resources/is-an-end-to-child-marriage-within-reach/>.

<sup>2</sup> I dati mostrano un netto miglioramento anche in Bangladesh ed in Etiopia, mentre in America Latina e nell'Africa Centrale e Occidentale non si registrano importanti progressi negli ultimi 25 anni, anche a causa delle varie crisi mondiali che colpiscono maggiormente determinati paesi. Numerosi studi internazionali sostengono che i recenti conflitti, il cambiamento climatico, la crisi migratoria e conseguenze ad esse connesse possono a loro volta esacerbare i fattori sociali, economici e politici che amplificano la vulnerabilità ai matrimoni precoci e forzati e dunque rendere irrealizzabile entro il 2030 l'obiettivo di eliminare totalmente il fenomeno. Si vedano, ad esempio, Rapporto di Child not Brides, *8 ways to address child marriage in conflict and crisis-affected settings*, del 18 agosto 2023, disponibile al sito <https://www.girlsnotbrides.org/articles/ways-to-address-child-marriage-conflict-crisis-affected-settings/>; K. HUNERSEN, W. C. ROBINSON, N. KRISHNAPALAN, J. N. METZLER, *Child marriage in humanitarian settings in the Arab States Region: Study results from Djibouti, Egypt, Kurdistan Region of Iraq and Yemen*, Rapporto del Unfpa, Unicef, New York, 2020, disponibile al sito <https://www.womensrefugeecommission.org/wp-content/uploads/2020/12/Child-marriage-Arab-states-synthesis-report-FINAL.pdf>.

raggiungimento entro 2030 dell'obiettivo 5.3 degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, ossia il totale sradicamento del fenomeno.<sup>3</sup>

Gli ultimi studi dell'UNICEF evidenziano due aspetti che saranno centrali nell'analisi che segue, ossia il chiaro nesso causale tra la pratica dei matrimoni infantili, le disuguaglianze strutturali di genere e la povertà. In primo luogo, dall'analisi dei dati emerge come il matrimonio forzato sia un fenomeno di genere che, pur essendovi casi di sposi bambini, colpisce in maniera sproporzionata le donne, con 640 milioni di bambine e ragazze costrette a sposarsi prima di raggiungere la maggiore età.<sup>4</sup> In secondo luogo, si nota come la riduzione dei casi dei matrimoni che coinvolgono minori in determinate aree del mondo dipenda da fattori quali la riduzione della povertà, all'accesso al mercato del lavoro e all'istruzione secondaria da parte di donne e ragazze.<sup>5</sup>

Il presente contributo si concentrerà sull'analisi dei limiti dell'attuale sistema normativo internazionale di lotta ai matrimoni infantili e la sua non idoneità a rappresentare e ad affrontare le cause profonde del fenomeno e i fattori sociali e culturali che amplificano la vulnerabilità allo stesso di determinati individui. Alla luce di ciò, il contributo intende compiere una riflessione sull'opportunità di ampliare in via interpretativa la lettera dell'art. 37 della Convenzione di Istanbul per ricomprendere la povertà, nella sua dimensione di genere, come fattore atipico di coercizione psicologica e sociale, al ricorrere del quale la condotta sia da considerarsi penalmente rilevante.

## 2. *I matrimoni infantili nel quadro giuridico internazionale ed europeo: una definizione*

La prima parte del contributo analizzerà il quadro giuridico che a partire dalla metà del 900 è stato edificato a livello internazionale per rispondere al fenomeno dilagante dei matrimoni forzati che coinvolgevano sia adulti che bambine e bambini in numerose parti del mondo.

L'analisi guarderà con occhio critico alla legislazione internazionale in materia di matrimoni infantili, sottolineandone le lacune ed individuando le possibili prospettive di aggiornamento future. In via preliminare, è opportuno fornire alcune definizioni, nonché chiarire le differenze tra matrimonio infantile, matrimonio forzato e matrimonio precoce, che oltre a sovrapporsi nella prassi, sono spesso usati come sinonimi nella narrazione collettiva del fenomeno.<sup>6</sup>

Dalla disamina delle varie disposizioni contenute nei documenti internazionali relative ai matrimoni forzati o infantili che sono stati adottati a partire dalla metà del 900, emerge una forte preoccupazione nei confronti di pratiche coniugali che coinvolgevano minori o che erano celebrate contro il consenso di uno dei coniugi. Tale preoccupazione non era però

---

<sup>3</sup> L'ultimo Report dell'Unicef prevede, tra le altre cose, che al ritmo attuale dei progressi, nell'anno 2030 si saranno sposate ancora precocemente o comunque in età non adeguata all'incirca 9 milioni di ragazze, con un aumento nell'Africa Subsahariana.

<sup>4</sup> Rapporto dell'Unicef, *Towards ending child marriage, Global trends and profiles of progress* del 13 ottobre 2021, disponibile al sito <https://data.unicef.org/resources/towards-ending-child-marriage/>.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 18.

<sup>6</sup> A. CADER, *Ending child, early, and forced marriage: SRHR as central to the solution*, Kuala Lumpur, Malaysia, 2017, p.7.

accompagnata da una definizione specifica di cosa dovesse intendersi per matrimonio infantile o forzato.<sup>7</sup>

Le difficoltà definitorie, come emerge dalla registrazione dei dibattiti che hanno preceduto l'adozione dei vari strumenti internazionali in materia, dipendevano dalle dispute sull'opportunità di basare la definizione su una specifica soglia di età e, in caso affermativo, su dove tale soglia possa essere fissata.<sup>8</sup> A partire dall'entrata in vigore della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che all'art. 1 definisce "bambino/a" un qualsiasi individuo minore di 18 anni o della maggiore età stabilita dal diritto nazionale, il matrimonio infantile è stato riconosciuto come l'unione legale o consuetudinaria tra due persone, tra cui uno o entrambi gli sposi abbiano un'età inferiore a 18 anni.<sup>9</sup> Diversi studiosi e studiose hanno tuttavia criticato tale definizione, sia perché non distingue le fasi di sviluppo emotivo, fisico, cognitivo e psicologico che vanno dalla infanzia alla adolescenza sia perché propone una interpretazione univoca di concetti quali *marriage* e *childhood*, il cui contenuto la varia in base a concezioni che dipendono da fattori sociali e culturali differenti in vari paesi del mondo.<sup>10</sup>

Tralasciando il problema di diversa definizione, la cui analisi esula dallo scopo della presente ricerca, giova evidenziare come il matrimonio infantile sia stato generalmente riconosciuto come sottocategoria del matrimonio forzato. La sovrapposizione delle due pratiche è dipesa principalmente dalla convinzione, condivisibile o meno, che un soggetto considerato minore secondo la legge nazionale di uno Stato, non sia in grado di prestare un consenso pieno, libero o consapevole a causa della sua immaturità cognitiva, fisica, psicologica ed emotiva.<sup>11</sup> Il matrimonio infantile è inoltre il più delle volte accostato al matrimonio precoce il quale si riferisce a matrimoni in cui uno o entrambi i coniugi, che hanno 18 anni o più, difettano di quello sviluppo fisico emotivo sessuale o psicosociale che li renda capaci di prestare liberamente e pienamente il consenso al matrimonio.<sup>12</sup>

Sebbene sia vero che le pratiche il più delle volte coincidano e siano tutte risultate di una coercizione data da fattori sociali culturali e familiari, per ragioni di accuratezza linguistica e giuridica, è importante sottolineare che si tratta di fenomeni diversi dal punto di vista

<sup>7</sup> La definizione generalmente riconosciuta di matrimonio infantile, come matrimonio contratto prima dei 18 anni, non è stata concordata esplicitamente in nessuna Convenzione internazionale ma trova la sua fonte nel dibattito internazionale tra numerosi organismi delle Nazioni Unite, governi nazionali e numerose organizzazioni non governative in tutto il mondo. In particolare, il matrimonio infantile è stato inquadrato nel dibattito internazionale come un problema di diritti umani e come una questione di genere e successivamente anche come una forma moderna di schiavitù e tratta di esseri umani. Per un approfondimento sull'evoluzione del matrimonio infantile come questione rilevante nel dibattito internazionale si veda A. KOSKI, S. MANGAT, D. WRIGHT, *The Evolution of Child Marriage as a Human Rights Concern*, in *Human Rights Review*, 2023, p. 1 s.; R. GAFFNEY-RHYS, *International Law and Child Marriage*, in N. REILLY (a cura di), *International Human Rights of Women*, Singapore, 2019, p.345 ss.

<sup>8</sup> A. KOSKI, M. SIDDIQI M., M. E. GREENE, *Re-emphasizing the individual components of 'child, early, and forced marriage*, in *The International Journal of human rights*, 2024, pp. 1017 ss., in particolare p. 1018.

<sup>9</sup> UN High Commissioner for Human Rights, *Child and Forced Marriage, including in Humanitarian Settings*

<sup>10</sup> Si veda per esempio A. BUNTING, *Stages of Development: marriage of girls and teens as an international human right issue*, in *Social & Legal Studies*, Vol. 14 (1), 2005 p. 18 s.; S. A. NOROZI, T. MOEN, *Childhood as a social construction*, in *Journal of Educational and Social Research*, 6(2), 2016; J. ALLISON, C. JENKS, A. PROUT, *Theorizing Childhood*. Cambridge, 1998; J. BRIDGEMAN, D. MONK, *Introduction: Reflections on the Relationship Between Feminism and Child Law*, in *Feminist Perspectives on Child Law*, London, 2000, p. 1 ss.

<sup>11</sup> Report di Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Preventing and eliminating child, early and forced marriage* del 2 aprile 2014, A/HRC/26/22.

<sup>12</sup> *Joint general recommendation n. 31* del Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne/ *General Comment n. 18* del Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sulle pratiche dannose del 14 novembre 2014, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18.

ontologico, distinguendosi il matrimonio precoce e forzato dal matrimonio infantile per il fatto di non essere ancorati ad una soglia di età.

Quanto al concetto di matrimonio in generale, si precisa che nel presente contributo si farà riferimento all'accezione più ampia ed inclusiva dell'istituto, riferendosi con tale termine a qualsiasi impegno, o unione tra due persone, riconosciuto dalla legge civile, dalla religione e/o dalle consuetudini tradizionali, considerato vincolante dai coniugi, dalle loro famiglie e dalle comunità più ampie, indipendentemente dal fatto che sia stato formalmente registrato secondo la legge nazionale.<sup>13</sup>

Quanto invece all'oggetto del presente contributo, ossia il matrimonio che coinvolga almeno un soggetto minore, si chiarisce che i termini matrimonio precoce, matrimonio infantile e matrimonio forzato che coinvolga minori verranno utilizzati indistintamente. Con tali termini verrà fatto riferimento a tutte quelle pratiche matrimoniali in cui una almeno una delle due parti sia o un minore di 18 anni o dell'età inferiore prevista dal diritto nazionale, o una giovane ragazza che seppur maggiorenne si trova in un'unione coniugale con un uomo adulto. L'uso intercambiabile dei termini si giustifica dal fatto che ciò che rileva ai fini del discorso è l'aspetto sostanziale comune alle varie forme coniugali, ossia il fatto che costituiscono una violazione dei diritti umani fondamentali delle donne e una forma di violenza e discriminazione di genere.<sup>14</sup>

### 2.1 *Divieto di matrimoni infantili: strumenti giuridici internazionali ed europei*

Il panorama giuridico internazionale e regionale in materia di matrimoni forzati e precoci può dirsi tutt'altro che circoscritto e scarno, nonostante, come si vedrà in seguito, esso appaia inadeguato a comprendere la complessità dei fattori sociali e culturali connessi strutturalmente a tale pratica, con effetti negativi sull'effettiva prevenzione del fenomeno e sull'appropriata tutela delle vittime.<sup>15</sup>

Ciò che emerge dal quadro internazionale ed europeo, nonché dai vari strumenti di *soft law* adottati nel contesto Nazioni Unite, è la scelta delle istituzioni internazionali di affrontare tale fenomeno con un approccio basato sui diritti umani, ponendo l'accento sulla connessione tra matrimoni forzati ed infantili e la violazione di diritti umani fondamentali riconosciuti ad ogni individuo, tra cui la vita, la libertà, la dignità e l'uguaglianza.<sup>16</sup>

La rilevanza della lotta contro i matrimoni forzati a livello internazionale è dimostrata dall'inclusione del matrimonio forzato che coinvolga bambine e donne adulte e le mutilazioni genitali femminili, considerate pratiche dannose che ostacolano il raggiungimento dell'uguaglianza di genere, tra gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite.<sup>17</sup> Tralasciando per il momento i limiti e le lacune della legislazione

<sup>13</sup> U. C. PANDEY, Child, Early, and Forced Marriage, in L. FILHO, W. M. AZUL, A. BRANDLI, L. A. SALVIA, A. WALL, (a cura di) *Gender Equality*. Cham, Svizzera, 2021, p. 114.

<sup>14</sup> S. DE VIDO, Against a girl's will: Child marriages, immigration and the Directive on Family Reunification, in C. Ragni, E. Bergamini (a cura di), *Fundamental Rights and Best Interest of the Child in Transnational Families*. Cambridge, p. 123.

<sup>15</sup> Il quadro giuridico che regola i matrimoni forzati si presenta come una trama formata da trattati sui diritti umani adottati a livello internazionale e regionale, raccomandazioni e principi di *soft law* adottati da varie organizzazioni internazionali nonché dalla prassi legislativa interna a ciascuno Stato.

<sup>16</sup> R. D. SILVA DE ALWIS, *Child marriage and the law. Legislative reform initiative Paper series*, New York, 2008; L. EDILBERTO, S. WONG, *Marrying Too Young: End Child Marriage*, New York, 2012.

<sup>17</sup> Obiettivi Sviluppo sostenibile (OSS), Obiettivo 5.3. In particolare al fine di realizzare l'obiettivo n. 5 "achieve gender equality and empower all women and girls" è importante anche "eliminate all harmful practices, such as child, early and

internazionale in materia nel combattere i matrimoni forzati e precoci, è un dato di fatto constatare come i principali trattati sui diritti umani adottati a partire dalla seconda metà del ventesimo secolo, pur non vietando esplicitamente i matrimoni forzati, li riconoscano come una pratica discriminatoria che ostacola lo sviluppo e il benessere di centinaia di milioni di giovani in tutto il mondo.

Il diritto di sposarsi, se sposarsi e con chi sposarsi, come manifestazione dell'autodeterminazione di ciascun individuo, è riconosciuto dalle principali convenzioni internazionali come un diritto umano fondamentale, il quale è però condizionato dalla sussistenza di due elementi giuridicamente rilevanti attorno alle quali è stata costruita la legislazione nazionale ed internazionale in materia di matrimoni forzati ed infantili: l'età adeguata dei coniugi ed il consenso.<sup>18</sup>

A partire dall'articolo 16 della Dichiarazione Universale sui diritti umani del 1948, i trattati sui diritti umani riconoscono il diritto al matrimonio come un diritto riconosciuto a ciascun individuo, a prescindere dal sesso, la nazionalità o la religione, che in "un'età adeguata" si sia determinato in tal senso con un "consenso libero e pieno".<sup>19</sup> L'art. 16 (1)(2) della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo del 1948, ad esempio, stabilisce il matrimonio «shall be entered into only with the free and full consent» dei futuri coniugi, i quali, potendo contrarre il matrimonio solo «with full age», hanno gli stessi diritti nel corso del rapporto matrimoniale e relativamente al suo scioglimento.<sup>20</sup>

Sulla scia di tale disposizione, nel contesto delle Nazioni Unite furono adottati numerosi trattati che interessavano più da vicino i matrimoni forzati ed infantili, tra cui spicca, in particolare, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna (CEDAW) che qualifica il matrimonio e il fidanzamento tra bambini e bambine come una pratica che amplifica e perpetua le discriminazioni di genere.<sup>21</sup> In particolare, l'art. 16 della Convenzione stabilisce che ogni donna o ragazza ha diritto a scegliere, con un consenso che sia libero e pieno, chi sposare e che il matrimonio e il fidanzamento tra minori non ha alcun effetto giuridico. L'art. 16.2 impone altresì agli Stati di adottare tutte le misure necessarie, anche a livello legislativo, per stabilire un'età minima per contrarre matrimonio e per renderne obbligatoria la registrazione sui registri ufficiali.<sup>22</sup> L'art. 16.2 della CEDAW riprende le disposizioni contenute nelle prime due convenzioni adottate

---

*forced marriage and female genital mutilation*" (5.3). Sul punto si veda, il Report di GIRLS NOT BRIDE, *How ending child marriage is critical to achieving sustainable development goals* del Maggio 2017.

<sup>18</sup> S. STRUNGARU, *Understanding Child Marriage: Law and Practice*, in *The Hidden Child Brides of the Syrian Civil War, vulnerable and voiceless in human rights law and practice*, Singapore, 2024, p. 13.

<sup>19</sup> Si veda per esempio l'art. 12 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo prevede che "partire dall'età minima per contrarre matrimonio, l'uomo e la donna hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia secondo le leggi nazionali che regolano l'esercizio di tale diritto". Anche il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, rispettivamente agli art. 23 (2)(3) e art. 10(1), riconoscono il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia agli uomini e alle donne che abbiano l'età per contrarre matrimonio e che abbiano prestato il loro libero e pieno consenso a tal fine.

<sup>20</sup> M. K. ERIKSSON, 'Article 16', in A. EIDE, G. ALFREDSSON, G. MELANDER, L.M. REHOF, A. ROSAS (a cura di), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Oxford, 1993, p. 243.

<sup>21</sup> Per un'analisi approfondita del ruolo dell'art. 16 della CEDAW nel prevedere un obbligo degli Stati a garantire uguaglianza tra uomini e donne in tutti gli aspetti e fasi del matrimonio, a condannare i matrimoni infantili e a stabilire un'età minima sotto la quale il matrimonio non può essere contratto si veda H. K. RUTH, M. A. FREEMAN, 'Article 16', in P. SCHULZ et al. (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and its Optional Protocol: A Commentary*, 2nd Edition, Oxford Commentaries on International Law, Oxford, 2022.

<sup>22</sup> Art. 16.2, Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna.

nel contesto delle Nazioni Unite in materia di matrimoni precoci, ossia la Convenzione Supplementare sull'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù del 1956 la Convenzione sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni del 1964. Entrambi i documenti contengono disposizioni che sollecitavano gli Stati a definire una «suitable minimum age of marriage», sotto la quale il matrimonio non poteva essere celebrato e «to encourage the use of facilities whereby the consent of both parties to a marriage may be freely expressed in the presence of a competent civil or religious authority, and to encourage the registration of marriages».<sup>23</sup>

Nonostante l'ampio margine lasciato agli Stati nello stabilire l'età minima del matrimonio e nell'individuare le eventuali conseguenze della violazione, il Comitato CEDAW, creato dalla stessa Convenzione nel 1979, ha stabilito nella sua Raccomandazione Generale n. 21 che l'età minima per il matrimonio è di 18 anni sia per i ragazzi che per le ragazze.<sup>24</sup> Nella Raccomandazione generale congiunta n. 31 elaborata dal Comitato CEDAW e il Comitato per i diritti del Bambino (CRC) ha statuito che in circostanze eccezionali, tassativamente previste dalla legge, poteva essere prevista come età minima matrimoniale 16 anni.<sup>25</sup> Il Comitato condannava quelle leggi discriminatorie di alcuni paesi che, giustificate alla luce della cultura, della religione e dei costumi, prevedevano che le donne potessero sposarsi in un'età precoce rispetto agli uomini, sulla base della convinzione che il loro sviluppo fisico, psicologico ed emotivo avvenisse prima rispetto a quello degli uomini.<sup>26</sup>

Vi è poi uno strumento internazionale dedicato alla tutela dei diritti del minore e del suo miglior interesse, la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989, che però non contiene alcuna disposizione che fa riferimento al divieto di matrimoni infantili. Tuttavia, il Comitato istituito dalla Convenzione commenta frequentemente questa pratica come dannosa ai sensi dell'art. 19 della convenzione e ha sottolineato nei suoi rapporti l'importanza di stabilire i 18 anni come età minima per il matrimonio.<sup>27</sup> Nonostante il silenzio della Convenzione rispetto ai matrimoni infantili, si può sostenere che il matrimonio infantile rappresenti, insieme alle mutilazioni genitali femminili, una pratica dannosa pregiudizievole per la salute del bambino ai sensi dell'art. 24.3, una violazione di altre numerose disposizioni della Convenzione a tutela dei diritti del minore e in generale del principio del miglior interesse del minore.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Art. 2 della Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù del 1956 e l'art. 2 della Convenzione sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni del 1964.

<sup>24</sup> Raccomandazione Generale No. 21 sull'uguaglianza nei matrimoni e nelle relazioni familiari, 1994, paragrafo 36.

<sup>25</sup> Il matrimonio in questi casi era consentito solo se il ragazzo o/e la ragazza minorenni prestavano il loro consenso pieno libero ed informato dinanzi ad un tribunale. Raccomandazioni Generali, di cui alla nota 23, paragrafo 55(f).

<sup>26</sup> Raccomandazione generale congiunta No. 31 del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne e commento generale n. 18 del Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sulle pratiche dannose, 2014.

<sup>27</sup> *General Comment No. 13* del Comitato ONU sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *The right of the child to freedom from all forms of violence*, CRC/C/GC/13, 2011, paragrafo 29.

<sup>28</sup> Rapporto di Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights (OHCHR), *Preventing and Eliminating Child, Early and Forced Marriage*, A/HRC/26/22, 2014, p. 5; A. V. COLLIER, *Child marriage: The denial of autonomy by conferring the status of marriage on a child*, in R. PROBERT, S. THOMPSON (a cura) *Research handbook on marriage, cohabitation and the law*, Cardiff, 2024, p. 186.

La condizione vissuta da donne e bambine nel contesto di matrimoni forzati e infantili è inoltre considerabile come una forma contemporanea di schiavitù e inoltre il matrimonio infantile o forzato può costituire un metodo di reclutamento o una finalità della tratta di esseri umani.<sup>29</sup> Quando rientra nella definizione giuridica internazionale della “schiavitù o pratiche simili alla schiavitù” o quando rileva come metodo di reclutamento o risultato della tratta di esseri umani, allora la protezione delle vittime del matrimonio infantile e forzato può essere estrapolata, oltre che dai trattati sui diritti umani appena menzionati, anche dai trattati in materia di schiavitù o di tratta di esseri umani, in particolare il Protocollo di Palermo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005.<sup>30</sup>

Per quanto riguarda invece il quadro giuridico regionale, l'Unione Europea si impegna da anni nella lotta per l'eliminazione del matrimonio infantile, precoce e forzato seguendo la traiettoria posta dalle suddette convenzioni internazionali, prime fra tutte la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (UNCRC) e dai suoi Protocolli opzionali, dai Commenti generali del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, e dalla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW).<sup>31</sup>

In attuazione della Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite su Donne, Pace e Sicurezza, l'Unione Europea ha confermato nell'ultimo piano di azione GAP III sulla parità di genere nell'azione esterna dell'Ue per il 2025 la priorità di eliminare il matrimonio infantile, precoce e forzato, come parte del contributo europeo per il raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 5 nell'ambito dell'Agenda 2030.<sup>32</sup>

Sulla scia degli impegni internazionali assunti dagli Stati membri per combattere e prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica, il Consiglio e il Parlamento Europeo hanno di recente adottato la direttiva 2024/1385 che riconosce i matrimoni forzati ed infantili come una forma di violenza che comporta gravi violazioni dei diritti fondamentali, soprattutto di donne e bambine, che deve essere criminalizzata nelle legislazioni nazionali degli Stati Membri, i quali devono inoltre predisporre misure adeguate per prevenire il fenomeno e per proteggere le vittime di questo reato.<sup>33</sup>

È rilevante inoltre richiamare, tra le risoluzioni adottate dal Parlamento Europeo, la risoluzione del 4 luglio 2018 in cui l'organo legislativo europeo dichiara i matrimoni precoci, infantili e forzati quali violazione di diritti umani fondamentali, in particolare diritti delle donne e bambine, e chiama gli Stati membri e i Paesi terzi a stabilire un'età minima uniforme per contrarre matrimonio, che deve essere fissata a 18 anni.<sup>34</sup> L'UE inoltre ha sottolineato la

<sup>29</sup> Sul punto si veda, Rapporto di Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights (OHCHR), *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*, HR/PUB/02/4, 2002; report globale del UNODC on Trafficking in Persons, New York, 2018 p. 12; S. SCARPA, *Conceptual unclarity, human dignity and contemporary forms of slavery: An appraisal and some proposals*, in Questions of International Law, QI L (.), 2019, p. 19 ss.

<sup>30</sup> C. RAGNI, Art. 37: Forced Marriage, in S. DE VIDO, M. FRULLI, (a cura di) *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Massachusset, 2023.

<sup>31</sup> In generale la protezione dei minori rientra tra i principali obiettivi principali dell'UE e del Parlamento europeo, sancito dall'art.3.5 del Trattato sull'Unione europea.

<sup>32</sup> Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere – Un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna dell'UE (EU Gender Action Plan - GAP III 2021-2025), Bruxelles, 2020.

<sup>33</sup> Direttiva (UE) n. 1385/2024 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 concernente sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, maggio 2024, p.4.

<sup>34</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo del 4 luglio 2018, *Verso una strategia esterna dell'UE contro i matrimoni precoci e forzati – prossimi passi*.

posizione prioritaria nelle politiche esterne della lotta ai matrimoni infantili, finanziando e sostenendo programmi a lungo termine, quali il programma globale dell'UNICEF e UNFA per accelerare l'azione per porre fine ai matrimoni precoci, e altri programmi internazionali che intervengono alle cause sistemiche del matrimonio infantile e che dunque tendono a ridurre la povertà, i problemi di accesso all'istruzione e a garantire forme di protezione ai bambini dalla violenza.<sup>35</sup>

Sempre a livello regionale, si segnalano innanzitutto il Protocollo di Maputo alla Carta Africana sui diritti delle donne in Africa del 2003 e la Convenzione Americana sui diritti umani del 1969. Il primo strumento giuridico stabilisce che “l'età minima per il matrimonio delle donne deve essere di 18 anni” e che tutti i matrimoni devono inoltre essere registrati per iscritto e registrati in conformità con le leggi nazionali per essere legalmente riconosciuti<sup>36</sup>. Il secondo pone particolare attenzione al consenso dei coniugi, prevedendo il divieto di celebrare un matrimonio senza il libero e completo accordo di entrambe le persone coinvolte.<sup>37</sup>

Anche la Carta araba sui diritti umani del 2004 stabilisce che “uomini e donne in età matrimoniale hanno il diritto di sposarsi e di creare una famiglia secondo le norme e le condizioni previste per il matrimonio” e che “nessun matrimonio può avvenire senza il libero e completo consenso di entrambe le parti”.<sup>38</sup>

In ultimo, ma non per ordine d'importanza, si segnala la Convenzione del Consiglio di Europa sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), adottata l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1 agosto del 2014. La Convenzione di Istanbul è stato il primo strumento legislativo a considerare i matrimoni forzati, tra cui quelli tra minori, come forma di violenza di genere nei confronti delle donne e a porre un obbligo per gli Stati di perseguire le unioni coniugali forzate per mezzo delle proprie legislazioni penali nazionali e di garantire che i matrimoni contratti con la forza possano essere invalidati, annullati o sciolti senza un eccessivo onere finanziario o amministrativo a carico della vittima.<sup>39</sup> Come si vedrà nell'ultima sezione del presente contributo, la Convenzione di Istanbul è ed è destinato ad essere, con i dovuti aggiornamenti, lo strumento legislativo più dirompente e concreto nell'eliminare la pratica

<sup>35</sup> Rapporto di High Commissioner for Human Rights, *EU Contribution child, early and forced marriage in humanitarian settings*, 2019, pag. 2.

<sup>36</sup> Tuttavia, in alcuni paesi africani vi sono leggi speciali che prevedono la possibilità per le donne di sposarsi ad un'età minore a 18 anni.

<sup>37</sup> Art. 17 Convenzione Americana, 1969.

<sup>38</sup> Art. 33(1) della Carta Araba sui diritti umani. Per un approfondimento su come la Carta affronta i matrimoni precoci ed infantili, molto diffusi nel territorio di molti Stati Arabi, e sul differente approccio del Comitato Arabo per i diritti umani nell'esaminare i rapporti degli Stati sull'attuazione del documento suddetto rispetto a quello utilizzato dalla CEDAW e dal CRC e i relativi comitati, si veda M. RISHMAWI, *Children's rights in the Arab Charter on Human Rights. An introduction to selected issues*, in *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, Vol. 3, No. 3/4, 2020, pp. 219 s.

<sup>39</sup> Art. 32 e Art. 37 della Convenzione per la Prevenzione e della lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Su un approfondimento per l'articolo 37 della Convenzione di Istanbul si rimanda al contributo sopraccitato di Chiara Ragni e all'ultima sezione del presente contributo, sulle conseguenze civili a seguito di matrimoni forzati si veda A. BONFANTI, Art. 32: - Civil consequences of Forced Marriage, in S. De Vido, M. Frulli, *Preventing and Combating*, cit. p. 385 ss., e A. BONFANTI, *Matrimoni forzati, infantili e precoci e tutela dei diritti umani in Europa: considerazioni di diritto internazionale privato*, in *GenIUS, Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, 2021.

dei matrimoni forzati ed infantili e dunque porre fine al circuito continuo di povertà e violenza di genere.<sup>40</sup>

## 2.2 Matrimoni infantili quale violazione di diritti umani

L'analisi della legislazione internazionale ed europea appena compiuta ha permesso di mettere in rilievo come il matrimonio infantile sia stato costruito come una *human rights issue* nel quadro giuridico internazionale ed in generale come una pratica che impedisce a bambine e bambini di vivere la propria vita libera da forme di violenza e di godere dei propri diritti umani fondamentali.<sup>41</sup>

Anche se, come già rilevato, la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza non contiene alcuna disposizione che vieta i matrimoni precoci ed infantili, quasi ogni articolo della Convenzione può dirsi violato dalla sussistenza e sopravvivenza in futuro di tale pratica, che inoltre è contraria a qualsiasi migliore interesse del bambino/a.<sup>42</sup>

In particolare, tra i diritti fondamentali dei bambini e delle bambine tutelati dalla Convenzione, quelli che sono maggiormente messi a repentaglio dal matrimonio precoce sono la libertà da ogni tipo di discriminazione (art. 2), il diritto di essere protetti da ogni forma di violenza fisica o psicologica, sfruttamento, ingiuria o abuso (art. 19), il diritto al massimo sviluppo (art. 6), il diritto di esprimere liberamente le loro opinioni ed essere ascoltati in tutti i processi decisionali che li riguardano (art. 12), il diritto alla salute e all'accesso ai servizi sanitari e alla protezione dalle pratiche tradizionali dannose (art. 24), il diritto all'istruzione sulla base di pari opportunità (art. 28 e 29).<sup>43</sup>

I principali comitati, agenzie e organizzazioni non governative che si occupano di diritti umani e sviluppo condannano il matrimonio infantile come una pratica nociva sia per i diritti umani dei singoli individui coinvolti sia per le loro famiglie e per la società nel suo complesso, considerando che bambini e bambine rappresentano il futuro dell'intera umanità.<sup>44</sup> La lotta per un mondo libero da pratiche quali matrimoni forzati e precoci è dunque necessaria per dare priorità alla difesa dei diritti umani dei bambini, bambine, ragazzi e ragazze e per permettere loro di avere una infanzia e adolescenza felice, avere una migliore qualità di vita, la libertà di vivere al massimo delle proprie potenzialità e prendere autonomamente decisioni che influenzeranno l'intero corso della loro esistenza.<sup>45</sup>

La violazione dei diritti umani, soprattutto delle bambine, nel contesto delle unioni matrimoniali forzate può avvenire infatti su più livelli.

Il diritto all'istruzione, in particolare di bambine e ragazze, è uno dei principali diritti messi a repentaglio dalla pratica del matrimonio infantile. Quest'ultimo nega alle ragazze e alle bambine di acquisire una formazione fondamentale non solo per il loro sviluppo personale, culturale ed intellettuale, ma anche per far sì che esse possano dare un effettivo contributo al futuro benessere della società. Infatti, in molti paesi del mondo, l'acquisizione dello status di moglie o di madre è difficilmente conciliabile con l'istruzione e in generale la

<sup>40</sup> Per una panoramica generale sulla Convenzione di Istanbul e un'analisi approfondita, articolo per articolo, di questo strumento internazionale e della sua potenzialità nella lotta contro la violenza di genere e la violenza domestica si veda l'opera citata nella nota precedente S. DE VIDO, M. FRULLI, *Preventing and Combating*, cit.

<sup>41</sup> Risoluzione di UN Human Rights Council, *Strengthening efforts to prevent and eliminate child, early and forced marriage*, A/HRC/29/L.15, 2015, para. 1.

<sup>42</sup> Art. 3 della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989

<sup>43</sup> GIRLS NOT BRIDES, cit. p. 12.

<sup>44</sup> Si veda ad esempio, Report dell'UNICEF, Innocenti Research Centre, *Early marriage - Child spouses*, 2001, p.9

<sup>45</sup> S. STRUNGARU, *The Future for Vulnerable*, cit., p. 68.

formazione di una donna e ciò a causa di norme e ruoli di genere. Le stime mostrano il rapporto causa-effetto tra i matrimoni infantili e il mancato accesso all'istruzione di donne nei paesi più poveri, sottolineando l'importanza della formazione nella lotta alla povertà, alle disuguaglianze di genere e di conseguenza alla diffusione dei matrimoni infantili.<sup>46</sup> Molte ragazze, subito prima di sposarsi o dopo il matrimonio, lasciano la scuola appena adolescenti, per dedicarsi al lavoro di cura della casa e della famiglia.<sup>47</sup> A dimostrazione di ciò, alcuni studi dimostrano come l'accesso all'istruzione di una generazione di ragazze in una determinata realtà sociale può avere effetti di ritardare il matrimonio oltre i 18 anni nella generazione delle loro figlie.<sup>48</sup> Tuttavia, quello che accade nella maggior parte dei casi è che ragazze appena adolescenti abbandonino gli studi, prima di sposarsi o subito dopo il matrimonio, per dedicarsi al lavoro di cura della casa e della famiglia.<sup>49</sup>

In secondo luogo, i matrimoni forzati hanno un impatto devastante in particolare sulla condizione di salute fisica e mentale delle bambine, mettendo a repentaglio il loro diritto al raggiungimento del più alto standard di salute fisica e mentale.<sup>50</sup>

Per quanto riguarda il benessere psicologico ed emotivo, i matrimoni infantili possono creare nelle ragazze e bambine traumi e disagi difficili da superare. Infatti, l'allontanamento forzato della sposa dalla famiglia, dagli amici e dalle proprie abitudini dell'adolescenza, rapporti sessuali forzati e l'ingresso prematuro ed innaturale ad una vita di ruoli e responsabilità da adulta, possono provocare depressione, danni psicologici ed emotivi ed isolamento sociale.<sup>51</sup>

Sotto il profilo della salute fisica, i matrimoni infantili costituiscono una violazione della salute sessuale e riproduttiva delle donne, dal controllo e la sicurezza sui propri rapporti sessuali, alla capacità di riprodursi fino alla libertà di decidere se e quando avere un bambino. In molti paesi dell'Asia o dell'Africa, le donne sposate per provare la loro fertilità sono spesso costrette ad avere rapporti sessuali frequenti e non protetti con uomini più grandi, i quali hanno esperienze di poligamia. Ciò le rende esponenzialmente più vulnerabili a contrarre HIV, altre malattie sessualmente trasmissibili e il cancro al collo dell'utero.<sup>52</sup> Inoltre, i matrimoni infantili vanno quasi sempre di pari passo con gravidanze e parti precoci che sono tra le principali cause di mortalità per ragazze tra i 15 e 19 anni in tutto il mondo e anche per

<sup>46</sup> Sull'importanza dell'istruzione e dell'alfabetizzazione nella lotta ai matrimoni forzati si veda: H. HORII, *Child Marriage, Rights and Choice. Rethinking Agency in International Human Rights*, Oxon, 2022; Rapporto dell' Unicef, *The power of education to end child marriage*, del 19 settembre 2022; M. Makhtar, N.A. Ab Kadir, *Child Marriages and The Right to Education: The Legal and Social Perspectives*, in *International Journal of Law, Government and Communication*, 4(15), 2019, p. 18 s.

<sup>47</sup> Sui dati relativi al completamento della scuola primaria e secondaria nei paesi a basso reddito si veda Q. WODON et al., *Missed Opportunities: The High Cost of not Educating Girls*, Washington, 2018; A. Bonfert, D. Wadhwa, *Tracing Global Trends in Education: A Tale of Old and New Gender Gaps*, Gender Data Portal, 2018, disponibile al sito: <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/tracing-global-trends-in-education.html>

<sup>48</sup> In particolare, uno studio condotto in Etiopia ha dimostrato come il circuito di povertà e matrimoni forzati intergenerazionale sia stato rallentato tramite l'alfabetizzazione delle donne: in particolare le ragazze figlie di donne che si sono istruite hanno il doppio delle probabilità di non sposarsi prima dei 18 anni rispetto alle ragazze figlie di madri che non hanno completato gli studi. Per maggiori dettagli si veda A. MALHOTRA, S. ELNAKIB, "Evolution in the evidence base on child marriage: 2000-2019, Bangladesh, 2018

<sup>49</sup> Sui dati relativi al completamento della scuola primaria e secondaria nei paesi a basso reddito si veda Q. Wodon, et al., *Missed Opportunities*, cit.; A. Bonfert, D. Wadhwa, *Tracing Global*, cit.

<sup>50</sup> L'articolo 24 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

<sup>51</sup> L. EDILBERTO, S. WONG, *Marrying too young*, cit, p. 11.

<sup>52</sup> Rapporto del UNFPA UNICEF, *Women's & Children's Rights: Making the connection* del 2010, p. 39; Rapporto UNAIDS on the *Global AIDS Epidemic*, 2004.

i relativi neonati. Tale mortalità è dovuta oltre che alla scarsa alimentazione e all’immaturità fisica ed emotiva alla maternità delle giovani madri, anche alla mancanza di accesso ai servizi sociali e riproduttivi.<sup>53</sup>

Come si vedrà anche nel prosieguo, il matrimonio infantile viola il diritto di ogni bambina e bambino ad essere protetti da ogni forma di maltrattamento, abuso o sfruttamento. Oltre ai casi di sfruttamento sessuale e lavorativo o altre forme di schiavitù a cui spesso sono costrette ragazze e bambine all’interno dei nuclei familiari, al matrimonio infantile è sempre connessa la perpetuazione della violenza domestica, che può assumere varie forme di abuso fisico, sessuale e psicologico. In particolare, uno studio comparatistico compiuto in 34 paesi ha messo in evidenza la stretta relazione tra violenza domestica e matrimoni infantili, essendo risultato un più elevato tasso di violenza di genere subita nel contesto di una relazione coniugale dalle donne sposate da bambine rispetto a quelle sposate da adulte.<sup>54</sup> Inoltre, nella maggioranza dei casi alla violenza fisica e psicologica si aggiunge la violenza economica, essendo la giovane sposa in una condizione di dipendenza economica dal marito che non le permette di emanciparsi e fuggire dal circuito di violenze.

Dall’analisi che seguirà, si potrà rilevare come si crei un circolo vizioso tra le cause profonde del matrimonio infantile e conseguenze dello stesso che dunque hanno conseguenze intergenerazionali devastanti sul futuro e la vita di milioni di bambine e ragazze e in generale sulla crescita equa, giusta e sostenibile della società globale. Per questo, oltre alla necessità di predisporre delle misure di risposta adeguate e che mettano gli interessi e le esigenze delle donne al centro, è necessario investire soprattutto su strategie per la prevenzione del matrimonio precoce e infantile e dunque eliminare le fondamenta socioculturali, esacerbate dalla minaccia delle crisi del nostro tempo, che tengono ben radicato questo fenomeno a livello strutturale in molte società patriarcali.<sup>55</sup>

### 3. Connessione tra matrimoni infantili, povertà e disuguaglianze strutturali di genere: due metodi di analisi

In questa sezione verrà compiuta un’analisi giuridica del nesso che intercorre tra i matrimoni infantili, la povertà e le questioni di genere, interconnessione che non è adeguatamente trattata dagli strumenti giuridici internazionali in materia e che risulta cruciale in quanto alimenta, a livello intergenerazionale, il ciclo continuo di disuguaglianza di genere sistemica, violenza e povertà.

Per riuscire a spiegare la connessione tra matrimoni precoci, povertà e disuguaglianza di genere è necessario dividere l’analisi dei fattori che contribuiscono ad aumentare la

<sup>53</sup> N. M., NOUR, *Child Marriage: A Silent Health and Human Rights Issue*, in *REVIEWS IN OBSTETRICS & GYNECOLOGY*, Vol. 2 NO., 1 2009, p. 54.

<sup>54</sup> R. KIDMAN, *Child marriage and intimate partner violence: a comparative study of 34 countries*, in *International Journal of Epidemiology*, 2017, p. 665 s.

<sup>55</sup> Sul punto si veda il recentissimo report pubblicato da Girls not Brides in collaborazione con altre associazioni femministe e di diritti umani e finalizzato a supportare stati, agenzie non governative e chiunque altro lavori per prevenire il matrimonio infantile in contesti esacerbati da situazioni di conflitto e di crisi. Si tratta di un insieme di raccomandazioni e buone pratiche che sostiene l’applicazione di un “approccio trasformativo di genere” a tutti i programmi e le risposte messe in campo per eliminare i matrimoni forzati, approccio che guardi alle cause profonde e sistemiche dei matrimoni forzati. Rapporto di GIRLS NOT BRIDES, *Child marriage in conflict-and-crisis affected settings. Evidence and practice* del 1 ottobre 2024.

vulnerabilità di donne e bambine alla pratica dei matrimoni infantili dall'analisi delle cause profonde della pratica stessa.<sup>56</sup>

Il primo metodo di analisi, che chiameremo *root cause analysis*, è volto ad individuare la causa principale dei matrimoni precoci, l'eliminazione della quale ne impedirebbe l'esistenza ancora oggi. Il secondo metodo, che chiameremo *contributing factor analysis*, individua invece le cause secondarie ed "ulteriori" dei matrimoni infantili, agire sulle quali ridurrebbe la probabilità del verificarsi di tale fenomeno.

Si tratta di due strumenti di indagine che appartengono al mondo ingegneristico, medico o aziendale quali tecniche di risoluzione di problemi e del controllo qualità di determinati prodotti o servizi, estranei dunque alla metodologia giuridica tradizionale. Questi metodi, pur seguendo procedure differenti in base ai diversi contesti in cui vengono applicati, hanno in comune la finalità di individuare le cause alla base di determinati incidenti o deviazioni e in generale il nesso eziologico tra determinati atti o fatti e le conseguenze che ne scaturiscono.<sup>57</sup>

Alla luce di ciò, l'analisi dell'interconnessione tra povertà, questioni di genere e matrimonio infantile è imprescindibile rispetto allo scopo del presente contributo, ossia quello di individuare possibili scenari futuri che rendano effettiva la tutela dei diritti delle vittime e la prevenzione del fenomeno, intervenendo sulle sue radici più profonde. La scelta di applicare questo approccio metodologico all'analisi oggetto del contributo è mossa dalla convinzione che il *modus operandi* di osservare il cuore del fenomeno e capire le forze motrici che ne permettono l'esistenza e il funzionamento sia molto utile anche nell'ambito di studi giuridici internazionali che si pongono l'obiettivo di trovare nel diritto uno dei modi per rispondere a violazioni di diritti umani a carattere strutturale e con effetti intergenerazionali.<sup>58</sup>

### 3.1 Verso una rilevanza del contesto socioculturale dei matrimoni infantili

Nonostante i progressi globali nell'adesione allo standard internazionale di un'età minima legale per il matrimonio a 18 anni sia per le ragazze che per i ragazzi, ancora oggi molti ordinamenti giuridici nazionali perpetuano discriminazioni di genere, prevedendo eccezioni legali che abbassano l'età coniugale per le donne al di sotto dei 18 anni sulla base

<sup>56</sup> L'analisi delle cause primarie e l'analisi delle cause secondarie che hanno causato e amplificato la probabilità del verificarsi di un dato evento problematico fanno parte di un unico processo investigativo che mira ad individuare il "perché" che si nasconde dietro un determinato problema e alle soluzioni più adeguate non solo per risolverlo ma anche per prevenire il suo verificarsi in futuro. Di seguito due studi destinati al mondo aziendale ma che sono utili per comprendere il funzionamento dell'approccio di analisi che guarda alle cause profonde e ai fattori di contribuzione: B. ANDERSEN, T. FAGERHAUG, *Root Cause Analysis: Simplified Tools and Techniques*, Milwaukee, 2000 e A. DOGGET, M., *Root Cause Analysis: A framework for tool selection*, in *Quality Management Journal*, 12(4), 2005, p. 34 s.

<sup>57</sup> Vi sono tuttavia varie tecniche e strumenti per l'analisi delle cause profonde, in base alle specificità dei vari settori. Un esempio può essere rappresentato dal Report del CENTER FOR MEDICARE AND MEDICAL SERVICES, *Guidance for Performing Root Cause Analysis (RCA) with Performance Improvement Projects (PIPs)* del marzo 2011 e P. L. SPATH, *Error Reduction in Health Care: A Systems Approach to Improving Patient Safety*, Hoboken, NJ., 2012.

<sup>58</sup> S. DE VIDO, *A legal analysis of the contributing factors to trafficking in women: points of strength and weakness of the recent developments*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies* 1, 2023. Tale contributo rappresenta un interessante esempio di applicazione dell'approccio metodologico delle cause profonde e dei fattori di contribuzione a questioni giuridiche, quali la tratta di donne. Esso distingue l'analisi delle cause profonde da quella dei fattori determinanti, le quali spesso sono trattate negli studi giuridici come la stessa cosa. Tale distinzione permette di individuare gli elementi che causano e che amplificano la vulnerabilità delle donne alla tratta di esseri umani e alla luce di questi esaminare le luci ed ombre dei recenti sviluppi europei ed internazionali in materia.

della convinzione che il loro sviluppo fisico, psicologico ed emotivo avvenisse prima rispetto a quello degli uomini.<sup>59</sup>

L'esistenza di queste eccezioni dipende da svariate ragioni, che per motivi di spazio non potranno essere oggetto di un'indagine approfondita. In linea generale, i matrimoni forzati precoci rappresentano una forte tradizione culturale e religiosa per molti gruppi sociali e minoranze etniche ed una parte integrante del processo di costruzione culturale, sociale e identitaria di un individuo che segna il raggiungimento di uno status di appartenenza ad un determinato un gruppo.

È altrettanto vero, però, che il matrimonio infantile sia una componente di dinamiche familiari basate su relazioni di potere e sia funzionale, con il concorso di ulteriori fattori intersezionali di discriminazione, a tramandare e rafforzare un dominio maschile sulle donne.<sup>60</sup>

La violenza multiforme e la discriminazione che le donne spesso subiscono nel contesto dei matrimoni infantili vengono però accettate e normalizzate, anche dalle donne stesse, in nome di istanze culturali. Ciò che verrà sottolineato nell'analisi che segue è proprio la necessità di distinguere la cultura e i diritti culturali che devono essere tutelati con il patriarcato e la violazione di diritti che ne consegue e che deve essere condannata. Si ritiene infatti che la cultura non possa essere mai usata come «metanorma», per citare le parole di Alston, che giustifichi massicce violazioni dei diritti umani ed ostacoli la piena emancipazione femminile.<sup>61</sup> L'analisi empirica mostra, dunque, una realtà complessa e multiforme che non può essere affrontata con una prospettiva etnocentrica basata sulla mera armonizzazione legale dell'età minima coniugale in tutti i paesi del mondo ma necessita di un approccio olistico, intersezionale e “culturalmente sensibile” che veda nel diritto solo una delle soluzioni possibili.

Dal punto di vista più strettamente giuridico, si ritiene che il principale punto debole del sistema internazionale sia l'incapacità di cogliere la complessa rete di dinamiche sociali, culturali ed economiche sottostanti al fenomeno.<sup>62</sup> Fatta eccezione per la Convenzione di Istanbul che, come si vedrà nell'ultimo capitolo, è lo strumento più avanzato in tal senso, è necessario che l'approccio prevalentemente punitivo, basato sulla criminalizzazione delle pratiche matrimoniali forzate e la previsione di un'età minima per contrarre matrimonio, sia integrato da misure che affrontino le cause strutturali del fenomeno, tra cui la disuguaglianza di genere e la povertà, e al contempo siano rispettose del pluralismo culturale. La superficialità del sistema internazionale nell'affrontare strutturalmente determinati fenomeni svela anche come esso spesso sia parte di un meccanismo che perpetua, sottovalutandole, le dinamiche

<sup>59</sup> Per una visione generale sulle varie legislazioni nazionali riguardanti l'età minima si veda lo studio di M. ARTHUR, A. EARLE, A. RAUB, I. VINCENT, E. ATABAY, I. LATZ, G. KRANZ, A. NANDI & J. HEYMANN, *Child Marriage Laws around the World: Minimum Marriage Age, Legal Exceptions, and Gender Disparities*, in *Journal of Women*, 39:1, 2018.

<sup>60</sup> Rapporto di Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Adverse impact of forced marriage on the full and effective enjoyment of all human rights by all women and girls*, del 2 febbraio 2023, A/HRC/52/50 pag. 1.

<sup>61</sup> P. ALSTON, *The Best Interests Principle: Towards a Reconciliation of Culture and Human Rights*, in *International Journal of Law*, 1994, pag.1 e M. C. NUSSBAUM, *Frontiers of Justice*, Cambridge, 2006, p. 260.

<sup>62</sup> Vi sono recenti studi che muovono critiche alla superficialità del sistema internazionale di lotta ai matrimoni infantili, che non coglie la complessità del fenomeno e costruisce categorie quali quella dell'infanzia in chiave etnocentrica. Sul punto si veda H. HORII, *A blind spot in international human rights framework: a space between tradition and modernity within the child marriage discourse: a space between tradition and modernity within the child marriage discourse*, in *The International Journal of Human Rights*, 24:8, 2020, p. 1057 s. e A. JAMES, C. JENKS, A. PROUT, *Theorizing Childhood*, Cambridge, 1998.

di potere, oppressione e discriminazione che privano donne e bambine della possibilità di un futuro privo di povertà e violenza.<sup>63</sup>

### 3.2. *L'intersezione tra povertà e disuguaglianze di genere: root causes e contributing factors del matrimonio infantile*

Scopo di questo paragrafo è quello di analizzare il complesso ingranaggio che sostiene la pratica criminale del matrimonio infantile, distinguendo la causa profonda del fenomeno, che risiede nel sistema di regole, ruoli e discriminazioni strutturali distintive della società patriarcale, da fattori aggiuntivi, quali l'inferiore status giuridico, sociale ed economico femminile, che amplifica la vulnerabilità di donne, ragazze e bambine al circuito della violenza.

La dimensione di genere del matrimonio forzato, che colpisce in maniera sproporzionata donne, ragazze e bambine, è messa alla luce dai dati UNICEF, UNFPA e dai vari report di Girls Not Brides.<sup>64</sup>

L'approccio metodologico delle cause profonde e dei fattori di contribuzione ci permette però di comprendere come tale maggiore vulnerabilità di donne e bambine rispetto ad individui di sesso maschile, sia una vulnerabilità situazionale e non una vulnerabilità ontologica.<sup>65</sup> Ciò significa che le donne e le bambine sono maggiormente esposte al fenomeno dei matrimoni infantili non in quanto soggetti dotati di una fragilità e debolezza intrinseca ma a causa di fattori o circostanze esterne.<sup>66</sup> La maggioranza di studi condotti sul campo dai principali organismi internazionali, nonché da organizzazioni della società civile ci restituiscono una rete intrecciata di questi fattori esterni di spinta al matrimonio infantile, precoce e forzato.<sup>67</sup>

Tali studi rivelano una verità indiscutibile, che è il filo conduttore che accomuna i diversi contesti sociali, culturali e religiosi che sono analizzati: il matrimonio infantile affonda le sue radici nella disuguaglianza strutturale di genere, che a sua volta è amplificata dall'intervento di fattori ulteriori, come la crisi climatica, i conflitti e la povertà, i quali come

---

<sup>63</sup> Questo sguardo critico al sistema internazionale, che mira a rinvenire i pregiudizi dietro ad istituzioni e norme di diritto internazionale creati da centri decisionali fatti di uomini per interessi maschili, fa parte di quelli che possono essere definiti approcci femministi al diritto internazionale. Per un approfondimento sul tema, che per ragioni di spazio non potrà essere affrontato in questa sede, si vedano H. CHARLESWORTH, C. CHINCKIN, *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis With a New Introduction*, Manchester 2022; A. BIANCHI, *International Law Theories*, Oxford, 2016; D. OTTO, *Feminist Approaches to International Law*, in A. ORFORD, F. HOFFMANN (a cura di), *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford, 2016.

<sup>64</sup> Come accennato nell'introduzione, i dati parlano di 640 milioni di bambine e donne oggi viventi che siano state sposate durante l'infanzia. Quasi la metà delle spose bambine vive nell'Asia meridionale (45 %), seguita dal 20% nell'Africa subsahariana, 15 %dall'Asia orientale e dal Pacifico ed infine il 9% nell'America Latina e dai Caraibi. UNIFEC, *Is an End*, cit. e Rapporto di GIRLS NOT BRIDES, *The latest evidence on child marriage: Trends in prevalence and burden around the world*, 2023.

<sup>65</sup> M. G. BERNARDINI, *Il soggetto vulnerabile. Status e prospettiva di una categoria (giuridicamente) controversa*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2017; F. IPPOLITO, *Understanding Vulnerability*, in *International Human Rights Law*, 2020; M. ALBERTSON FINEMAN, A. GREAR (a cura di), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, London, 2013.

<sup>66</sup> M.G. GIAMMARINARO, L. PALUMBO, *La nozione giuridica di vulnerabilità in un'ottica di genere intersezionale*, in (a cura di) G. GAROFALO GEYMONAT, S. MARCHETTI, A. MORINO BAQUETTO (a cura di), *Vulnerabilità e migrazione. Sguardi critici su asilo e protezione internazionale in Italia*, Venezia, 2023. p. 65 ss.

<sup>67</sup> A. CADER, *Ending child*, cit.; Rapporto di INTER PARLIAMENTARY UNION AND WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Child, early and forced legislation in 37 Asia Pacific countries*, 2016

il matrimonio forzato rappresentano delle esperienze di genere.<sup>68</sup> La vulnerabilità delle donne, bambine e ragazze ai matrimoni forzati è dunque il frutto di un complesso intreccio di situazioni personali, sociali, politiche, economiche o ambientali che sono tutte connesse alla marginalizzazione e disuguaglianza strutturale di genere, che spesso oltre ad essere giustificata dalla religione o dalla cultura è anche tollerata e normalizzata da norme, istituzioni e processi giuridici.<sup>69</sup>

L'analisi delle cause profonde porta in luce come il matrimonio infantile sia un fenomeno di genere strutturale, soprattutto in determinate società. Già dieci anni fa, l'allora Vice Alta Commissaria delle Nazioni Unite per i diritti umani aveva dichiarato che il matrimonio infantile affonda le sue radici nella disuguaglianza di genere e nelle dinamiche di potere che possono portare ad una perpetua sottomissione delle bambine, ragazze e donne e che l'assenza di rimedi legali praticabili portasse al trionfo di pratiche culturali discriminatorie "basate su visioni stereotipate dei ruoli e della sessualità della donna".<sup>70</sup>

Il matrimonio precoce infantile e forzato si pone dunque una componente di un tessuto socioculturale che riflette rapporti di potere diseguali tra uomini e donne, i quali normalizzano e perpetuano la subordinazione delle donne al dominio maschile, subordinazione che ha portato alla diffusione di norme, pregiudizi e stereotipi di genere che ostacolano la piena emancipazione femminile.

I ruoli e le norme di genere a cui le donne dovrebbero adeguarsi secondo l'aspettativa sociale si esprimono principalmente sotto tre profili. In primo luogo, lo stereotipo più tradizionale è quello che vede le donne come passive, deboli ed emotive e per questo bisognose di protezione della controparte maschile che viene solitamente individuata prima nel padre e poi nel marito. In secondo luogo, la scelta di vita obbligata o comunque prediletta per giovani ragazze è quella di essere "buone madri" e "buone mogli" devote alla cura della casa, della famiglia, precludendosi così altre forme di piena realizzazione personale e professionale.<sup>71</sup> In terzo luogo, l'autonomia sessuale delle donne, percepita tradizionalmente come un pericolo e danno all'ordine pubblico e all'onore della famiglia, è sottoposta al controllo della propria famiglia e successivamente del marito, controllo che può manifestarsi anche in forme brutali anche come sfruttamento sessuale, abuso e violenza.<sup>72</sup>

Seppur vi siano casi in cui determinate ragazze scelgono intenzionalmente di fare questa scelta di vita, tuttavia, come rilevato in molti studi sul campo e come ben sottolineato dalla Convenzione di Istanbul, tale pratica è un'espressione consolidata della disuguaglianza di genere, dell'abuso di potere e della mancanza di rispetto per i diritti umani delle donne che

<sup>68</sup> Rapporto di GIRLS NOT BRIDES, *Report of the Secretary General on progress towards ending child, early and forced marriage worldwide pursuant to General Assembly Resolution 69/156* del 2016.

<sup>69</sup> Il termine discriminazione contro le donne deve leggersi alla luce dell'art. 1 della CEDAW come "qualsiasi distinzione, esclusione o restrizione fatta sulla base del sesso che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato civile, su una base di uguaglianza tra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo".

<sup>70</sup> Le dichiarazioni di Flavia Pensieri, ex Vice Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, sono reperibili sul sito dell'OHCHR: <https://www.ohchr.org/en/stories/2014/07/child-and-forced-marriage-manifestation-gender-discrimination>

<sup>71</sup> Rapporto dell' UNICEF, *A statistical snapshot of violence against adolescent girls* del 10 ottobre 2014.

<sup>72</sup> Si veda un interessante caso studio sui matrimoni infantili in Honduras, che spiega al meglio l'operare di stereotipi e norme di genere sulla sessualità della donna: D. PACHECO MONTOYA, E. M. GRAHAM, E. LOPEZ VALENCIA, A. COHEN, *Gender Norms, Control Over Girls' Sexuality, and Child Marriage: A Honduran Case Study*, in *Journal of Adolescent Health*, 70, 2022, p. 23 e anche Rapporto di Girls Not Brides, *Fear of female sexuality: addressing an unspoken driver of early and child marriage* del 15 aprile 2016.

sono spesso e istituzionalizzate sotto la veste della cultura e della tradizione.<sup>73</sup> In tale contesto, il controllo maschile sull'*agency* e la sessualità delle donne e la normalizzazione della disuguaglianza di genere rendono le donne prive della possibilità di scelta nella negoziazione di aspetti fondamentali della loro vita, quali il matrimonio, e prive della capacità di riconoscere pratiche come il matrimonio infantile, mutilazioni genitali femminili e altre forme di violazioni di diritti umani ad esse connesse come violenza di genere.<sup>74</sup>

La pervasiva disuguaglianza di genere e lo scarso valore attribuito alle ragazze in ogni ambito della società rappresenta, inoltre, la causa strutturale della povertà che può essere considerata il maggiore fattore di spinta dei matrimoni precoci.

La dimensione di genere della povertà è stata spiegata da numerose studiose come “femminilizzazione della povertà”, che si riferisce al fenomeno per cui donne, ragazze e bambine sono rappresentate in modo sproporzionato tra le persone più poveri a livello globale rispetto agli uomini.<sup>75</sup> L'utilizzo di tale termine per descrivere la povertà come fenomeno di genere è avvenuto anche in sede istituzionale, per la prima volta in occasione della Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995, occasione in cui è stata anche ampliato il concetto di povertà oltre l'insufficienza delle risorse essenziali per vivere, includendo anche la negazione di opportunità e scelte.<sup>76</sup>

Anche se per ragioni di spazio non potrà essere approfondita la connessione strutturale, anche sul piano sociologico, tra genere e povertà, giova qui sottolineare come il genere sia un fattore che condiziona l'accesso e la distribuzione di risorse economiche e che dunque gli stereotipi e le norme ad esso connesse, che vedono ad esempio gli uomini accostati a ruoli produttivi e le donne assegnate a ruoli riproduttivi<sup>77</sup>, contribuiscano a mantenere le donne in una condizione di inferiorità, soprattutto economica, rispetto agli uomini.<sup>78</sup>

L'intersezione tra genere e classe sociale/condizione economica aumenta la vulnerabilità di bambine, ragazze e donne al matrimonio precoce.

La relazione causale tra povertà, nella sua dimensione di genere, e matrimoni infantili è stata più volte sottolineata sia nell'ambito di importanti contributi accademici, sia nel contesto di studi e programmi intrapresi dall'Unicef-Unfpa e da altre organizzazioni della

<sup>73</sup> D. SPENCER “To Protect Her Honour”: *Child marriage in emergencies – the fatal confusion between protecting girls and sexual violence*, 2015, disponibile al sito [https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/care\\_child-marriage-in-emergencies\\_2015.pdf/](https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/care_child-marriage-in-emergencies_2015.pdf/)

<sup>74</sup> UNICEF, *A statistical snapshot*, cit.

<sup>75</sup> Diana Pearce è stata la prima a coniare tale termine nel 1978 dopo aver documentato come donne e bambini dopo aver constatato come nel corso del tempo donne e bambini era rappresentati in modo sproporzionato tra popolazione di individui a basso reddito negli Stati Uniti e nel mondo D. PEARCE, *The feminization of poverty: women, work, and welfare*, in *Urban Social Change Review* 11, 1978, p. 28 s.

<sup>76</sup> Rapporto della Commissione sullo stato delle donne, *The Feminization of Poverty*, 2000. Nel rapporto le donne vengono definite come “the world’s poor.” Allo stesso modo, 15 anni dopo, il Dipartimento di Economia e Affari Sociali delle Nazioni Unite afferma nel report statistico che tra gli 1,5 miliardi di persone che vivono con un dollaro o meno al giorno, la maggior parte sono donne e bambini, Rapporto di United Nations Department of Economic and Social Affairs, *The world’s women 2015: trends and statistics*, del 2015.

<sup>77</sup> A. JERNEK, *Understanding poverty: seeking synergies between the three discourses of development, gender, and environment*, Lund, 2015.

<sup>78</sup> Per una letteratura sul punto si veda ad esempio: A. MACKENZIE CHRISTENSEN, *Feminization of Poverty: Causes and Implications*, in W. L. FILHO, A. M. AZUL, L. BRANDLI, A. L. SALVIA, T. WALL (a cura di), *Gender Equality*, cit., p. 369 ss.; S. S. MCLANAHAN, E. L. KELLY, *The feminization of poverty: past and future*, in *Handbook of the sociology of gender*, New York, p. 127 ss.; S. PRESSMAN, *Feminist explanations for the feminization of poverty* in *Journal of Economic Issues*, 2003 p. 353 s.

società civile.<sup>79</sup> I risultati di questi studi parlano di una maggiore incidenza del matrimonio infantile nelle aree rurali e soprattutto e individuano le principali vittime tra le ragazze e le bambine delle famiglie povere e questo a causa dell'appena menzionata intersezione tra i due fattori di discriminazioni, genere e la classe sociale.

La povertà come fattore che aumenta la vulnerabilità di donne e bambine ai matrimoni infantili deve essere intesa nella duplice dimensione di indisponibilità da parte delle donne e bambine di risorse economiche per procurarsi i beni essenziali alla sopravvivenza ma anche come esclusione di quest'ultime dalla vita sociale, politica, culturale ed economica sociale.

Sotto il primo profilo, il matrimonio infantile è spesso visto da determinate famiglie come un mezzo di evasione dalla povertà e di sopravvivenza economica; molto spesso, infatti, il mantenimento di una figlia può essere visto come un peso economico da parte della famiglia che, tramite il matrimonio precoce combinato, può spostare il carico finanziario derivante dal mantenimento della giovane allo sposo, sulla base di norme patriarcali di mercificazione della donna.<sup>80</sup> Inoltre, in quelle culture dove vi è la tradizione di ricevere denaro o altri beni in cambio della sposa, il matrimonio precoce può essere anche un importante fonte di guadagno per le famiglie bisognose.<sup>81</sup> Sotto il secondo profilo, la povertà va intesa come mancata fruibilità di diritti umani fondamentali, civili e politici, necessari ad ogni individuo per potersi realizzare ed emancipare pienamente nella società. Difatti la condizione di indigenza economica in cui vivono molte donne va di pari passo con il mancato accesso di quest'ultime all'istruzione, alla sanità e ad altri servizi pubblici essenziali, creando un circolo vizioso di povertà e discriminazione da cui il matrimonio forzato costituisce l'unica via d'uscita.<sup>82</sup>

La femminilizzazione della povertà va dunque ad esacerbare la condizione di oppressione e subordinazione sistemica femminile, lasciando bambine e ragazze prive della possibilità di realizzare a pieno le proprie capacità e in generale di scegliere altro rispetto al ciclo ulteriore di violenza e povertà che caratterizza il l'esperienza del matrimonio infantile.

#### 4. Prospettive di aggiornamento della Convenzione di Istanbul: ampliamento della fattispecie ex art. 37

La sezione conclusiva del presente contributo si chiude con una riflessione su possibili evoluzioni future della lotta del sistema giuridico internazionale ai matrimoni forzati ed infantili. In particolare, la riflessione evolutiva si concentrerà sulla Convenzione di Istanbul che può considerarsi il trattato internazionale potenzialmente più efficace sia nella lotta ai matrimoni forzati tra minori e sia, in generale, nel tentativo di sradicare dalla società tutte le forme di violenza e violazione dei diritti umani che le donne subiscono prima, durante e dopo questa pratica criminale. Dopo aver evidenziato il ruolo della Convenzione di Istanbul nella criminalizzazione dei matrimoni forzati ed infantili come forma di violenza di genere,

<sup>79</sup> Si veda ad esempio UNFPA-UNICEF Global Programme cit., p. 50 ss.; N. OTOO-OYORTEY., S. POBI, *Early Marriage and Poverty: Exploring Links and Key Policy Issues in Gender and Development*, vol. 11, 2003, p. 42 s.

<sup>80</sup> Rapporto di GIRLS NOT BRIDES, *Why it happens*, disponibile al sito <https://www.girlsnotbrides.org/about-child-marriage/why-child-marriage-happens/#:~:text=Girls%20are%20most%20affected%20by,and%20household%20chores%20than%20boys,Report> dell'UNICEF, Innocenti Research Centre, *Early marriage*, cit. pp.6-7.

<sup>81</sup> S. LOWES, N. NUNN, *Bride Price and the Well-Being of Women*, in S. ANDERSON, L. BEAMAN, J. P. PLATTEAU (a cura di), *Towards Gender Equity in Development*, Oxford, 2018.

<sup>82</sup> K. CHHABI, V. PANDEY, *Access to Education and Gender Equality*, in *Gender Equality*, cit.

si ragionerà sulle possibilità di ampliamento dell'ambito di applicazione dell'art. 37 della Convenzione di Istanbul relativo ai matrimoni forzati di adulti e minori, in modo da dare rilevanza nella fattispecie penale anche all'ambiente socioculturale in cui avviene la relazione tra la vittima e l'autore del reato.

#### 4.1 *Matrimonio infantile come forma di violenza di genere: il ruolo della Convenzione di Istanbul*

L'analisi compiuta in precedenza ha permesso di portare alla luce una duplice prospettiva che lega la violenza di genere e il matrimonio infantile: se da un lato la violenta oppressione che deriva dalla subordinazione sociale, economica e culturale delle donne al dominio maschile è la radice profonda che sorregge e alimenta il fenomeno, dall'altra la violenza sessuale, psicologica ed economica rappresenta anche una delle conseguenze intergenerazionali più comuni del matrimonio infantile, esponendo donne ragazze e bambine ad abusi sessuali nel contesto familiare, al rischio di mutilazioni genitali femminili e maltrattamenti familiari e altre forme di violenza.<sup>83</sup>

È pacifico dunque considerare la violenza sessuale, economica e psicologica di genere come caratteristica distintiva della vita di ogni donna o bambina nel contesto del matrimonio forzato o precoce.<sup>84</sup>

La Convenzione di Istanbul consente di fare un passo in avanti nell'auspicabile risposta al problema, non solo perché introduce disposizioni giuridicamente vincolanti volte a costruire quadri normativi nazionali che liberino le donne in Europa e nel mondo da ogni forma di violenza, ma soprattutto perché qualifica i matrimoni forzati e infantili come una forma di violenza in sé contro le donne basata sul genere.<sup>85</sup> Quest'ultima, secondo l'articolo 3 della Convenzione, è definita come una violazione di diritti umani e una discriminazione delle donne che può risolversi in tutti atti di violenza fisica, psicologica ed economica che siano diretti contro una donna perché è donna o che colpiscano le donne in maniera sproporzionata a causa del loro sesso o di tutte le aspettative, ruoli e stereotipi di genere che storicamente sono loro attribuiti.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> La violenza contro le donne basata sul genere è una delle più brutali manifestazioni della discriminazione contro le donne strutturata in ogni ambito della società, che come è emerso dall'analisi delle cause profonde, costituisce la radice della pratica del matrimonio infantile.

<sup>84</sup> R. KIDMAN, *Child marriage*, cit.

<sup>85</sup> La violenza contro le donne basata sul genere è una delle più brutali manifestazioni della discriminazione contro le donne strutturata in ogni ambito della società, che come è emerso dall'analisi delle cause profonde, costituisce la radice della pratica del matrimonio infantile. L'art. 3 definisce della Convenzione di Istanbul del Consiglio di Europa per la repressione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica definisce la violenza contro le donne come "violazione di diritti umani e forma di discriminazione nei confronti delle donne" che può avere luogo mediante tutti quegli "atti di violenza che comportano o possono comportare danni, sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche per le donne, comprese le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia che si verifichino nella vita pubblica che in quella privata".

<sup>86</sup> La Convenzione di Istanbul, all'art. 3, è il primo strumento giuridico internazionale a contenere una definizione di genere quale categoria socialmente costruita come l'insieme di caratteristiche, ruoli, comportamenti che una determinata società considera collegati all'essere uomo o all'essere donna. È importante dunque sottolineare che il genere non è definito necessariamente dal sesso biologico che si riferisce alle caratteristiche biologiche e fisiologiche degli uomini e delle donne, così come cromosomi, ormoni, organi riproduttivi ma dalla percezione personale che una persona ha di sé. Si parla infatti di identità di genere con riferimento alla percezione che ogni essere umano ha di sé stesso, che può corrispondere o meno alla fisiologia o al sesso designato alla nascita. A. R: PANDEA, *Gender matters - A manual on addressing gender-based violence affecting*

La privazione di libertà, la sofferenza e le violazioni di diritti umani che, come già analizzato, caratterizzano l'esperienza di una donna o bambina all'interno di un matrimonio contratto contro la sua volontà sono elementi che permettono di considerare il matrimonio forzato e infantile come una forma di violenza contro le donne basata sul genere, ai sensi dell'art. 3 della Convenzione di Istanbul. Inoltre, il fatto che tale violenza sia basata sul genere è dimostrato alla luce dei maggiori dati dell'Unicef e degli altri organismi internazionali, nonché dall'analisi delle cause profonde del fenomeno. Quest'ultima, come già analizzato, ha posto pongono le pratiche coniugali oggetto di studio come tassello di un ordine sociale che è manifestazione di relazioni ineguali di potere tra sessi e che fa leva su una serie di stereotipi, ruoli e norme di genere che collocano le donne in una posizione inferiore rispetto agli uomini. Alla luce delle disposizioni della Convenzione, gli Stati, secondo il parametro della "dovuta diligenza", devono attuare politiche e adottare misure che permettano di prevenire e reprimere il fenomeno del matrimonio così come le altre forme di violenza ad esso connesse e devono altresì impegnarsi affinché concetti come la cultura, gli usi, i costumi e la religione o il cosiddetto "onore" non vengano utilizzati per perpetuare e giustificare il continuum di violenza e discriminazione di genere.<sup>87</sup>

Oltre a riconoscere i matrimoni forzati e infantili come un fenomeno complesso e strutturalmente legato alla violenza di genere che può essere eliminato solo tramite un quadro integrato e armonizzato di politiche e programmi sensibili al genere, alla Convenzione di Istanbul va riconosciuto il merito di avere previsto per la prima volta un obbligo giuridicamente vincolante in capo agli stati di criminalizzare tutti gli atti, fatti o attività che potevano rilevare come matrimonio forzato, sia che fossero coinvolti adulti o minori.<sup>88</sup> In particolare, l'art. 37 della Convenzione di Istanbul individua due tipologie di condotte penalmente rilevanti collegate alla costrizione o induzione al matrimonio: la condotta di costringere un adulto o un bambino/a a contrarre matrimonio e la condotta di attirare un adulto o bambina/o all'estero con lo scopo di costringerla a contrarre matrimonio.<sup>89</sup>

Pur non affrontando la questione dell'età coniugale adeguata, la Convenzione di Istanbul prevede che l'obbligo di criminalizzazione sia esteso sia ai matrimoni tra adulti che ai matrimoni che coinvolgessero bambine o bambine. Inoltre, la formulazione dell'art. 37 include sia la dimensione interna che transnazionale del crimine, così da perseguire penalmente non solo i casi in cui le vittime vengano costrette a sposarsi nel loro paese di origine, ma anche i numerosi casi rilevati nella prassi in cui molte bambine o ragazze vengano

---

*young people*, 2020, disponibile al sito <https://book.coe.int/en/youth-other-publications/8100-gender-matters-a-manual-on-addressing-gender-based-violence-affecting-young-people-2nd-ed.html>.

<sup>87</sup> L'articolo 5 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica sancisce lo standard di dovuta diligenza come parametro che gli Stati devono seguire nell'adempire agli obblighi individuati dalla Convenzione. Per un approfondimento sulle potenzialità e i punti critici del "due diligence standard" si veda V. STOYANOVA, *Due diligence versus positive obligations, critical reflections on the Council of Europe Convention on Violence against Women*, in J. Niemi., L. Peroni, V. Stoyanova V. (a cura di), *International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention*, Lund, 2020; A. Ollino, Art. 5: State obligations and due diligence, in S. DE VIDO, M. FRULLI, cit.; S. De VIDO, *Verso un «test» di dovuta diligenza sensibile al genere nei casi di violenza domestica? Sulla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, p. 613 s.

<sup>88</sup> C. RAGNI., Art. 37: Forced Marriage, in S. DE VIDO, M. FRULLI, cit. p.455-458.

<sup>89</sup> Art. 37 Convenzione del Consiglio di Europa sulla prevenzione e lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica

attirate all'estero con false promesse di lavoro o con il pretesto di visite a membri della famiglia, per poi essere promesse in sposa a uomini stranieri.<sup>90</sup>

In quest'ultimo caso, la Convenzione di Istanbul riconosce una protezione speciale per le vittime che, a causa del matrimonio forzato contratto all'estero, abbiano perso il loro status di residenza nel paese in cui risiedevano abitualmente, consentendo loro di riacquistare il loro status ai sensi dell'art. 59 paragrafo 4 della Convenzione di Istanbul.

Ai sensi del primo paragrafo dello stesso articolo anche i richiedenti asilo, i migranti o le donne condotte all'estero per contrarre matrimonio, il cui status di residente dipende da quello del coniuge o del partner, possono ottenere, su richiesta, in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione, un titolo autonomo di soggiorno, indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione.<sup>91</sup>

A dimostrazione della sensibilità intersezionale della Convenzione di Istanbul e nell'ottica di evitare il rischio di ulteriori vittimizzazioni delle donne vittime di tratta o matrimoni forzati, l'art. 60 richiede agli Stati di seguire procedure di asilo e accoglienza sensibili al genere che permettano alle donne, di raccontare liberamente le violenze subite senza paura di ritorsioni.<sup>92</sup>

L'art. 60 impone inoltre agli stati di riconoscere la violenza contro le donne basata sul genere, tra cui il matrimonio forzato, come motivo di persecuzione alla luce della Convenzione di Ginevra sul diritto dei rifugiati.<sup>93</sup>

Ed infine la rilevanza pratica e l'approccio sistemico della Convenzione di Istanbul alle forme di violenza di genere strutturali è ben dimostrata dalla previsione di un piano di un quadro normativo olistico che prevede 4 traiettorie di intervento, chiamate le 4P, ritenute fondamentali per eliminare i matrimoni infantili e tutte le forme di violenza ad esso connesse.<sup>94</sup> Tale approccio olistico prevede la necessità per gli attori statali di integrare alla risposta penale, fondamentale per la punizione dei colpevoli e per dare effettiva giustizia alle vittime, misure di prevenzione del fenomeno e servizi di supporto e protezione delle vittime.<sup>95</sup>

In merito alla prevenzione, la Convenzione invita gli Stati ad incentivare un cambiamento strutturale che elimini tutti gli stereotipi, i modelli e le regole socioculturali che tramandano un'idea di predominio e dominio maschile, ad esempio tramite l'adozione di misure quale finanziamento di campagne di sensibilizzazione e di educazione al consenso e alla non violenza e all'uguaglianza in tutti i livelli di istruzione e la formazione specialistica

---

<sup>90</sup> Rapporto di Council of Europe, *Children's rights, safe from fear safe from violence*, disponibile al sito <https://rm.coe.int/children-rights-and-the-istanbul-conventionweb-a5/1680925830>

<sup>91</sup> Art. 59, paragrafo 1, Convenzione del Consiglio di Europa sulla prevenzione e lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica.

<sup>92</sup> Rapporto di UN Special Rapporteur on the selling and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material, *The standards of the Istanbul Convention and GREVIO's jurisprudence on forced marriage: a contribution towards achieving a comprehensive response to child sexual exploitation*, del 26 settembre 2019.

<sup>93</sup> Art. 60, par. 1, Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

<sup>94</sup> Rapporto di Council of Europe, *The four pillars of the Istanbul Convention*, 2021

<sup>95</sup> Gli obblighi degli Stati derivanti dalla Convenzione di Istanbul nell'affrontare ogni forma di violenza di genere riguardano quattro ambiti di azioni comunemente chiamate le "4 P": prevenzione del fenomeno, protezione delle vittime, la punizione penale degli autori del reato e l'attuazione di politiche globali e coordinate.

per forze dell'ordine e a tutte le autorità operanti nel settore pubblico o privato che trattino direttamente o indirettamente casi di violenza.<sup>96</sup>

Le disposizioni relative alla protezione delle vittime di matrimoni forzati ed infantili e delle altre forme di violenza di genere, rispondono invece all'esigenza di proteggere le vittime della violenza di genere, evitando il rischio di vittimizzazione secondaria.<sup>97</sup> A tal fine è di cruciale importanza la cooperazione solidale ed efficace tra tutte le agenzie statali competenti, tra cui le forze dell'ordine, la magistratura, gli enti locali e regionali e le organizzazioni non governative, nonché la predisposizione di servizi di supporto ed assistenza che pongano al centro i diritti, la sicurezza e i bisogni della vittima. Tra questi devono figurare sia a servizi specializzati per ciascuna ragazza o bambina, sia servizi di supporto generale tra cui un alloggio sicuro, consulenza psicologica, assistenza sanitaria, istruzione, consulenza legale, raccolta di prove mediche per forensi in relazione a stupro o violenza sessuali, servizi sociali e assistenza nella ricerca di un lavoro.<sup>98</sup> L'art. 18 della Convenzione prevede nello specifico di adottare misure che tengano conto dei vari livelli intersezionali di vulnerabilità delle vittime, soprattutto se minori e di rendere accessibili tali servizi a prescindere dalla denuncia o testimonianza della vittima contro l'autore del reato. Tale disposizione è molto rilevante nell'ambito dei matrimoni forzati o infantili, in cui la vittima potrebbe essere riluttante a denunciare testimoniare o denunciare contro membri della sua famiglia.<sup>99</sup>

Alla luce delle concrete potenzialità della Convenzione di Istanbul appena analizzate, possiamo qualificare tale documento internazionale come lo strumento più avanzato e completo nell'affrontare tutte le forme di violenza di genere e come modello normativo di riferimento per lo sviluppo futuro di politiche e leggi efficaci per prevenire e combattere le pratiche dannose per i diritti delle donne e bambine, primo fra tutti il matrimonio forzato.

##### 5. Osservazioni conclusive: povertà e ambiente socioculturale come forma di coercizione psicologica atipica alla luce della Convenzione di Istanbul

Alla luce dell'analisi compiuta, si può qualificare la Convenzione di Istanbul come l'unico strumento internazionale nel panorama giuridico globale in materia di matrimoni forzati ed infantili che definisce standard efficaci e completi per la prevenzione della pratica, dando dunque rilevanza alle cause profonde del fenomeno. Per queste ragioni, sarà proprio la Convenzione di Istanbul, nonostante la sua portata geografica limitata, ad essere l'oggetto di una breve riflessione conclusiva su eventuali percorsi futuri da intraprendere per mettere in rilievo la dimensione sociale, culturale ed economica che rende donne e bambine particolarmente vulnerabili ai matrimoni precoci.

<sup>96</sup> Rapporto di UN Special Rapporteur on the selling and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material, , *The standards of the Istanbul Convention and GREVIO's jurisprudence*, cit.

<sup>97</sup> Art. 18 Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

<sup>98</sup> Si veda Rapporto di Council of Europe, *The four pillars of the Istanbul Convention* del 2021.

<sup>99</sup> Art. 18, in particolare paragrafo 4, della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Inoltre, l'art. 56.2 della Convenzione prevede che, nel caso in cui sia stato già avviato un procedimento giudiziario, il minore e il suo interesse superiore siano tutelati con misure di protezione speciale.

Fermo restando l'importanza, già evidenziata, di integrare la risposta penale con misure di protezione adeguata delle vittime e con programmi di prevenzione che siano sensibili al genere e affrontino le radici del fenomeno, la principale prospettiva di aggiornamento del diritto positivo esistente verso una valorizzazione dell'ambiente coercitivo che rende le donne e bambine più vulnerabili ai matrimoni infantili, riguarda la Convenzione di Istanbul e di conseguenza gli ordinamenti penalistici nazionali degli Stati parte. In particolare, si sostiene l'opportunità di ampliare l'ambito di applicazione dell'art. 37 della Convenzione al fine di dare rilevanza alle cause profonde e ai fattori di spinta del matrimonio infantile, tra cui la femminilizzazione della povertà.

Secondo gli strumenti previsti dalla Convenzione, l'ampliamento dell'art. 37 potrebbe avvenire seguendo due traiettorie, ossia la proposizione di un emendamento o un'interpretazione evolutiva da parte del GREVIO ai sensi rispettivamente dell'art. 72 e dell'art. 69 della Convenzione.<sup>100</sup>

Tuttavia, date le disposizioni previste dalla convenzione di Istanbul per l'emendamento del trattato e la difficoltà pratica di raggiungere il consenso di tutte le parti coinvolte sulla versione emendata, si ritiene più conveniente incoraggiare l'adozione da parte del GREVIO di una raccomandazione generale, nell'esercizio del suo mandato interpretativo ai sensi dell'art. 69 della Convenzione, relativa all'interpretazione di uno degli elementi costitutivi della fattispecie penale di cui all'art. 37 della Convenzione, ossia la coercizione psicologica della vittima. Il Rapporto Esplicativo alla Convenzione di Istanbul qualifica la coercizione fisica e/o psicologica come fattore inquinante il consenso pieno e libero di uno dei coniugi ed elemento necessario affinché la pratica coniugale assuma rilevanza penale e dunque la fattispecie penale si dica perfezionata.<sup>101</sup>

La costrizione può avvenire sia mediante l'utilizzo di una forza fisica, che consiste in atti di violenza fisica o minacce, sia mediante atti di coercizione psicologica che, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Penale internazionale, può ricomprendere anche la violenza psicologica e sfruttamento a proprio vantaggio di un ambiente coercitivo.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Sul punto si vedano rispettivamente W. BUREK, *Art. 72: Amendments* e M. BUSCEMI, *Art. 70.A: Locating Grevio in the realm of international and regional human rights monitoring mechanisms*, in S. DE VIDO, M. FRULLI, (a cura di), *Preventing and Combating*, cit.

<sup>101</sup> Rapporto esplicativo alla Convenzione del Consiglio di Europa sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul, 2014, pag. 34. Nella relazione esplicativa, i redattori specificano che le condotte previste dall'articolo 37 sono integrate laddove la vittima sia stata costretta contro la sua volontà ad entrare in un matrimonio o a sposarsi contro la sua volontà, dopo essere stata attirata all'estero e che per la rilevanza penale della condotta non è necessario che il matrimonio sia effettivamente concluso ma è sufficiente l'intenzione di attirare una persona all'estero e di costringerla a sposarsi.

<sup>102</sup> Prospettive future rilevanti per la lotta al matrimonio infantile riguardano anche il ruolo della giurisprudenza della Corte Penale internazionale. Pur non potendosi soffermare su questo profilo, si deve tuttavia rilevare che sia ormai consolidato, alla luce della giurisprudenza della CPI e degli altri tribunali penali internazionali, il riconoscimento come "altro atto inumano" di tutti "i contorni, gli abusi intersettoriali e i danni multidimensionali che caratterizzano il matrimonio forzato. La Corte Penale Internazionale ha riconosciuto di recente, nel famoso caso Ongwen, che l'imposizione ad una ragazza o una donna di entrare in un'unione coniugale e di svolgere una serie di doveri coniugali contro la sua volontà deve essere considerato di per sé come un crimine contro l'umanità, consistendo in una violazione di diritti umani che causa seri danni fisici e psicologici alla vittima e avente lo stesso grado di gravità degli altri crimini previsti dall'art. 7 dello Statuto di Roma. Per un approfondimento sulle ultime evoluzioni del diritto penale internazionale in materia di matrimoni forzati si veda Corte Penale Internazionale, *Prosecutor v. Dominic Ongwen*, 23 marzo 2016, 4 febbraio 2021 e 15 dicembre 2022, Corte Penale Internazionale, "Dominic Ongwen sentenced to 25 years of imprisonment", 6 maggio 2021. <https://www.icc-cpi.int/news/dominic-ongwen-sentenced-25-years-imprisonment> e

Alla luce di ciò, si ritiene che i motori essenziali del matrimonio infantile, ossia le norme e le strutture patriarcali che incidono sulla autodeterminazione delle donne, ragazze e bambine, nonché la povertà e le esigenze di sopravvivenza economica che portano quest'ultime a vedere il matrimonio come un'ancora di salvezza, debbano essere interpretati dal GREVIO come fattori atipici di coercizione psicologica, al ricorrere dei quali la condotta debba essere considerata penalmente rilevante. Tralasciando le indubbie difficoltà probatorie dell'esistenza dell'ambiente coercitivo, questo aggiornamento consentirebbe di dare voce futuro, in sede giurisdizionale, ad istanze sociali, quale la femminilizzazione della povertà, che rendono le donne prive della possibilità di scelta e che molto spesso non vengono considerate nella costruzione della fattispecie penale, con ripercussioni negative sul tracciamento e studio del fenomeno, sulla sua prevenzione nonché sulla predisposizione di una tutela adeguata delle vittime.

*ABSTRACT: Early marriages, poverty and gender-based violence against girls: limits of the international legal framework and possible developments in the light of the Istanbul Convention*

Despite the variety of international and European legal instruments and the efforts of numerous international and non-governmental organizations to combat forced and child marriage, the most recent data reveal the impossibility of achieving the goal of total eradication of the phenomenon by 2030, as set out in Article 5.3 of the United Nations Sustainable Development Goals.

The main studies on the subject describe child marriage as a gendered phenomenon that disproportionately affects women and is more prevalent in countries with high poverty rates. The latter should be understood not only as the unavailability of economic resources for women and girls to procure essential goods for survival but also as a lack of access to education, employment, and, in general, the enjoyment of fundamental human, civil, and political rights, necessary for individuals to realize and fully emancipate themselves in society. Indeed, one of the major factors amplifying the vulnerability of women and girls to forced and early marriage is the feminization of poverty, a phenomenon in which women and girls are disproportionately represented among low-income populations in nearly all countries of the world. This disproportion is rooted in gender stereotypes and structural inequalities that persist in the social fabric of many countries. In this context, the subject of this contribution is an analysis of the legal connection between gender-based structural inequalities, poverty, and early marriages — an issue that is inadequately addressed by international legal instruments in this area.

To explain this connection in a precise and comprehensive manner, two methods of analysis will be used: *root cause analysis* and *contributing factors analysis*. The first method aims to identify the root cause of the phenomenon, the elimination of which would prevent its existence today, while the second brings to light the secondary or 'further' causes of forced marriages, which, if addressed, could reduce the likelihood of occurrence of the phenomenon. With such approaches, it will be studied how the main cause of the phenomenon of child brides and forced marriages is to be found in the system of rules, roles and structural discrimination inherent in patriarchal society, aggravated by other competing factors such as poverty. Moreover, after exploring the various angles and perspectives in which early marriages act as discrimination against women and as a form of gender-based violence, poverty will be highlighted not only as a cause of early marriages, but also as an intergenerational consequence, perpetuating the cycle of poverty, inequality and violence.

In the light of this, the contribution aims to highlight the inadequacy of the international legal system on the subject to represent and respond to the set of social and cultural factors structurally

---

MANOLEY M. K., Forced Marriage as the Crime Against Humanity of 'Other Inhumane Acts' in the International Criminal Court's Ongwen Case, *International Criminal Law Review* 23, 2023.

linked to child marriage and to reflect on possible future prospects of updating international legal instruments to ensure prevention of the phenomenon and effective protection of victims' rights. In this regard, consideration will be given to the potential of expanding the scope of application of Article 37 of the Istanbul Convention, either through the amendment procedure under Article 72 or through an evolving interpretation by GREVIO under Article 69. It is believed that the inclusion of the socio-cultural environment, which increases vulnerability of girls and women to forced marriages, as one of the constituent elements of the criminal offense under Article 37 of the Istanbul Convention, could provide an opportunity to give legal relevance to social and cultural factors such as the feminization of poverty and patriarchal norms, which prevent women from expressing free, informed, and full consent, condemning them to a continuous cycle of 'poverty' and gender-based violence.

ROBERTA GRECO\*

## CHILDREN'S DIGITAL POVERTY AND ONLINE THREATS: STEPS FORWARD TOWARDS PROTECTING CHILDREN'S PRIVACY AND PROMOTING BUSINESSES' RESPONSIBILITIES

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. States' positive obligations to promote digital literacy for children and young people. – 3. States' positive obligations to protect children's right to private life online. – 3.1 Holding business enterprises accountable for online threats to children's right to private life. – 3.1.1 Corporate child-rights due diligence under the Legally Binding Instrument – 3.1.2. Corporate child-rights due diligence under the EU Due Diligence Sustainability Directive – 4. The Italian Communications Regulatory Authority's commitment to monitoring and sanctioning digital business practices harmful to children's right to private life – 5. Conclusion.

### 1. Introduction

Digital poverty is defined as «the inability to interact with the online world fully, when, where, and how an individual needs to»<sup>1</sup>. This inability may be due to a lack of access to digital technologies or deficient skills. These two forms of digital poverty require specific measures from States as they pose different challenges.

Lack of access to digital technologies may be due to insufficient connectivity, for instance in rural areas, or shortage of financial means to purchase electronic devices, particularly in poor countries<sup>2</sup>. This may affect children's education, especially when online lessons or homework are mandatory (as during the pandemic), perpetuating a vicious circle of exclusion and inequality between wealthy<sup>3</sup> and poor children<sup>4</sup>. Conversely, access to information and communication technologies (“ICTs”) might make it possible for the less well-off to enroll in inexpensive online schools, giving young people a chance to reach a higher level of education. Education may, in turn, contribute to lifting them out of poverty and raising their prospects of enjoying better economic and social conditions. In addition, access to ICTs may increase children's opportunities to share information and experiences by way of online social contact.

---

\* Researcher in International Law at the University of Teramo, Department of Law, Via R. Balzarini, 1 – 64100 Teramo, rgreco@unite.it.

<sup>1</sup> K. ALLMANN (for the Digital Poverty Alliance Community), *UK Digital Poverty Evidence Review 2022*, 2002, p. 9.

<sup>2</sup> Currently 2.2 billion people under the age of 25 – two-thirds of the world's children and young population – lack Internet access at home. In particular, only 5 per cent of children and young people in West and Central Africa have internet access at home. Data available at [https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/youth\\_home\\_internet\\_access.aspx](https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/youth_home_internet_access.aspx).

<sup>3</sup> On the contrary, in high income countries 87 per cent of children and young people have Internet access at home. *Ivi*.

<sup>4</sup> Convention on the Rights of the Child, New York, 20 November 1989, art. 1 defines a child as: «every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier».

Lack of digital skills refers, *inter alia*, to the inability to surf the Internet safely due to failure to assess the reliability of information and to preserve privacy while using online platforms<sup>5</sup>. It poses challenges different from those arising from lack of access to ICTs. In particular, it exposes children and young people to several forms of online violence<sup>6</sup> including unsafe information, violation of their privacy, dangerous profiling, grooming, online pornography, sexual exploitation, and bullying, to name only a few. Children are intrinsically vulnerable due to their lower stage of maturity and the use of digital technologies and social media may worsen this vulnerability<sup>7</sup>. Empirical investigations have shown that lower levels of digital skills may result in higher risks of incurring digital threats<sup>8</sup>.

This article will consider digital poverty, meant as the lack of advanced digital skills, inequalities in digital education (second-level digital divide),<sup>9</sup> and the measures needed at private and public levels to better protect children from online dangers. It will not address inequalities in access to infrastructure and digital devices (first-level digital divide)<sup>10</sup> caused by shortages of State and/or individual economic resources<sup>11</sup>.

This article will proceed as follows. The following section will deal with States' positive obligations to promote digital literacy of children and young people. There are reasons why States, and not parents alone, should have obligations to safeguard children online. On the one hand, parents, usually considered the gatekeepers of their children's right to privacy<sup>12</sup>, are not always up to their parental responsibilities and at times are the very

<sup>5</sup> Different types of digital skills have been singled out ranging from basic to strategic skills. While children usually possess the ability to use computers and the Internet basically, they are not fully able to evaluate the reliability of the website which sources their information and to delve into online social platforms safely. N. SONCK, J. DE HAAN, *Safety by Literacy? Rethinking the Role of Digital Skills in Improving Online Safety*, in S. VAN DER HOF, B. VAN DEN BERG, B. SCHERMER (eds.), *Minding Minors Wandering the Web: Regulating Online Child Safety*, pp. 89-104, pp. 91-94.

<sup>6</sup> Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence*, UN Doc. CRC/C/GC/13 of 18 April 2011, pp. 11-12.

<sup>7</sup> S. LIVINGSTONE, L. HADDON, A. GÖRZIG, K. ÓLAFSSON, *EU kids online II: Final report 2011*, 2011, available at: <http://eprints.lse.ac.uk/45490/>.

<sup>8</sup> H. HOLMARSÐÓTTIR, *The Digital Divide: Understanding Vulnerability and Risk in Children and Young People's Everyday Digital Lives*, in H. HOLMARSÐÓTTIR, I. SELAND, C. HYGGEN, M. ROTH (eds.) *Understanding the Everyday Digital Lives of Children and Young People*, 2024, p. 59.

<sup>9</sup> See H. HOLMARSÐÓTTIR, *The Digital Divide: Understanding Vulnerability and Risk in Children and Young People's Everyday Digital Lives*, cit., p. 57 ss.

<sup>10</sup> Ivi. Human Rights Council, *Solutions to promote digital education for young people and to ensure their protection from online threats. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. A/HRC/57/28 of 26 July 2024, para. 36 refers to the terms "digital divide" so as to mean "the gap between those who have access to digital technologies and connection and those who do not", see also para. 15. Barriers which exacerbate this digital divide include the cost of installing broadband connections, lack of incentives for companies to invest in wireless technologies in areas inhabited by poor households in least developing countries, and lack of digital skills. United Nations Secretary General, *Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/74/821 of 29 May 2020, para. 14

<sup>11</sup> This area is left in the remit of political goals. See, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Sustainable Development Goals. Under Goal 9 on resilient infrastructure, target 9.c requires States to significantly increase access to information and communications technology and strive to provide universal and affordable access to the Internet in least-developed countries by 2020. This has an important bearing on ensuring digital education for children and young people.

<sup>12</sup> Under art. 5 of the Convention on the Rights of the Child, parents bear the responsibility to offer appropriate direction to their children. This is understood as including parents' efforts "to support their children in their use of digital media and devices". See E. LIEVENS, S. LIVINGSTONE, S. McLAUGHLIN, B. O'NEILL, V.

source of infringement of their children's privacy<sup>13</sup>. Also, sometimes parents are the very ones responsible for disclosing children's information<sup>14</sup>. On the other hand, digital instruments implemented to consent parental control, such as specific applications monitoring children's activities online<sup>15</sup>, have been criticized for being too invasive of children's privacy and disrespectful of their level of maturity<sup>16</sup>.

Digital literacy assists children in developing their digital skills coherently with their evolving capacities. However, it is submitted that digital literacy is not a panacea for preventing and combatting threats that children may encounter on the Internet. Empirical studies have shown that higher digital skills are not *per se* sufficient to decrease the risks that the online world poses to children and young people. Conversely, such risks increase when young people are more exposed to the online world due to their level of (im)maturity<sup>17</sup>.

Thus, a need for state action to foster the protection of children's right to private life<sup>18</sup> from online threats emerges. Challenges may come from digital companies running social platforms, which, despite window-dressing public engagement<sup>19</sup>, fall short of their promises. Recent events are telling. Snapchat has been addressed by heavy protests against the sale via the platform of fentanyl-laced pills to children. Parents, most of whom lost their children due to the uncontrolled sale and use of such a drug, claim that social media companies like Snapchat should be made responsible for their failure to monitor and put limits to the misuse of their platforms<sup>20</sup>. In the same vein, "challenges" spreading among adolescents over online platforms entice them to adopt hazardous conduct including self-inflicted personal injuries. These events show that State intervention aimed at making social platforms accountable for their actions and omissions are critical. Section three will address this issue, especially focusing on corporate human rights due diligence.

Finally, before concluding, section four will discuss the Italian experience in monitoring and sanctioning business enterprises running digital platforms to the detriment of children's health and security, taking the work of the Italian Communications Regulatory Authority as a case study.

---

VERDOODT, *Children's Rights and Digital Technologies*, in U. KILKELLY, TON LIEFAARD (eds.), *International Human Rights of Children*, 2019, Singapore, p. 505.

<sup>13</sup> In this respect the so-called sharenting is telling. It is defined as «[t]he action or practice of sharing news, images, or videos of one's children on social media websites». See Oxford English Dictionary, available at: <http://www.oed.com>. See S. B. STEINBERG, *Sharenting: Children's privacy in the age of social media*, in *Emory Law Journal*, 2017; R. KASEB, E. MILOVIDOV, *Digital Technologies and the Rights of Children in Europe*, J. ANDREW, F. BERNARD (eds.), *Human Rights Responsibilities in the Digital Age. States, Companies and Individuals*, London, 2021, pp. 234.

<sup>14</sup> B. STEINBERG, *Sharenting: Children's privacy in the age of social media*, in *Emory Law Journal*, 2017.

<sup>15</sup> For instance, parents may install filters to children's electronic devices used to access the Internet. See, for instance, <https://www.esafety.gov.au/parents/issues-and-advice/parental-controls>.

<sup>16</sup> K. KAESLING, *Children's digital rights. Realizing the potential of the CRC*, in E. MARRUS, P. LAUFER-UCHELES (eds.), *Global Reflections on Children's Rights and the Law. 30 Years After the Convention on the Rights of the Child*, Abingdon-on-Thames, p. 190.

<sup>17</sup> N. SONCK, J. DE HAAN, *Safety by Literacy? Rethinking the Role of Digital Skills in Improving Online Safety*, cit., p. 102.

<sup>18</sup> This article refers to the notion of private life broadly as including, but not limited to, the right to privacy. See below nt 34.

<sup>19</sup> TikTok has recently presented, in cooperation with Unione Nazionale Consumatori, an online safety and digital literacy programme 'DigitalMente' to be delivered to Italian middle and high school teachers, students and parents to support teenage children in surfing the Internet safely.

<sup>20</sup> See online newspaper Eyewitness News, online: <https://abc7.com/post/parents-blame-snapchat-role-childrens-fentanyl-deaths-demand/14855927/>.

## 2. States' positive obligations to promote digital literacy for children and young people

Digital literacy is a prerequisite for enjoying the right to digital education. The latter is embedded in numerous instruments<sup>21</sup>, *in primis* Article 28 of the Convention on the Rights of the Child<sup>22</sup>, which sets out States' obligation to take positive measures to promote children's education, including in the digital form<sup>23</sup>.

The Committee on the Rights of the Child has emphasized the importance of enhancing children's right to education in the digital environment<sup>24</sup>, given its inherent link to a number of other rights including, among others, privacy, non-discrimination, freedom of expression and freedom to seek, receive and impart information, and health.

Digital education may play a role in facing the challenges posed by the ever-increasing use of digital technologies and social media, provided that it is human-rights oriented.

In this connection, in 2022 the Human Rights Council requested the High Commissioner for Human Rights to study ways to promote digital education for young people and to ensure their protection from online threats<sup>25</sup>. Building on the inputs from interested States and relevant stakeholders<sup>26</sup>, as well as on previous work on youth rights and the digital space, the High Commissioner for Human Rights has recently released its report *Solutions to promote digital education for young people and to ensure their protection from online threats*<sup>27</sup>. It highlights the importance of advancing digital, media and information literacy in order to help young people use online resources critically by, *inter alia*, learning how "searching and

---

<sup>21</sup> These instruments include: art. 26 of the Universal Declaration of Human Rights; arts. 13-14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; art. 28-29 of the Convention on the Rights of the Child, art. 10 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination on the Rights of the Child; art. 24 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities; arts. 30 and 43 the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; the Convention against Discrimination in Education; Abidjan Principles on the human rights obligations of States to provide public education and to regulate private involvement in education, Côte d'Ivoire, 13 February 2019.

<sup>22</sup> See, among others, M. VERHEYDE, *Article 28: The Right to Education*, in A. ALEN, J. VANDE LANOTTE, E. VERHELLEN, F. ANGE, E. BERGHMANS AND M. VERHEYDE (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden, Boston, 2006, p. 1 ff.; C. COURTIS, J. TOBIN, *Article 28. The Right to Education*, in J. TOBIN (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 1116 ff.

<sup>23</sup> Human Rights Council, *Solutions to promote digital education for young people and to ensure their protection from online threats*, cit., paras. 26 and 28.

<sup>24</sup> Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 25 on children's rights in relation to the digital environment*, 2 March 2021.

<sup>25</sup> In order to prepare this study, the Office of the UN High Commission for Human Rights has invited all interested States and relevant stakeholders (such as civil society organizations or international and regional organizations) to provide their inputs concerning either the main gaps affecting digital education for young people or possible solutions to promote digital literacy with a view to ensuring protection from online threats. The study was presented to the Human Rights Council at its fifth-seventh session (held from 9 September 2024 to 9 October 2024). See Human Rights Council, *Youth and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/RES/51/17 of 12 October 2022, para. 17.

<sup>26</sup> The 79 responses coming from States, national human rights institutions, UN entities, private sector and civil society are available online at the following link: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-inputs-solutions-promote-digital-education-young-people-and-ensure-their>.

<sup>27</sup> Human Rights Council, *Solutions to promote digital education for young people and to ensure their protection from online threats. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. A/HRC/57/28 of 26 July 2024.

verifying information” and “analyzing and evaluating messages”<sup>28</sup>. These skills can contribute to improving online safety, also by raising awareness of cyber threats. At the same time, they can tackle the spread of misinformation, which undermines truth and social cohesion<sup>29</sup>.

Moreover, digital literacy better equips children and young people against interference with their right to privacy<sup>30</sup> by, *inter alia*, training them on how to provide informed consent for the collection, use and processing of their personal information, when parents or guardians are unable to do so on their behalf.

However, the High Commissioner for Human Rights has warned against the so-called “commodification of digital education”, referring to the fact that often digital education content and platforms are shaped by business objectives rather than human rights standards<sup>31</sup>. This results in an adverse impact on the physical and mental health of youths, a lower standard of education and aggravated inequalities<sup>32</sup>.

This author cannot but share the concluding recommendations made by the High Commissioner for Human Rights to Member States «to develop and include digital, media and information literacy in formal education curricula at all levels for students and teachers alike, including outside the formal education system»<sup>33</sup>.

Nonetheless, as anticipated in the previous Section, developing children's digital skills, while critical, is not the only solution needed to ensure children's protection from online threats. It needs to be complemented by other measures addressing the very source or vehicle of such threats. This brings us to the following Section.

### 3. States' positive obligations to protect children's right to private life online

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, para. 10. Regarding infringements of the right to privacy, some authors have heightened that «children must be educated in, for example, the importance of nondisclosure when it comes to posting personal information online, as well as the need to exercise caution when befriending people online. The construction of appropriate, age-specific education programs and information campaigns requires concerted multi-disciplinary efforts. Such programs and awareness raising campaigns have also been judged to be appropriate means to address (cyber)bullying, together with school interventions and carefully considered public policies». See E. LIEVENS, S. LIVINGSTONE, S. McLAUGHLIN, B. O'NEILL, V. VERDOODT, *Children's Rights and Digital Technologies*, in U. KILKELLY, TON LIEFAARD (eds.), *International Human Rights of Children*, 2019, Singapore, p. 502.

<sup>29</sup> Human Rights Council, *Solutions to promote digital education for young people and to ensure their protection from online threats*, cit., paras. 60-62.

<sup>30</sup> *Ibid.*, para. 63. The report mentions the need for States and companies to follow UNESCO guidelines, notably: The Global Standards for Media and Information Literacy Curricula Development Guidelines; Media and Information Literate Citizens: Think Critically. Click Wisely.

<sup>31</sup> Human Rights Council, *Solutions to promote digital education for young people and to ensure their protection from online threats. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, cit., para. 8.

<sup>32</sup> Human Rights Council, *Impact of the digitalization of education on the right to education. Report of the Special Rapporteur on the right to education*, Houmbou Boly Barry, UN Doc. A/HRC/50/32 of 19 April 2022, section. IV. See also B. WILLIAMSON AND A. HOGAN, *Commercialisation and privatization in/ of education in the context of Covid-19*, 14 July 2020 available at: <https://www.ei-ie.org/en/item/23425:edtech-pandemic-shock-new-ei-research-launched-on-covid-19-education-commercialisation>.

<sup>33</sup> Human Rights Council, *Solutions to promote digital education for young people and to ensure their protection from online threats*, cit., p. 17, para. 104(c).

States' obligation to take positive measures to protect children's right to private life<sup>34</sup> online is grounded in several human rights instruments. *In primis*, Article 16 of the Convention on the Rights of the Child prohibits arbitrary or unlawful interference with children's right to privacy and, accordingly, requires States to take legislative measures to protect children from such interferences. The Committee on the Rights of the Child has clarified that interferences with this right may also come from the digital world, emphasizing States' duties to adopt positive measures of protection<sup>35</sup>.

Children's right to private life is also protected under regional human rights instruments, such as Article 8 of the European Convention of Human Rights<sup>36</sup>, Article 11 of the American Convention on Human Rights<sup>37</sup> and Article 10 of the African Charter of the Rights and Welfare of the Child<sup>38</sup>.

States may discharge their positive obligations to protect children's right to private life online by adopting legislative or regulatory measures to impose duties on children's guardians and third parties, especially business enterprises running digital platforms<sup>39</sup>.

Of particular concern is the current process of commodification of users' data, including children's data, which are collected and handled by business enterprises in breach of the right to privacy of their holders. As far as children's data are concerned, several legal systems have made parental informed consent to data sharing mandatory for children under a certain age.

---

<sup>34</sup> This article will use the notion of 'private life' in a wide sense as encompassing, but not limited to, the right to privacy. According to the Inter-American Commission, «the right to privacy protects at least four legal rights: a) the right to have an individual sphere impervious to arbitrary interference from the State or third parties; b) the right to govern oneself by one's own rules defined autonomously according to one's individual life plan; c) the right to the confidentiality of all the data produced in that private space, with a corresponding prohibition on disclosure or circulation of information captured without the consent of its owner, in that space of private protection reserved for the individual; and d) the right to one's own image». See, Inter-American Commission on Human Rights, *Standards for a Free, Open, and Inclusive Internet*, Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights, Edison Lanza, Special Rapporteur for Freedom of Expression, 2017, para. 191, available at: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/internet\\_2016\\_eng.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/internet_2016_eng.pdf).

<sup>35</sup> UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 25 on children's rights in relation to the digital environment, UN Doc. CRC/C/GC/25, 2 March 2021, para. VI.E. General comments, while not binding, are authoritative interpretations of the provisions of the Convention on the Rights of the Child and a source of inspiration for State Parties. in its 2021 General Comment No. 25

<sup>36</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.11.1950. In a handful of cases the European Court of Human Rights ("ECtHR") focused on this right. See, among others, European Court of Human Rights, *K.U. v Finland*, Application no. 2872/02, Judgment of 2 December 2008; *Söderman v Sweden* [GC], Application no. 5786/08, Judgment of 12 November 2013; *Benedik v Slovenia*, Application No. 62357/14, judgment of 24 April 2018; *Beizaras and Levickas v Lithuania*, Application no. 41288/15, Judgment of 14 January 2020.

<sup>37</sup> The American Convention on Human Rights, San José, 22 November 1969.

<sup>38</sup> African Charter on the Rights and Welfare of the Child, Addis Ababa, 11 July 1990.

<sup>39</sup> The Committee on the Rights of the Child has clarified that legislative and regulatory measures are of paramount importance to ensure that business enterprises do not adversely impact on or violate children's rights. See, Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 16(2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*, UN Doc. CRC/C/GC/16 of 17 April 2013, para. 53.

Under European Union Law<sup>40</sup>, Member States are free to decide at which age, between 13 and 16 years old, it is presumed that minors have reached a sufficient level of maturity to give informed consent directly<sup>41</sup>. In accordance with the principle of the evolving capacity of the child<sup>42</sup>, most Member States have set a threshold lower than 16. Similarly, under the Children's Online Privacy Protection Act (COPPA), parental consent for the collection and use of children's personal information is needed under the age of 13<sup>43</sup>.

Doubts may be cast on the effective capacity of this requirement to protect children's right to privacy online. First, a 13-year-old child may not be mature enough to understand the terms of the clauses requesting informed consent. Therefore, States cannot be considered automatically discharged of their positive duty to protect children's privacy online each time that consent is given by a person over the age of independent consent set by the State, as the effective maturity of the children varies from child to child and, accordingly, consideration should be given to other factors such as the content of the information provided, and the website where the consent is sought.

Second, children may circumvent parental control. Thus, a monitoring system to control compliance with rules on informed consent must be implemented. In this respect,

---

<sup>40</sup> At the European Union level see: Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02), 26 October 2012, arts.7 and 8; Regulation (EU) No. 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC, OJ L 119 of 4 May 2016, p. 1-88 (so-called General Data Protection Regulation - GDPR), designed to strengthen and unify data protection for all individuals within the European Union (EU) and European Economic Area (EEA), as well as to regulate the export of personal data outside the EU and EEA. Recital 38 of the GDPR notes that «children merit specific protection with regard to their personal data». This is due to their inability to understand the risks of data sharing. Recital 71 establishes that profiling should not concern children. The GDPR also imposes obligations on organizations that collect, process, or store personal data, including requirements for obtaining consent, implementing data protection by design and by default, and reporting data breaches to data protection authorities and affected individuals. Article 8 of the GDPR provides for the protection of children's personal data, stating that children under the age of sixteen cannot provide consent to the processing of their personal data without parental or guardian consent. Several provisions of the GDPR concern the protection of personal data, including the right to be informed (arts. 13-14), the right to access personal data (art. 15), the right to rectify inaccuracies (art. 16), the right to erasure (art. 17), and the right to data portability (art. 20), which apply also to children. See also: Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation and administrative action in Member States concerning the audiovisual services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities, OJ L 303 of 28 November 2018, p. 69-92, art. 28b; Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services, OJ L 136 of 22 May 2019, p. 1-27, art. 3.8. A. TERRASI, *Protection of Personal Data and Human Rights between the ECHR and the EU legal Order*, in A. CALIGIURI (ed.), *Legal Technology Transformation. A Practical Assessment*, Napoli, 2020, pp. 21-32.

<sup>41</sup> Art. 8. 1, of the GDPR. See M. MACENAITE, *From universal towards child-specific protection of the right to privacy online: Dilemmas in the EU General Data Protection Regulation*, in *New Media & Society*, 2017, pp. 765-779; J. C. BUTTELAAR, *Child's best interest and informational self-determination: what the GDPR can learn from children's rights*, in *International Data Privacy Law*, 2018, pp. 293-308.

<sup>42</sup> This principle is enshrined in art. 5 of the Convention on the Rights of the Child. See J. TOBIN, S. VARADAN, *Article 5. The Right to Parental Direction and Guidance Consistent with a Child's Evolving Capacities*, in J. TOBIN (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, cit., p. 159 ss.

<sup>43</sup> See, Children's Online Privacy Protection Rule ("COPPA"), 16 CFR Part 312, available at: <https://www.ecfr.gov/current/title-16/chapter-I/subchapter-C/part-312>, para 312.5(a). Equally, the Office of the Privacy Commissioner of Canada (OPC) requires that consent to the collection, use and disclosure of children's personal information must be obtained from their parents or guardians until the age of 13. See K. ZEESHAN, *Privacy Rights of Children*, in *LawNow*, 2019, p. 19.

Article 8, paragraph 2, of the GDPR requests the controller<sup>44</sup> to make reasonable efforts to verify that consent is given or authorised by the holder of parental responsibility over the child<sup>45</sup>. Likewise, Article 28b of the Audiovisual Media Services Directive requires Member States to ensure that video-sharing platform providers under their jurisdiction take appropriate measures to protect minors from, *inter alia*, user-generated video which may impair their physical, mental or moral development. To this end, the Directive directs Member States to take appropriate measures *vis-à-vis* such providers, including «establishing and operating age verification systems for users of video-sharing platforms with respect to content which may impair the physical, mental or moral development of minors» and «providing for parental control systems that are under the control of the end-user with respect to content which may impair the physical, mental or moral development of minors»<sup>46</sup>.

Given the inherent sensitiveness of sharing children's data and possible shortcomings in their collection, gathering and usage, this author is of the view that children's right to privacy cannot depend only or mainly on either digital literacy or parental control and consent. On the contrary, States should require Internet providers and business enterprises running digital platforms to adopt measures to prevent the exploitation of children's data as well as any other practices detrimental to their safety<sup>47</sup>. This issue is addressed below.

### 3.1. *Holding business enterprises accountable for online threats to children's right to private life*

Other challenges to children's right to respect for private life may be posed by different forms of unlawful or aggressive content that children can come across when surfing on the Internet.

In its General Comment No. 16, the Committee on the Rights of the Child recognized that business enterprises can have a negative impact on children's rights and,

---

<sup>44</sup> Art. 4, para. 7, of the GDPR defines the controller as «the natural or legal person, public authority, agency or other body which, alone or jointly with others, determines the purposes and means of the processing of personal data».

<sup>45</sup> C. CAGLAR, *Children's right to privacy and data protection: does the article on conditions applicable to child's consent under the GDPR tackle the challenges of the digital era or create further confusion?*, cit., pp. 16-29. COPPA also requests operators to «make reasonable efforts to obtain verifiable parental consent» and lists a few exemplary methods to obtain verifiable parental consent including the return of a signed form by parents, having a parent call by telephone, or having a parent connected via videoconference. See COPPA, cit, para. 312.5(b). For a critic of the COPPA's shortcomings see B. BROWN, *Children's Right to Privacy on the Internet in the Digital Age*, in *Pittsburgh Journal of Technology Law and Policy*, 2019-2020, pp. 223-231.

<sup>46</sup> Audiovisual Media Services Directive, art. 28.b, para. 1.a, and paras. 3.f and 3.h. In addition, the Directive establishes that «[P]ersonal data of minors collected or otherwise generated by video-sharing platform providers pursuant to points (f) and (h) of the third subparagraph shall not be processed for commercial purposes, such as direct marketing, profiling and behaviourally target advertising».

<sup>47</sup> In this connection, the so-called 'safety by design' and 'safety by default' imposed on data controllers refer to the obligation to implement measures designed both to protect users' data and to ensure, by default, that only necessary data are processed. See art. 25 and Recital 78 GDPR. See Council of Europe, *What Does Data Protection 'by Design' and 'by Default' Mean?*, available at [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/obligations/what-does-data-protection-design-and-default-mean\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/obligations/what-does-data-protection-design-and-default-mean_en); S VAN DER HOF, E LIEVENS, *The Importance of Privacy by Design and Data Protection Impact Assessments in Strengthening Protection of Children's Personal Data under the GDPR*, in *Communications Law*, 2018.

accordingly, clarified State' obligations arising from the Convention on the Rights of the Child and the Optional Protocols thereto<sup>48</sup> regarding measures to be undertaken by States<sup>49</sup>.

Among these measures, States are requested «to have adequate legal and institutional frameworks to respect, protect and fulfil children's rights, and to provide remedies in case of violations in the context of business activities and operations»<sup>50</sup>. If a State fails to adopt the necessary measures to prevent and remedy infringements of children's rights by business enterprises, or otherwise collaborates with them or tolerates these infringements, its responsibility arises<sup>51</sup>.

This approach is supported by authors<sup>52</sup> and is consistent with the requirements of other international human rights instruments<sup>53</sup>, such as the Guiding Principles on Business and Human Rights<sup>54</sup>, the ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinationals and Social Policy<sup>55</sup>, the OECD Guidelines for Multinational Enterprises<sup>56</sup>.

The obligation to protect children's rights from the impact of business activities and operations also covers the digital sector<sup>57</sup>. The Committee on the Rights of the Child has openly considered digital media to be of particular concern, as many children may become

<sup>48</sup> Threats to children's right to respect for private life may be posed also by different forms of violence and abuses made via the Internet, including online pedophilia. See in this connection the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, New York, 25 May 2000, which combats pornography occurring through any means, including via the Internet. See J. TOBIN, S. M. FIELD, *Art. 16 The Right to Protection of Privacy, Family, Home, Correspondence, Honour, and Reputation*, cit., p. 551 ss; A. OGRODNIK-KALITA, *Protection of the child's right to privacy in the Convention on the Rights of the Child, the General Data Protection Regulation and the Polish Law*, in E. MARRUS, P. LAUFER-UCHELES (eds.), *Global Reflections on Children's Rights and the Law. 30 Years After the Convention on the Rights of the Child*, London, 2021, pp. 171-182. See also Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict, New York, 25 May 2000.

<sup>49</sup> Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 16(2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*, UN Doc. CRC/C/GC/16 of 17 April 2013, paras. 1-2.

<sup>50</sup> Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 16*, cit., para. 4.

<sup>51</sup> *Ibid.*, paras. 28 and 26.

<sup>52</sup> See R. VENEROVNA KHISAMOVA, *Children and Internet: Cyber Threats Sorts and Ways of Protection*, in *Legal Issues in the Digital Age*, 2023, pp. 122-141, p. 134, suggesting that Internet providers should: «monitor and block the dissemination of illegal Internet content at public Internet outlets; provide new subscribers with the optimal level of filtration and protection from aggressive information, depending on the age and number of minors users; and include the installation and set-up of content filtration software in the list of their services».

<sup>53</sup> Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 16*, cit., para. 7.

<sup>54</sup> Human Rights Council, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, UN Doc A/HRC/17/31 of 21 March 2011. The Guiding Principles on Business and Human Rights require companies, including technology companies, to respect human rights by preventing, mitigating and putting an end to adverse human rights impacts. In order to do so, companies are requested to carry out due diligence obligations. In the technology field, this implies «that technology products, policies, practices and terms of service respect human rights law». Human Rights Council, *Solutions to promote digital education for young people and to ensure their protection from online threats*, cit., para. 33. United Nations Secretary General, *Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation. Report of the Secretary-General*, cit., para. 40.

<sup>55</sup> International Labour Organization, *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 5<sup>th</sup> edition of 17 March 2017.

<sup>56</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, amended on 2023.

<sup>57</sup> As for mass media, including advertising and marketing industries, the Committee's recommendations to States to prevent adverse impacts on children's rights, health and life (such as in case of advertising and marketing of cigarettes and alcohol, see Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 16*, cit., paras. 19-20, para. 59) should be reasonably extended to digital media to the effect that the same preventive measures should apply to advertisement and marketing of dangerous products and services provided through online platforms.

victims of online violence, including cyber-bullying, cyber-grooming, sexual abuse or exploitation. States are thus requested to «coordinate with the information and communications technology industry so that it develops and puts in place adequate measures to protect children from violent and inappropriate material»<sup>58</sup>.

In particular, the Committee has referred to the need for stricter due diligence and more effective monitoring when, in the light of the nature of a business enterprise's operations or their operating context, there is a high risk that they could be involved in violations of children's rights<sup>59</sup>.

In the Committee's view, «[w]here child-rights due diligence is subsumed within a more general process of human-rights due diligence, it is imperative that the provisions of the Convention and the Optional Protocols thereto influence decisions. Any plan of action and measures to prevent and/or remedy human rights abuses must have special considerations for the differentiated impact on children»<sup>60</sup>. It is this author's contention that corporate due diligence should play a major role, as digital threats to children's rights are particularly difficult to identify, prevent and bring to an end.

Taking this aim into consideration, the following sub-sections will assess whether children's-rights due diligence is subsumed within the process of human-rights due diligence set forth under, respectively, the Legally Binding Instrument on Business and Human Rights<sup>61</sup> and the Due Diligence Sustainability Directive<sup>62</sup> and, if so, to what extent the provisions of the Convention on the Right of the Child and of the Optional Protocols thereto have the potential to influence the due diligence process in the digital sector.

### 3.1.1. *Corporate child-rights due diligence under the Legally Binding Instrument*

So far, no binding international instrument establishes business enterprises' duties to respect human rights or obligations to carry out human-rights due diligence, not even in respect of children's rights<sup>63</sup>.

In order to overcome the voluntarist approach to corporate responsibilities, in 2014, the UN Human Rights Council appointed an intergovernmental open-ended working group ("OEIGW" or "Working Group") on transnational corporations and other enterprises in relation to human rights, with a mandate to draft a *Legally Binding Instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises* (hereinafter "Legally Binding Instrument")<sup>64</sup>. This is currently being negotiated at the United

<sup>58</sup> *Ibid*, para. 60.

<sup>59</sup> *Ibid*, para. 62.

<sup>60</sup> *Ibid*, para. 63.

<sup>61</sup> Human Rights Council, *Updated draft legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises* of July 2023 (hereinafter "Legally Binding Instrument").

<sup>62</sup> Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and regulation (EU) 2023/2859, OJ L, 2024/1760 of 5 July 2024 (hereinafter "Directive" or "CSDDD").

<sup>63</sup> This despite the fact that the Committee on the Rights of the Child has long recognized that business enterprises hold duties and responsibilities to respect the rights of children. Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 16*, cit., para. 8.

<sup>64</sup> Human Rights Council, *Elaboration of an internationally legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, UN Doc. A/HRC/RES/26/9 of 14 July 2014.

Nations<sup>65</sup>. The Working Group has already published five versions of the Legally Binding Instrument, which have been used during its annual sessions as a basis for negotiation<sup>66</sup>. At the ninth and tenth sessions of the Working Group negotiations were based on an updated version of the Legally Binding Instrument (hereinafter “Updated Draft Instrument” or “Instrument”)<sup>67</sup>. The present analysis is carried out on the clean version of this Updated Draft Instrument<sup>68</sup>.

Despite the possibility that the Legally Binding Instrument will not be adopted, its drafting has fostered valuable reflections on the need to strengthen the protection of human rights and the environment in the context of business activities<sup>69</sup>, including «activities undertaken by electronic means»<sup>70</sup>. Thus, its provisions deserve attention.

The Instrument, whose purposes are listed in Article 2<sup>71</sup>, establishes a number of substantive obligations, including the obligation to prevent human rights violations by companies through the so-called corporate human rights due diligence<sup>72</sup>. The latter refers to

<sup>65</sup> Information about the ongoing negotiations are available at: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc>. The tenth session of the Working Group was held from 16 to 20 December 2024.

<sup>66</sup> The penultimate version is called the Third Revised Draft. See, OEIGWG Chairman Third Revised Draft, *Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the activities of Transnational Corporations and other business enterprises* of 17 August 2021. This version was discussed during the seventh session of the Working Group. During the eighth session of the Working Group it was decided that the Chair Rapporteur would have updated the Third Revised Draft taking into consideration the proposed textual revisions and comments made by States and circulate a new version. HRC, *Report on the ninth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, UN Doc. A/HRC/55/59 of 26 December 2023.

<sup>67</sup> Human Rights Council, *Updated draft legally binding instrument (clean version) to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises*. The text – submitted in accordance with para. 25 (g) of A/HRC/52/41, and in line with paragraph 25 (i) – formed the basis for the State-led direct substantive intergovernmental negotiations during the ninth and the tenth sessions of the Working Group. During these sessions States have submitted their proposals for revising this updated version. See, Human Rights Council, *Text of the updated draft legally binding instrument with the textual proposals submitted by States during the ninth and tenth sessions of the OEIGWG*, available at: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session10/igwg-10th-updated-draft-lbi-with-proposals.pdf>. However, due to time constraints, the Working Group was able to negotiate only the Preamble and Articles 1 to 3 during the ninth session, and Articles 4 to 11 during the tenth session. See, Human Rights Council, *Report of the tenth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, UN Doc. A/HRC/58/XX, 20 December 2024, para 24.

<sup>68</sup> Without the textual proposals submitted by States during the ninth session of the OEIWG. The clean version of the Updated Draft Instrument is available at: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-clean.pdf>.

<sup>69</sup> As negotiations on the text of the future Legally Binding Instrument are still ongoing, the Chair Rapporteur suggested the need for a new resolution for the Working Group to give new impetus to the process, by, *inter alia*, clarifying key concepts, establishing a timeline to complete the work and obtaining further resources. See Human Rights Council, *Report on the ninth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, cit., pp. 7-8, para. 28. On 11 July 2024, the Human Rights Council adopted decision 56/116 aimed to enhance the support capabilities of the OEIGWG (UN Doc. A/HRC/DEC/56/116 of 12 July 2024).

<sup>70</sup> Human Rights Council, *Updated Draft Instrument*, cit., art. 1.4.

<sup>71</sup> They include: clarifying the obligations of States and responsibilities of companies in the context of business activities, preventing the occurrence of human rights abuses in the same context, ensuring access to child-sensitive justice and remedies for victims of abuse, strengthening international cooperation in preventing and countering human rights violations.

<sup>72</sup> Human Rights Council, *Updated Draft Instrument*, cit., art. 6.2.c.

«the processes by which business enterprises identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impact»<sup>73</sup>. This includes undertaking human rights impact assessments, integrating an age perspective, and taking account of the needs of those who are particularly vulnerable<sup>74</sup>.

Under the Instrument, States parties must require business enterprises to prevent human rights abuses by third parties controlled, managed or supervised by them<sup>75</sup>. The Instrument is meant to have an extraterritorial reach. This would prevent companies from escaping their responsibilities by allowing abuses to be perpetrated by, for instance, their subsidiaries located outside their territories<sup>76</sup>.

Article 3 clarifies the scope of the Instrument *rationae personae* and *ratione materiae*. In particular, it will apply to all business activities, both national and transnational in character<sup>77</sup>, and will cover «all internationally recognized human rights and fundamental freedoms binding on the States Parties of this (Legally Binding Instrument)»<sup>78</sup>. Thus, States parties will have to require their national and transnational business enterprises to respect all human rights binding on the State, even when the business activities are carried out in a foreign jurisdiction that is not bound by the Instrument or by human rights treaties<sup>79</sup>.

For the sake of the present analysis, from the above provisions, it can be inferred that child-rights due diligence is subsumed within the process of human-rights due diligence set forth under the Instrument. Indeed, given the high number of States parties to the Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocols, it is likely that these treaties will fall under the material scope of the prospective Instrument<sup>80</sup>. Should this be the case, business enterprises will not be discharged of their due diligence obligations for their activities abroad or if their subsidiaries breach such commitments abroad.

Moreover, the provisions of the Convention on the Rights of the Child and the Optional Protocols thereto have the potential to influence due diligence processes also in the digital sector. Like any other company, business enterprises running digital platforms will be required to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts, including those on children's rights online.

---

<sup>73</sup> These processes will in every case comprise «the following elements: (a) identifying and assessing any adverse human rights impacts with which the business enterprise may be involved through its own activities or as a result of its business relationships; (b) taking appropriate measures to prevent and mitigate such adverse human rights impacts; (c) monitoring the effectiveness of its measures to address such adverse human rights impacts; and (d) communicating how the relevant business enterprise addresses such adverse human rights impacts regularly and in an accessible manner to stakeholders, particularly to affected and potentially affected persons». *Updated Draft Instrument*, cit., art. 1.8.

<sup>74</sup> *Ibid.*, art. 6.4.

<sup>75</sup> *Ibid.*, art. 6.5.

<sup>76</sup> *Ibid.*, art. 8.1.

<sup>77</sup> The Chair-Rapporteur is of the view that the future Instrument «should apply to all companies and business activities, both transnational and domestic, for numerous practical and ethical reasons». HRC, *Report on the ninth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, cit., p. 5, para. 15.

<sup>78</sup> Human Rights Council, *Updated Draft Instrument*, cit., art. 3.3.

<sup>79</sup> Or has placed a reservation with respect to the relevant human rights provisions.

<sup>80</sup> As of December 2024, 196 States are parties to the Convention on the Rights of the Child, 178 are parties to the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography and 173 are parties of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict.

Drawing conclusions from the above considerations, the Instrument is expected to advance the protection of children's right to private life against possible abuses by business enterprises working in the digital sector, as long as a State party to the Instrument will also be a party to a treaty providing for children's rights, in particular the Convention on the Rights of the Child and the Protocols thereto<sup>81</sup>. This is likely to occur if the Instrument will finally be adopted.

### 3.1.2. Corporate child-rights due diligence under the EU Due Diligence Sustainability Directive

On 5 July 2024, the EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence ("CSDDD") was published in the Official Journal of the European Union<sup>82</sup>. The Directive requires Member States to establish sustainability due diligence obligations on undertakings – both in terms of human rights and environmental protection – for companies to comply with, in the context of their own activities, and of those of their subsidiaries and business partners in the chain of activities<sup>83</sup>.

These obligations consist of duties to identify, prevent, minimize, bring to an end and provide redress for adverse impacts on human rights and the environment that may result from the activities of companies covered by the Directive, and, to some extent, from the activities of their subsidiaries and business partners<sup>84</sup>.

Of particular relevance is the extraterritorial reach of the Directive, which seeks to extend its standards of protection of human rights and the environment outside the territory of the EU<sup>85</sup>. First, due diligence obligations are imposed not only on companies incorporated under the domestic law of a Member State of the EU, but also on companies formed in accordance with the legislation of a third State that operate in the EU internal market, as well as on companies with franchising or licensing agreements in the Union. Second, these

---

<sup>81</sup> In this connection, the Preamble of the Updated Draft Instrument, should be taken into consideration in interpreting the Instrument. It recalls the nine core UN international human rights treaties, which includes the Convention on the Rights of the Child (PP2). It recognizes that «in all actions concerning children, including in the context of business activities, the best interests of the child shall be a primary consideration, and shall be respected in pursuing remedies for violations of the rights of the child» (PP9). It, finally, recognizes the distinctive and disproportionate impact of business-related human rights abuses on children (PP14).

<sup>82</sup> The adoption of this Directive follows a lengthy negotiation process that began with the European Commission's proposal of 23 February 2022, COM(2022) 71 final.

<sup>83</sup> Directive (EU) 2024/1760, cit., art. 1(1)(a). In addition, the Directive also provides rules on corporate liability for violations of the due diligence obligations (art. 1.1.b). This liability is enforced through a twofold complementary regime: one of an administrative nature, relying on independent supervisory authorities with supervisory and sanctioning powers (arts. 25-28); and the other of a judicial nature based on a civil liability regime aimed at guaranteeing full compensation for damages to the victims (art. 29). See R. GRECO, *Corporate Human Rights Due Diligence and Civil Liability: Steps Forward Towards Effective Protection?*, in *DUDI*, 2023. Finally, the Directive stipulates that companies have obligations to adopt and implement transition plans for climate change mitigation to ensure the compatibility of their business model and strategies with the transition to a sustainable economy and with keeping global warming within the limit of 1.5°C, as laid down in the Paris Agreement (art. 1.1.c).

<sup>84</sup> Directive (EU) 2024/1760, cit., art. 5.

<sup>85</sup> N. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura direttiva europea sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, tra diritto internazionale pubblico e privato*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, p. 661 ff.; N. BUENO, N. BERNAZ, G. HOLLY AND O. MARTIN-ORTEGA, *The EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (CSDD): The Final Political Compromise*, in *Business and Human Rights Journal*, 2024, p. 1 ff., pp. 5-6.

obligations are indirectly addressed to business partners operating outside the EU as a result of the duty incumbent on the companies covered by the Directive to take action to prevent, minimize and bring to an end any negative impacts on human rights and the environment caused along the entire chain of activity<sup>86</sup>. Indeed, all companies under the scope of the Directive are called upon to take steps, also by using their influence in the market, to ensure that both subsidiaries and foreign business partners comply with sustainability due diligence obligations, as well as to offer redress to victims where negative impacts have occurred<sup>87</sup>.

However, not all companies fall under the purview of the Directive, but only those that surpass employment and/or turnover thresholds, as it is thought that only large companies can sustain the investments necessary to comply with due diligence obligations<sup>88</sup>.

The scope *ratione materiae* of the Directive in relation to human rights is limited and subject to a number of conditions<sup>89</sup>. Specifically, the Directive defines “adverse human rights impact” as an impact on persons resulting from «an abuse of one of the human rights listed in Part I, Section 1, of the Annex to this Directive» and enshrined in the international instruments listed in Part I, Section 2, of the same Annex<sup>90</sup>. Alternatively, if abuse occurs of a right that is not listed in Part I, Section 1 of that Annex but instead enshrined in the instruments listed in Part I, Section 2 of the Annex, a relevant ‘adverse impact’ is possible only where additional conditions are met, namely: the right must be capable of being abused by a company or legal person; the abuse must have directly impaired a legal interest protected in the listed instruments under Part I, Section 2, of the Annex; and, the risk of abuse must be reasonably foreseeable by companies<sup>91</sup>.

Turning to the protection of child rights relevant to the present research, these rights are covered by the Directive as follows.

Part I, Section 1, of the Annex to the CSDDD includes the right of the child to education, interpreted in line with Article 28 of the Convention on the Rights of the Child, and «to be protected from all forms of exploitation and sexual abuse»<sup>92</sup>, both in the real and the digital world. Therefore, no other requirement is needed for companies covered by the Directive to be obliged to carry out child-right due diligence in order to prevent, mitigate, bring to an end and provide redress for corporate violations of these rights<sup>93</sup>.

Moreover, Part I, Section 1, of the Annex to the CSDDD includes the prohibition of arbitrary or unlawful interference with a person’s private life, interpreted in line with Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights<sup>94</sup>. Given that a child is a person in a particular situation of vulnerability, it is safe to assume, at least, that children’s right to private life is subsumed under the right of any person to enjoy his private life. Accordingly, no further obligations should be needed to compel business enterprises to carry

<sup>86</sup> Both upstream, in the production of goods and provision of services, and downstream, in the distribution, transport and storage of products. See O. BOSKOVIC, *Extraterritoriality and the proposed directive on corporate sustainability due diligence, a recap*, in *Journal of Private International Law*, 2024, p. 117 ff., p. 118.

<sup>87</sup> See, for instance, CSDDD, arts. 10.1.c, 10.2.b, art. 10.4, art. 11.1.c; 11.2.c.

<sup>88</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>89</sup> N. MEYER, C. PATZ, *Dividing the Indivisible. Human Rights under the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, available at <https://verfassungsblog.de/dividing-the-indivisible-human-rights-under-the-eu-corporate-sustainability-due-diligence-directive/>.

<sup>90</sup> CSDDD, art.3.1.i.

<sup>91</sup> *Ivi*, art. 3.1.c.ii.

<sup>92</sup> See, Annex to CSDDD, Part. I, Section 1, point 8.

<sup>93</sup> The case may be made of a business enterprise running a digital platform allowing online children sexual exploitation.

<sup>94</sup> See, Annex to CSDDD, Part. I, Section 1, point 4.

out due diligence to prevent, mitigate, bring an end and redress corporate violations of children's right to private life.

Should this interpretation not be considered in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty (*quod non*), Part I, Section 2, of the Annex to the CSDDD, includes, among other human rights instruments, the Convention on the Rights of the Child. As a consequence, violations of the right to private life of children would anyway fall under the scope *ratione materiae* of the Directive.

However, following this line of reasoning, additional conditions would need to be met for a company to be compelled to carry out child-rights due diligence. First, the children's right to respect for private life online must be capable of being abused by a business enterprise or legal person. Second, this abuse should directly impair a legal interest protected under the Convention on the Rights of the Child. Third, the risk of abuse must be reasonably foreseeable by the digital business enterprise.

All these further requirements are likely to be met. For instance, they would be satisfied in the case of a company running digital platforms that carried out illicit data profiling of children capable of impairing their right to private life, as in the cases that will be analyzed in the following Section.

In light of the above considerations, the conclusion may be drawn that the CSDDD is expected to apply and play a role in addressing online abuse of children's rights to private life at the hand of large companies operating in the digital world.

#### 4. *The Italian Communications Regulatory Authority's commitment to monitoring and sanctioning digital business practices harmful to children's right to private life*

The Committee on the Rights of the Child has noted that agencies with oversight powers can monitor and investigate abuses of children's rights and may even enjoy regulatory and sanctioning power against businesses that infringe on children's rights<sup>95</sup>. The Committee has thus argued in favor of «strengthening regulatory agencies responsible for the oversight of standards relevant to children's rights such as (...) advertising and marketing so that they have sufficient powers and resources to monitor and to investigate complaints and to provide and enforce remedies for abuses of children's rights»<sup>96</sup>.

In this connection, the Italian Communications Regulatory Authority (Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni "AGCOM")<sup>97</sup> deserves attention for its attempts to curb the phenomenon of abusive business practices endangering minors' private lives on online platforms. In the last few years, AGCOM has both monitored and sanctioned digital enterprises, especially for the unlawful profiling of children's data.

*In primis*, several investigations have been opened and measures adopted against companies of the TikTok group<sup>98</sup>. By way of example, one important case concerns an online

<sup>95</sup> Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 16*, cit., para. 30.

<sup>96</sup> *Ibid.*, para. 61(a).

<sup>97</sup> The Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni is an Italian independent authority established by law 31 July 1997, No. 249.

<sup>98</sup> See Communications Regulatory Authority, Decision No. 30228 of 5 July 2022, PS11979 – TikTok – Trasparenza e omission informative, available at:

“challenge” rather popular among adolescents using TikTok – the so-called “French scar” challenge – which involved pinching one’s cheek to leave a lasting bruise on the cheekbone. By decision of 5 March 2024, the AGCOM imposed on TikTok Technology Limited, TikTok Italy S.r.l. and TikTok Information Technologies UK Limited, jointly and severally, an administrative fine of ten million euros for unfair commercial practices<sup>99</sup>. AGCOM found these companies to be in breach of the Italian Consumer Code due to their failure to adopt adequate measures to prevent this harmful content from spreading among children and adolescents<sup>100</sup>. According to the Authority, TikTok exploited the vulnerability of young consumers through algorithmic profiling, making recommendations exploiting its young users so as to maximize its profit<sup>101</sup>.

However, TikTok is not the only enterprise to have been subject to investigations carried out by AGCOM for unlawful online practice to the detriment of minors. In the case “Hot Chip Challenge”<sup>102</sup>, AGCOM started proceeding against the company DAVE’s S.r.l. for the commercialization, also through its website, of the product called “Hot Chip Challenge”. The contested practices consisted of inciting a challenge among adolescents through the Internet page of the company without duly informing them of the risk for their health and safety associated with the use of this product<sup>103</sup>. The investigation showed that the distribution and marketing of the product, also through social media, exploited the element of challenge and the relative danger as a lever to increase its attractiveness and, accordingly, its sales, thus inducing the consumers, especially children and adolescents, to disregard normal rules of prudence. It also emerged that the product was particularly dangerous for the health of consumers<sup>104</sup>. Following the results of the investigation, the company proposed to undertake commitments consisting of no longer marketing the “Hot-Chip Challenge” product and no longer advertising it on its website and on social networks<sup>105</sup>. AGCOM considered these commitments capable of removing the unlawfulness outlined in

---

[https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2027/7/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/35122E8A202CC5CAC125888A00539352/\\$File/p30228.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2027/7/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/35122E8A202CC5CAC125888A00539352/$File/p30228.pdf); Communications Regulatory Authority, Decision No. 30229 of 5 July 2022, PS11990 – TikTok – Crystal drops, available at: [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2027/7/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/8780A9DF8340B708C125888A00539354/\\$File/p30229.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2027/7/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/8780A9DF8340B708C125888A00539354/$File/p30229.pdf); Communications Regulatory Authority, Decision No. 29976 of 18 January 2022, CV224 – TikTok – Condizioni di servizio, available at: [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2027/2/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/DB98FBB1A6B18BE7C12587E200574337/\\$File/p29976.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2027/2/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/DB98FBB1A6B18BE7C12587E200574337/$File/p29976.pdf).

<sup>99</sup> Communications Regulatory Authority, Decision No. 31124 of 5 March 2024, PS12543 – TikTok cicatrice francese.

<sup>100</sup> *Ibid.*, para. 80.

<sup>101</sup> *Ibid.*, paras. 68-69. According to the Authority «TikTok appears to be adopting a precise commercial strategy that does not contemplate the removal of content that is particularly seductive to certain groups of users, even where it is so by exploiting their vulnerability: this strategy is aimed, in fact, at attracting as many consumers as possible, maximizing their time spent on the platform and their engagement, so as to increase the profitability of advertising revenue» (author’s translation). *Ibid.*, paras 76-77.

<sup>102</sup> Communications Regulatory Authority, Decision No. 31067 of 27 February 2024, PS12661 – Hot Chip Challenge, available at: [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2029/3/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/DB83CC075DF0978AC1258AD600579417/\\$File/p31067.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2029/3/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/DB83CC075DF0978AC1258AD600579417/$File/p31067.pdf).

<sup>103</sup> *Ivi*, p. 1, para. 3.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 2, paras. 11-12.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 2, paras. 13-14.

the investigation, and, accordingly, decided to close the proceedings without a finding of infringement, upon the condition that the above commitments were implemented<sup>106</sup>.

These cases show that national monitoring agencies, if endowed with investigative and sanctioning powers, can play an important role in combating business enterprises' online abuses over children's right to private life.

## 5. Conclusion

This article considers that children's digital poverty affects their capacity to surf the Internet safely. In contrast, digital literacy provides children with advanced digital skills allowing them, *inter alia*, to preserve their privacy online or assess the reliability of the information found on the Internet. However, it is submitted that digital literacy is not the panacea for all threats children face in the digital world. Parental control and institutional protection from online risks remain critical.

States should adopt adequate legislative and administrative measures to prevent, bring to an end and punish those responsible for violations of children's right to private life online, *in primis* business enterprises running social platforms targeting minors. In this connection, a child-oriented due diligence mechanism would be a valuable instrument. The EU's Due Diligence Sustainability Directive provides important rules in this respect, the effectiveness of which will be evaluated in the years to come.

In the meanwhile, significant steps can be taken at the domestic level to monitor respect for children's right to private life and to punish business enterprises responsible for its violation. The Italian Communications Regulatory Authority's commitment in this direction deserves attention. The Authority has indeed proved successful in investigating and punishing social platforms responsible for fueling children's dangerous behaviours online.

SUMMARY: *Children's digital poverty and online threats: steps forward towards protecting children's privacy and promoting businesses' responsibilities*

Children's digital poverty affects their capacity to surf the Internet safely. In contrast, digital literacy provides children with advanced digital skills allowing them, *inter alia*, to preserve their privacy online or assess the reliability of the information found on the Internet. However, digital literacy is not the panacea for all threats children face in the digital world. Parental control and institutional protection from online risks remain critical. States should adopt adequate legislative and administrative measures to prevent, bring to an end and punish those responsible for violations of children's right to private life online, *in primis* business enterprises running social platforms targeting minors. In this connection, a child-oriented due diligence mechanism would be a valuable instrument. The prospective Legally Binding Instrument and the EU's Due Diligence Sustainability Directive provide important rules in this respect. In addition, significant steps can be taken at the domestic level to monitor respect for children's right to private life and to punish business enterprises responsible for

---

<sup>106</sup> *Ibid*, p. 3.

its violation. The Italian Communications Regulatory Authority has indeed proved successful in investigating and punishing social platforms responsible for fueling children's dangerous behaviours online.

VINCENZO LORUBBIO\*

## POVERTÀ E MINORI: IL RUOLO (ATTUALE E POTENZIALE) DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Povertà e tutela internazionale dei diritti delle persone di età minore. – 3. Povertà e minori: la Carta Sociale europea e il Comitato europeo dei diritti sociali. – 3.1. Potenzialità e limiti del combinato disposto tra l'art. 17 e l'art. 30 CSER e l'interpretazione conforme alla CRC- 4. La povertà dei minori tra i limiti del “Sistema Carta Sociale” e l'Agenda 2030: la lunga strada verso l'effettività.

*‘Poverty itself is a violation of numerous basic human rights’.*

Mary Robinson

### 1. *Introduzione*

Quello relativo alla povertà è un concetto complesso e stratificato che fatica a trovare una definizione condivisa a livello internazionale: infatti, le notevoli variabili relative ai metodi di misurazione della stessa riflettono non solo approcci diversi nella raccolta e nell'analisi dei dati ma, anche e soprattutto, “concezioni” differenti di povertà, che determinano divergenze teoriche e pratiche nell'elaborazione di politiche e normative volte al contrasto di tale fenomeno<sup>1</sup>.

Invero, le definizioni di povertà più strutturate rifuggono dal limitarsi alle risultanze di rigidi calcoli finanziari e sono propense a valutare la stessa in relazione a fenomeni sociali come la deprivazione e la disuguaglianza. In modo particolare, il Comitato ONU per i Diritti Economici, Sociali e Culturali (CESCR), già nel 2001, definiva la povertà come una condizione umana caratterizzata da una privazione continuativa o cronica di risorse, capacità, scelte, sicurezza e potere necessari per il godimento di un livello di vita adeguato e per l'esercizio di altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali<sup>2</sup>: una concezione di

---

\* Ricercatore TD (b) in Diritto internazionale, Università del Salento.

<sup>1</sup> Come ha correttamente affermato il sociologo John Veit-Wilson in un discorso innanzi al Comitato ristretto per gli affari scozzesi del Parlamento britannico: “Poverty is a contested concept, and there is no agreement on how to define the word more precisely. Perceptions, contexts, meanings and usages differ between societies and observers, and change over time. The word is used indiscriminately for the concepts, definitions, signs or experiences of the condition, expressed by some as the characteristics of other people suffering it (“the poor”) and by poor people in terms of their experience. It is used for disparate measurement methods as well as for their findings. It is often identified in the condition of lacking resources, necessities, or opportunities for participation, or suffering damage to human dignity or being socially excluded, as well as their deleterious concomitants and consequences. Many incompatible discourses are separately but simultaneously used in discussing its forms, scale, causes, consequences and cures, within and between industrialised societies and developing nations, often with little attempt to integrate the approaches”. V. SELECT COMMITTEE ON SCOTTISH AFFAIRS, *Memorandum submitted by Professor John Veit-Wilson, University of Newcastle upon Tyne*, luglio 2006, disponibile su <https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmselect/ucxxx/00103.htm>.

<sup>2</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant*

povertà che non si limita, pertanto, ad analizzare la mera redditualità e il potere di acquisto di un soggetto ma si focalizza sull'analisi di elementi non materiali come la mancanza di opportunità, le vulnerabilità e l'esclusione sociale<sup>3</sup>.

Invero, una simile comprensione del fenomeno risente dell'influenza di un impianto teorico riconducibile principalmente ad Amartya Sen<sup>4</sup> e successivamente approfondito da Martha Nussbaum<sup>5</sup>, in particolare per ciò che riguarda l'identificazione della povertà come "privazione delle capacità": secondo questa visione, le "funzioni" che un individuo può svolgere - e di conseguenza anche la sua esposizione alla povertà - sono soggette a una vasta gamma di contingenze eterogenee, comprese le caratteristiche personali dell'individuo, l'ambiente fisico, il clima sociale e le prospettive relazionali<sup>6</sup>. Sebbene, infatti, le misurazioni puramente economiche possano facilitare analisi e confronti intergovernativi, la povertà risulta descritta e definita in modo più completo solo quando si tengono in considerazione le esperienze umane nella loro integralità<sup>7</sup>.

---

*on Economic, Social and Cultural Rights*, 10 maggio 2001, UN Doc E/C.12/2001/10, par. 8.

<sup>3</sup> Cfr. UNITED NATIONS, *Rethinking Poverty Report on the World Social Situation 2010*, New York, 2009, pp. 63-82, disponibile su <https://www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2010/fullreport.pdf>.

<sup>4</sup> L'economista e filosofo indiano Amartya Kumar Sen ha proposto un approccio innovativo alla povertà attraverso l'utilizzo del concetto di "capacità" (capabilities). In sintesi, secondo Sen, la povertà non dovrebbe essere misurata esclusivamente sulla base del reddito o della mancanza di beni materiali, ma piuttosto come una privazione delle capacità fondamentali che permettono alle persone di vivere una vita soddisfacente e dignitosa. Nella sua visione, le "capacità" rappresentano le libertà e le opportunità che gli individui hanno per realizzare il loro potenziale e perseguire gli obiettivi che ritengono importanti. Ad esempio, avere accesso all'istruzione, alla salute, alla partecipazione sociale e alla sicurezza personale sono ritenute tutte capacità essenziali. La povertà si verifica quando le persone sono private di queste capacità e, quindi, limitate nella loro libertà di scelta e nella possibilità di vivere una vita che possano considerare significativa. Sen ritiene, pertanto, che il focus sulle capacità debba andare oltre i meri indicatori economici e tenere conto di una gamma più ampia di fattori, inclusi gli aspetti sociali e politici, che possono limitare le opportunità di una persona. Questo approccio ha influenzato vari ambiti della politica sociale e dello sviluppo, ispirando, per esempio, l'Indice di Sviluppo Umano (HDI) delle Nazioni Unite, che integra misure di salute, istruzione e reddito per valutare il benessere complessivo di una popolazione. In sintesi, per Sen, affrontare la povertà significa migliorare le "capacità" degli individui, permettendo loro di superare le limitazioni che impediscono il raggiungimento una qualità di vita dignitosa e autonoma. Non è questa la sede per approfondire adeguatamente il pensiero di Sen in relazione al suo distintivo *capabilities approach* e al suo rilievo in relazione ad una nuova ed olistica concezione di povertà. Pertanto, si rinvia ai suoi lavori principali sul tema. V. *ex multis*, A. SEN, *Equality of What?* in McMurrin S. *Tanner Lectures on Human Values*, Vol. 1, Cambridge, 1980; A. SEN, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, 1985; A. SEN, *Development as Capability Expansion* in *Journal of Development Planning*, 1989, n. 19, pp. 41-58; A. SEN, *Development as Freedom*, Oxford, 1999; A. SEN, *Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation in Feminist Economics*, 2004, n. 3: 77-80; A. SEN, *Human Rights and Capabilities* in *Journal of Human Development*, 2005, n. 6, pp.151-166.

<sup>5</sup> Cfr. M. NUSSBAUM, *Women and Human Development*, Cambridge, 2001; M. NUSSBAUM, *On Hearing Women's Voices: A Reply to Susan Okin* in *Philosophy and Public Affairs*, 2004, n. 2, pp. 193-205; M. NUSSBAUM, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Cambridge, 2011.

<sup>6</sup> Sul punto, cfr. S. EGAN, *Poverty and human rights – a multidimensional concept in search of multidimensional collaboration* in S. EGAN – A. Chadwick (eds.), *Poverty and Human Rights. Multidisciplinary Perspectives*, Cheltenham and Camberley, 2021, p. 3.

<sup>7</sup> M. DAVIS, *Introduction to the Research Handbook on Human Rights and Poverty* in M. DAVIS, M. KJAERUM, A. LYONS (eds.), *Research handbook on Human rights and Poverty*, Cheltenham & Northampton, 2021, xxxvii. L'autore in questa sede sottolinea anche che: «Examining poverty through a human rights lens directly challenges these myths and contributes new insights. A human rights perspective on poverty raises important questions regarding the role of governmental entities – particularly nation States and international institutions – in perpetuating poverty by failing to meet their obligations to prevent and alleviate it and to respect, protect and fulfil human rights. At the same time, the human rights perspective, which brings together civil, political, economic, social and cultural rights, illuminates the myriad ways in which this failure affects the opportunities of both individuals and groups to live with dignity, autonomy and meaning. Human rights-based approaches also have the potential to identify

Proprio questa concezione olistica della povertà risulta centrale nella configurazione della struttura del primo tra gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*SDGs - Goal 1: End poverty in all its forms everywhere*): in relazione a questo, infatti, pur fornendo una definizione anche economica della povertà (considerando “estrema” la condizione di chi vive con meno di 2,15 \$ al giorno), l’Agenda 2030 specifica che le cause del fenomeno sono ricollegabili, oltre che alla disoccupazione, anche all’esclusione sociale e all’alta vulnerabilità di alcune popolazioni a disastri, malattie e altri fenomeni che ne limitano la produttività<sup>8</sup>. Gli *SDGs* riconoscono, infatti, come la “tirannia” della povertà sia un fenomeno multidimensionale che si manifesta sia nei Paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, e la sua eradicazione rappresenta la «più grande sfida globale e il requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile»<sup>9</sup>.

Date tali premesse si comprende come in questo processo possa risultare opportuno affrontare il fenomeno della povertà tramite gli strumenti di tutela internazionale dei diritti umani: come già specificato all’interno dei principi guida ONU su povertà estrema e diritti umani del 2012, infatti, «la povertà è di per sé un problema urgente che attiene alla sfera dei diritti umani. Insieme causa e conseguenza di violazioni dei diritti umani, essa è una condizione che porta ad altre violazioni»<sup>10</sup>.

Pertanto, anche se un tale approccio ha iniziato ad affermarsi solo negli ultimi decenni<sup>11</sup>

---

new sites and strategies for interventions that address root causes, empower rights-holders and hold duty bearers accountable».

<sup>8</sup> Cfr. UNITED NATIONS, *Goal 1: End Poverty in all its Forms Everywhere* disponibile su [www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/).

<sup>9</sup> UNITED NATIONS, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN doc. A/RES/70/1, 21.10.2015.

<sup>10</sup> OHCHR, *The Guiding Principles on extreme poverty and human rights*, p. 2. Il percorso che ha portato ad una tale elaborazione è iniziato nel 2001, quando la Commissione per i Diritti Umani (ora Consiglio per i Diritti Umani) evidenziò la necessità di sviluppare Principi sull’attuazione delle norme sui diritti umani nella lotta contro la povertà estrema. La Sotto-Commissione delle Nazioni Unite affidò a un gruppo di esperti il compito di preparare una bozza di Principi Guida sulla Povertà Estrema e i Diritti Umani (DGP’s). I DGP’s furono presentati al Consiglio dei Diritti Umani (CDU) nel 2007. Nel 2008, il CDU chiese all’Ufficio dell’Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) di avviare una consultazione e organizzare un seminario (che si tenne a Ginevra nel gennaio 2009) per raccogliere i pareri degli Stati, delle agenzie ONU e delle ONG. Contestualmente, sempre nel 2008, il CDU decidendo di estendere per ulteriori tre anni il mandato dell’esperto indipendente sull’estrema povertà, chiese allo stesso di approfondire ulteriormente la relazione tra il godimento dei diritti umani e il fenomeno dell’estrema povertà. Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Human rights and extreme poverty*, p. 2 (a), A/HRC/RES/8/1. Nel settembre 2009, il Consiglio invitò il Relatore Speciale sulla povertà estrema a continuare il lavoro sui Principi Guida e a presentare un rapporto con raccomandazioni entro il 2010, per consentire una possibile adozione entro il 2012. Il Relatore condusse consultazioni con Stati, agenzie ONU e società civile. Il rapporto, presentato alla quindicesima sessione del Consiglio, descriveva le motivazioni e le principali sfide per chi vive in povertà estrema, offrendo una base concettuale per i Principi Guida. L’allora relatrice Speciale sulla povertà estrema e i diritti umani, Magdalena Sepúlveda, presentava una bozza finale dei principi guida revisionati al Consiglio nella sua 21ª sessione. Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, A/HRC/21/39. Il 27 settembre, il Consiglio dei Diritti Umani adottava per consenso i “Principi Guida sulla povertà estrema e i diritti umani” con la risoluzione 21/11. Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, A/HRC/RES/21/11.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 6. Thomas Pogge, per esempio, sostiene che il collegamento tra la povertà e diritti umani sia costituito dal diritto a un livello di vita adeguato, dal momento che la violazione di tale diritto determina sovente il mancato godimento di altri diritti umani. Quello di Pogge è un approccio “istituzionale ai diritti”, secondo il quale governi e individui devono promuovere un ordine istituzionale che garantisca l’accesso a tali diritti per tutti. Cfr. T. POGGE, *Are We Violating the Human Rights of the World’s Poor?* In *Yale Human Rights & Development*, 2014, n. 1, 74-87; T. POGGE, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Cambridge, 2008, 52-69. Polly Vizard propone, invece, un quadro delle capacità basato sui diritti umani, in cui gli standard internazionali dovrebbero servire sia a definire un elenco preciso di capacità e sia a stabilire precisi doveri per chi detiene obblighi riconosciuti a livello internazionale. Secondo Vizard, concepire il diritto a un livello di vita

non vi è dubbio che la povertà possa essere considerata a pieno titolo una violazione dei diritti umani, dal momento che le persone che vivono in condizioni di povertà sono private non solo delle risorse economiche, ma anche della libertà e della possibilità di vivere con dignità: per questo, come suggerito in dottrina, l'integrazione tra privazione materiale, fallimento delle "capacità" e standard dei diritti umani consente di affrontare aspetti della povertà che altre definizioni non riescono a cogliere<sup>12</sup>.

Approcciare la povertà attraverso la lente dei diritti umani solleva, inoltre, rilevanti questioni sul ruolo degli enti governativi – in particolare Stati nazionali e istituzioni internazionali – nel contrasto alla povertà, in relazione ai propri obblighi di prevenzione del fenomeno: di conseguenza, la prospettiva dei diritti umani fa emergere le modalità con cui questo fallimento influisce sulle opportunità degli individui e dei gruppi di vivere con dignità e autonomia e consente di identificare nuovi ambiti e strategie di intervento che affrontano le cause profonde della povertà, rafforzando la posizione dei titolari di diritti e richiamando alle proprie responsabilità i soggetti istituzionali obbligati<sup>13</sup>.

Orbene, se quanto affermato risulta di particolare rilievo per la tutela di qualsiasi persona che vive uno stato transitorio o perdurante di indigenza, l'importanza dello *human rights approach* è ancora più determinante quando, in capo a un soggetto, si somma allo stato di povertà, un'ulteriore condizione di particolare vulnerabilità, come, per esempio, la minore età.

Come sottolineato dall'UNICEF, infatti, soprattutto in quest'epoca di gravi crisi economiche, pandemiche, belliche e climatiche risulta indispensabile garantire a tutti i bambini l'accesso ai servizi essenziali, tra cui l'istruzione, l'alimentazione, l'assistenza sanitaria e la protezione sociale, affrontando al contempo le cause profonde della povertà estrema<sup>14</sup>.

Date tali premesse, con il presente contributo, dopo una breve analisi teorica relativa all'attuale apparato normativo internazionale esistente in tema di contrasto alla povertà, si procederà ad una mappatura delle norme volte al contrasto diretto e indiretto della povertà dei minori (sezione 2); successivamente verrà posto l'accento sul ruolo (attuale e potenziale) svolto dalla Carta Sociale Europea, così come interpretata dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS), con particolare riferimento al combinato disposto tra l'art. 17 "Diritto dei minori ad una tutela sociale, giuridica ed economica" e l'art. 30 "Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale" (sezione 3). Tale analisi verterà anche sulla verifica della relazione esistente tra l'interpretazione di dei due diritti posta in essere dal CEDS e gli obblighi imposti agli Stati e alle altre Organizzazioni internazionali dal maggiore strumento di tutela internazionale per la tutela dei diritti delle persone di età minore, la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, il rispetto dei cui principi risulta fondamentale per il perseguimento dell'obiettivo di eradicazione della povertà minorile, come richiesto dai target legati al perseguimento dell'Obiettivo 1 di Sviluppo Sostenibile. In tal modo, sarà più agevole verificare l'effettiva idoneità della Carta Sociale europea a svolgere un ruolo decisivo per il

---

adeguato in termini di capacità, inoltre, rafforza il contenuto di alcuni diritti, come il diritto all'abitazione e al cibo, e specifica i requisiti necessari affinché ciascun governo renda questi diritti disponibili e accessibili per i propri cittadini. Cfr. P. VIZARD, *Specifying and Justifying a Basic Capability Set: Should the International Human Rights Framework be Given a More Direct Role?* in *Oxford Development Studies*, 2007, n. 3, 225-249; P. VIZARD, *Poverty and Human Rights*, Oxford, 2006, 140-194.

<sup>12</sup> S. EGAN, *Poverty and human rights – a multidimensional concept in search of multidimensional collaboration*, cit., p. 5.

<sup>13</sup> Cfr. M. DAVIS, *Introduction to the Research Handbook on Human Rights and Poverty*, cit., p. xxv.

<sup>14</sup> D. SALMERON-GOMEZ – S. ENGLBERTSDOTTIR – J. ANTONIO CUESTA LEIVA – D. NEWHOUSE – D. STEWART, *Global Trends in Child Monetary Poverty According to International Poverty Lines* in World Bank Group - Policy Research Working Paper, n. 10525, Washington DC, 2023, 1-11.

contrasto alla povertà delle persone di età minore (sezione 4).

## 2. Povertà e tutela internazionale dei diritti delle persone di età minore

Già la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR) che parla della libertà dal timore e dal bisogno come «la più alta aspirazione dell'uomo»<sup>15</sup>, si pone come una rilevante base normativa per tutelare gli individui da ogni forma di povertà. L'art. 25 della UDHR stabilisce, poi, il diritto a un livello di vita adeguato volto a garantire salute e benessere, inclusi alimentazione, vestiario, alloggio, cure mediche e sicurezza economica in situazioni di bisogno e di vulnerabilità, come quelle legate allo stato di disoccupazione o alla malattia<sup>16</sup>.

Inoltre, esistono una serie di trattati internazionali sui diritti umani, in ambito globale, che si riferiscono direttamente o indirettamente alla povertà<sup>17</sup>. Si pensi, soprattutto, al Patto sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR)<sup>18</sup>, ma anche al Patto sui diritti civili e politici (ICCPR)<sup>19</sup>, alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CEAFRD)<sup>20</sup>, alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW)<sup>21</sup>, alla Convenzione sui diritti delle persone di età minore (CRC)<sup>22</sup> e alla Convenzione sui diritti delle persone disabili (CRPD)<sup>23</sup>.

Le norme ivi contenute creano obblighi internazionali giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, impegnandoli ad attuare progressivamente i diritti umani alla vita, a un'alimentazione e nutrizione adeguate, ad acqua potabile e servizi igienici sicuri, all'accesso a strutture sanitarie adeguate e all'istruzione, sia individualmente sia collettivamente tramite assistenza e cooperazione internazionali<sup>24</sup>.

<sup>15</sup> UDHR, Preambolo.

<sup>16</sup> UDHR, Art. 25 co. 1: «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà». Il secondo comma dello stesso articolo, invece, è specificamente destinato alla tutela della maternità e dell'infanzia. V. UDHR, Art. 25 co. 2: «La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale». Interessante la discussione occorsa durante i lavori preparatori della UDHR sulla necessità di inserire all'interno del testo definitivo dell'articolo 25 tutte le specificazioni relative alla consistenza del diritto ad una vita adeguata, soprattutto in relazione al cibo e al vestiario. Cfr. W. A. SCHABAS, *The Universal Declaration of Human Rights. The travaux préparatoires*. Volume I, Cambridge, 2013, pp. 1874-1880.

<sup>17</sup> Cfr. C. CHINKIN, *The United Nations decade for the elimination of poverty: what role for international law: What Role for International Law???* in *x Current Legal Problems*, 1-2001, pp. 555-564.

<sup>18</sup> ICESCR, Art. 6 (Diritto al lavoro), art. 7 (Diritto ad eque condizioni di lavoro), art. 9 (Diritto alla sicurezza sociale), art. 11 (Diritto ad un livello di vita adeguato).

<sup>19</sup> ICCPR, Art. 1 (Diritto alla vita), art. 17 (Diritto alla vita privata e familiare).

<sup>20</sup> CEAFRD, art. 5 co. 1 lett. e (Parità di trattamento nel godimento dei diritti economici, sociali e culturali).

<sup>21</sup> CEDAW, art. 11 (Diritto al lavoro, alla libera scelta della professione, alla parità di remunerazione, alla sicurezza sociale, alla salute), art. 12 (Diritto all'accesso ai servizi sanitari), art. 13 co. 1 lett. a (Diritto agli assegni familiari), art. 13 co. 1 lett. b (Diritto ad ottenere prestiti bancari); art. 14 (Parità di trattamento nel godimento dei diritti economici, sociali e culturali per le donne che vivono in zone rurali).

<sup>22</sup> CRC, art. 24 (Diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione), art. 27 (Diritto del minore ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale).

<sup>23</sup> CRPD, art. 28 (Diritto ad un adeguato livello di vita e protezione sociale).

<sup>24</sup> Cfr. P. VIZARD, *Poverty and Human Rights*, Oxford, 2006, p. 8. Come specificato in CESCR, *General Comment No. 19*, E/C.12/GC/19, 4.02.2008, par. 40, infatti, sebbene il Patto preveda una realizzazione progressiva e riconosca le limitazioni dovute alle risorse disponibili, impone anche agli Stati parti vari obblighi ad effetto

In particolare, in ambito ICESCR, il Comitato ha avuto modo di sottolineare come, per esempio, il diritto a un'alimentazione adeguata essendo indissolubilmente legato alla dignità intrinseca della persona umana ed essendo, quindi, indispensabile per la realizzazione di altri diritti umani, richiede l'adozione di adeguate politiche economiche, ambientali e sociali, a livello nazionale e internazionale, finalizzate all'eradicazione della povertà e alla realizzazione dei diritti umani per tutti<sup>25</sup>. In relazione al diritto alla sicurezza sociale, lo stesso Comitato ha, inoltre, riconosciuto come sia necessario attribuire la giusta priorità a tale diritto nella legislazione e nelle politiche nazionali, anche se la realizzazione di quest'ultimo implica sforzi finanziari significativi per gli Stati parti: gli sforzi, infatti, sarebbero giustificati a causa dell'importanza fondamentale che assume la sicurezza sociale per la piena realizzazione della dignità umana<sup>26</sup>.

Da quanto precede, non vi è dubbio sul rilievo accordato, sul piano internazionale, ai diritti economici e sociali ritenuti strumentali alla riduzione dello stato di povertà di uomini e donne e sui relativi doveri insistenti in capo agli Stati ai fini della loro implementazione («the obligation to respect, the obligation to protect and the obligation to fulfil»<sup>27</sup>): tuttavia, non è altrettanto chiaro quale sia il valore riconosciuto alla specifica posizione dei minori in relazione alla povertà all'interno del ICESCR e degli strumenti normativi internazionali sopra citati<sup>28</sup>.

Infatti, se l'obiettivo di combattere progressivamente la povertà, sfruttando risorse economiche e sociali specifiche, è presente in molti strumenti normativi internazionali sui diritti umani, è necessario constatare che il riferimento ai minori all'interno degli stessi è piuttosto debole: i pochi accenni, infatti, si limitano a ricomprendere la minore età tra le altre tipologie di vulnerabilità senza, peraltro, alcun tipo di specificazione o obbligo particolare per gli Stati<sup>29</sup>, considerando il sostegno all'infanzia come conseguenza del sostegno rivolto alle famiglie<sup>30</sup>.

D'altra parte, se è evidente che non sia né auspicabile né possibile proteggere i diritti dei minori isolandoli dalle loro famiglie e comunità di riferimento<sup>31</sup>, è pur vero che la povertà

---

immediato. Gli Stati parti hanno obblighi immediati in relazione al diritto alla sicurezza sociale, come la garanzia che tale diritto sia esercitato senza discriminazioni di alcun tipo (articolo 2, paragrafo 2), assicurando pari diritti a uomini e donne (articolo 3), e l'obbligo di adottare misure (articolo 2, paragrafo 1) per la piena realizzazione degli articoli 11, paragrafo 1, e 12. Tali misure devono essere deliberate, concrete e mirate alla piena realizzazione del diritto alla sicurezza sociale.

<sup>25</sup> CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*, E/C.12/1999/5, 12.05.1999, par. 4.

<sup>26</sup> CESCR, *General Comment No. 19*, cit., par. 41.

<sup>27</sup> *Ibidem*, par. 43.

<sup>28</sup> Per un approfondimento dettagliato relativo alle fonti del diritto internazionale convenzionale, in tema di povertà dei minori, si rinvia al quadro sintetico delineato da D. KRIMPHOVE – S. BARTH, *Child Poverty in fundamental rights*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2015, n. 3, 401-406

<sup>29</sup> Cfr., per esempio, CESCR, *General Comment No. 12*, cit., para 14, in cui in relazione all'accessibilità del diritto al cibo si specifica solamente che: «Physical accessibility implies that adequate food must be accessible to everyone, including physically vulnerable individuals, such as infants and young children, elderly people, the physically disabled, the terminally ill and persons with persistent medical problems, including the mentally ill».

<sup>30</sup> Cfr. CESCR, *General Comment No. 19*, cit., para 18: in cui si specifica che «Benefits for families are crucial for realizing the rights of children and adult dependents to protection under articles 9 and 10 of the Covenant».

<sup>31</sup> G. VAN BUEREN KC, *Combating Child Poverty--Human Rights Approaches in Human Rights Quarterly*, 1999, 681. Anche A. NOLAN, K. PELLIS, *Children's Economic and Social Rights and Child Poverty: The State of Play in International Journal of Children's Rights*, 2020, p. 121-122 affermano che «A further complex area is the relationship between child and adult poverty. A children's rights approach has been critiqued for a focus on the individual child detached from the familial relations and circumstances in which they are living. This is not to say that there

minorile necessita di una trattazione a sé stante, dal momento che, a parità di condizioni, il numero delle persone di età minore che vive una condizione di povertà è quasi il triplo di quello relativo alle persone adulte<sup>32</sup>.

Come noto, tuttavia, è discutibile che il diritto internazionale fornisca alle persone di età minore un diritto autonomo contro la povertà<sup>33</sup>: infatti, se è vero che manca uno studio sistematico relativo alle modalità con cui il diritto internazionale dei diritti umani possa contribuire a combattere la povertà, traducendo le norme in azioni concrete all'interno dei singoli Stati nazionali, questo è ancor più evidente con specifico riferimento alla povertà minorile<sup>34</sup>.

L'unica eccezione normativa sul piano del diritto internazionale è offerta dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (CRC): infatti, se è incontestabile che neanche la CRC includa un diritto specifico che garantisca la libertà dalla povertà, è pur vero che la stessa offre un «concrete set of responses to specific facets of child poverty»<sup>35</sup>.

Tutti i diritti sanciti nella CRC – che, come noto, è il trattato sui diritti umani più ratificato della storia, potendo contare su 196 Stati parte<sup>36</sup> – sono, infatti, essenziali per i minori in condizione di povertà, sebbene con rilievo e impatti differenti. Ad esempio, in virtù dell'Articolo 27 della Convenzione, gli Stati hanno l'obbligo di riconoscere il diritto di ogni bambino a un livello di vita adeguato al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale<sup>37</sup>: a tal riguardo, i genitori o altre persone responsabili della persona minore, hanno la

---

should not be a focus on children [...] but rather this has the potential to separate out children and adults, which can then be misappropriated in the services of either neoliberal agenda that sees poverty as an individual failing or greater surveillance of poorer families».

<sup>32</sup> D. STEWART, *Global Trends in Child Monetary Poverty According to International Poverty Lines*, cit., p. 5 in cui si legge che: «[...] children remain disproportionately affected by extreme poverty, with 15.9 percent of children living in extremely poor households compared to 6.6 percent of adults. Furthermore, the share of the extreme poor who are children is continuing to increase. In 2022, children comprised 52.5 percent of the extreme poor, up from 47.3 in 2013».

<sup>33</sup> D. KRIMPHOVE – S. BARTH, *Child Poverty in fundamental rights*, cit., p. 408.

<sup>34</sup> G. VAN BUEREN KC, *Combating Child Poverty--Human Rights Approaches in Human Rights Quarterly*, 3-1999, 681.

<sup>35</sup> *Ibidem*. Per completezza, è il caso di sottolineare che alcuni possibili “appigli” normativi sono presenti anche in altre convenzioni internazionali. Sul piano globale, si può fare riferimento innanzitutto all'art. 10 par. 3 ICCPR: «Speciali misure di protezione e di assistenza devono essere prese in favore di tutti i fanciulli e gli adolescenti senza discriminazione alcuna [...]». I fanciulli e gli adolescenti devono essere protetti contro lo sfruttamento economico e sociale [...]»; poi ancora v. CEDAW, art. 5 par. 1 lett. b); CMW, art. 30 e art. 45; CRPD, art. 7; art. 16 par. 5; art. 23 par.3; art. 24 par. 2 lett. a); art. 25 par. 1 lett. B; art. 30 par. 5 lett. b).

<sup>36</sup> I contributi di commento alla CRC sono ormai sterminati. Di seguito, alcuni tra i titoli più recenti. W. VANDENHOLE, G. ERDEM TÜRKELLI, S. LEMBRECHTS, *Children's Rights: A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and Its Protocols* (2 ed.), Cheltenham, 2024; E. MARRUS, P. LAUFER-UCHELES (eds), *Global Reflections on Children's Rights and the Law. 30 Years After the Convention on the Rights of the Child*, London, 2022; S. SCHMAHL, *United Nations Convention on the Rights of the Child: Article-by-Article Commentary*, London, 2021; J. TOBIN, *The UN Convention on the Rights of the Child: a commentary*, Oxford, 2019; T. LIEFAARD, J. SLOTH-NIELSEN, (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2017.

<sup>37</sup> CRC, Art. 27 par. 1: «States Parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development». In relazione a questo articolo è stato sottolineato come lo standard di adeguatezza non possa essere valutato secondo parametri puramente economici. Come sottolinea, infatti, S. SCHMAHL, *United Nations Convention on the Rights of the Child. Article-by-Article Commentary*, New York, 2021, 376-377: «The assessment as to the adequacy of children's standard of living under Article 27 para. 1 CRC cannot be reduced to exclusively economic indicators. Instead, it includes all features of the child's living conditions that are adequate for the child's development Article 27 para. 1 CRC implies as a minimum that adequate nutrition, clothing and housing must fall under the umbrella of the child's right to an adequate standard of living. The CRC Committee also integrates the child's right to water and

responsabilità primaria di garantire, nei limiti delle loro capacità e risorse economiche, le condizioni di vita necessarie per lo sviluppo del bambino<sup>38</sup> ma, al contempo, gli Stati sono obbligati a prendere misure adeguate per assistere coloro che sono responsabili del minore nel realizzare questo diritto<sup>39</sup>.

Il Comitato sui Diritti dell'Infanzia si è concentrato ampiamente sul concetto di povertà, utilizzando il diritto a un livello di vita adeguato sancito dall'Articolo 27 come fulcro del suo lavoro in questo ambito<sup>40</sup>: tuttavia, è stato osservato che la relazione tra i diritti umani dei minori e la povertà è ancora concettualmente vaga e necessiterebbe di ulteriori chiarimenti<sup>41</sup>. Di conseguenza, la mancanza di acquisizione di condivisi standard, e dell'applicazione di tali standard nella definizione della povertà infantile e nelle metodologie di misurazione della stessa, determina la persistenza di una certa incapacità ad affrontare la complessità dei diritti dei minori in questo ambito<sup>42</sup>.

A riprova di ciò, sia i redattori della CRC sia il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia (Comitato CRC), pur riconoscendo l'estrema rilevanza dell'approccio olistico presente nella Convenzione, sottolineano come per i governi che non versano in condizioni economiche ottimali sia fortemente difficoltoso l'effettivo rispetto dei diritti ivi contenuti: l'ampio ventaglio dei diritti direttamente o indirettamente ascrivibili ai minori che vivono in povertà, infatti, può risultare controproducente anche per i governi più socialmente impegnati<sup>43</sup>.

Ecco perché, se anche, in linea di principio, si potrebbe sostenere che i diritti economici e sociali delle persone di età minore siano diventati parte del diritto consuetudinario internazionale, in realtà, l'argomento relativo alla mancanza di risorse consente agli Stati di disattendere di frequente i propri obblighi<sup>44</sup>.

---

sanitation into its statements on Article 27 CRC. Furthermore, there is obviously a close correlation between living in poverty and being denied an adequate standard of living. The CRC Committee has, on various instances, expressed concern that the living conditions of children in situations of extreme poverty massively impede the holistic development of children's capacities, as envisaged by Article 27 CRC». Per un commento esaustivo all'articolo si rinvia a A. NOLAN, *Article 27 The Right to a Standard of Living Adequate for the Child's Development* in J. TOBIN (ED.) *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford, 2019, pp. 1021-1055.

<sup>38</sup> CRC, Art. 27 par. 2.

<sup>39</sup> CRC, Art. 27 par. 3. Sul punto v. A. ARKADAS-THIBERT, G. LANSDOWN, *Article 27: The Right to a Standard of Living Adequate for Physical, Mental, Spiritual, Moral, and Social Development* in *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. An Analysis of Attributes*, Cham, 2022, p. 229.

<sup>40</sup> Cfr. CRC COMMITTEE, *Concluding Observations on Sudan*, 22.10.2010, UN Doc. CRC/C/SDN/CO/3-4, par. 60 in cui si sottolinea che: «The Committee is concerned that the living conditions of children and their families in situations of extreme poverty massively impede the holistic development of children's capacities, as set out in article 27, paragraph 2, of the Convention». O ancora, CRC COMMITTEE, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Georgia*, UN Doc. CRC/C/GEO/CO/3 (2008), par. 55: «The Committee urges the State party to mainstream children and prioritize their needs in a separate chapter its poverty reduction strategy, the "Programme on Economic Growth and Elimination of Poverty". This should ensure the implementation of programmes that specifically promote the full development of children and protect them against detrimental effects of growing up in poverty and extreme poverty. The Committee further recommends that the State party monitor the poverty situation of children regularly and take urgent measures to address all negative indicators».

<sup>41</sup> W. VANDENHOLE, *Child Poverty and Children's Rights: An Uneasy Fit?* in *Michigan State International Law Review*, 2-2013, p. 612.

<sup>42</sup> A. NOLAN – K. PELLIS, *Children's Economic and Social Rights and Child Poverty: The State of Play*, in *International Journal of Children's Rights*, 28 (2020), p. 118.

<sup>43</sup> G. VAN BUEREN KC, *Combating Child Poverty--Human Rights Approaches* in *Human Rights Quarterly*, 3-1999, 703.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 692.

In questo senso, un grande passo in avanti è stato compiuto grazie al Commento Generale n. 19 della CRC (2016) sul “bilancio pubblico per la realizzazione dei diritti dei minori”<sup>45</sup> relativo agli obblighi previsti dall’art. 4 CRC<sup>46</sup>. Nel Commento si sottolinea l’importanza relativa al fatto che un bilancio pubblico sia equo, trasparente e sostenibile per garantire i diritti dei bambini, in particolare quelli che vivono in condizione di povertà<sup>47</sup>.

Altro tema trattato dal Comitato riguarda il ruolo del debito sovrano, il cui impatto sui diritti delle persone di età minore andrebbe valutato nel concreto: infatti, se la gestione sostenibile del debito da parte degli Stati potrebbe aiutare a mobilitare risorse utili per l’implementazione dei diritti dei minori, un debito sovrano insostenibile, a lungo termine, potrebbe ostacolare questa capacità, determinando politiche fiscali che rischiano di vanificare gli sforzi necessari per contrastare la povertà dei minori<sup>48</sup>.

Il Comitato evidenzia, infine, il ruolo cruciale della cooperazione internazionale, raccomandando che gli Stati collaborino tra loro per mobilitare risorse globali a favore dei diritti dell’infanzia<sup>49</sup>: in relazione a ciò, già in precedenza lo stesso Comitato aveva sottolineato che anche le agenzie internazionali, come la Banca Mondiale, il FMI e l’OMC, devono garantire che le loro attività relative alla cooperazione internazionale e allo sviluppo economico diano priorità al superiore interesse del minore e promuovano la piena attuazione della Convenzione<sup>50</sup>.

In definitiva, appare evidente da quanto precede che lo *human rights approach* appena delineato non implica il mancato riconoscimento dell’importanza degli aspetti economico-finanziari in relazione al contrasto alla povertà minorile: viceversa, questi ultimi – in particolare la gestione del bilancio pubblico e del debito sovrano – dovrebbero essere piuttosto “funzionalizzati” al rispetto di quei diritti che consentono alle persone di età minore un’effettiva emancipazione dallo stato di povertà.

Nelle pagine che seguono si tenterà di verificare se e in che misura l’approccio seguito in ambito CRC venga ricalcato anche nel contesto regionale europeo e quale sia l’ambito geneticamente più funzionale alla tutela di quei diritti strettamente correlati alla dinamica della povertà, con particolare riferimento ai minori.

<sup>45</sup> CRC COMMITTEE, *General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children’s rights (art. 4)*, UN Doc. CRC/C/GC/19 (2016). In merito a questo General Comment, e più in generale sulla relazione tra CRC e il tema della povertà v. si veda A. NOLAN, *Poverty and Children’s Rights* in J. TODRES, S. M. KING (eds.), *The Oxford Handbook of Children’s Rights Law*, Oxford, 2020, 410-414.

<sup>46</sup> Art. 4 CRC: «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». Per un commento all’articolo si rinvia, da ultimo, a W. VANDENHOLE, G. ERDEM TÜRKELLI, S. LEMBRECHTS, *Children’s Rights: A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and Its Protocols*, Cheltenham, 2024, 85-90.

<sup>47</sup> CRC COMMITTEE, *General Comment No. 19*, cit. par. 1.

<sup>48</sup> CRC COMMITTEE, *General Comment No. 16*, cit. par. 78. La soluzione proposta dal Comitato che prevede che le valutazioni dell’impatto sui diritti dei bambini dovrebbero essere effettuate anche in relazione agli accordi sul debito, si pone in linea con l’approccio perseguito dal principale attore delle Nazioni Unite in questo campo, l’Esperto Indipendente delle Nazioni Unite sul debito estero e i diritti umani. Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, “Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights,” UN Doc. A/HRC/37/54 (2017).

<sup>49</sup> *Ibidem*, par. 36-37.

<sup>50</sup> Cfr. CRC COMMITTEE, *General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, UN Doc. CRC/GC/2003/5 (2003), par. 64.

### 3. Povertà e minori: la Carta Sociale europea e il Comitato Europeo dei diritti sociali

Quello della povertà minorile è un fenomeno globale che non riguarda solo gli Stati in via di sviluppo ma anche le zone del mondo più sviluppate, ivi compreso il contesto europeo<sup>51</sup>.

Quasi un bambino su quattro nei 27 Paesi dell'UE - pari ad oltre 20 milioni di bambini in totale - è a rischio povertà ed esclusione sociale: inoltre, in seguito alla crisi pandemica da COVID-19 il numero degli stessi è aumentato di quasi un milione, sfiorando i 21 milioni nel 2022<sup>52</sup>.

Allargando il campo di analisi a tutti i 46 Stati membri del Consiglio d'Europa (CoE) si nota come la situazione sia addirittura peggiore e solo in parte addebitabile alla crisi sanitaria globale, poiché, sebbene esacerbata dal COVID, la povertà minorile, in questo contesto, non è né originata da esso né terminata con esso: negli ultimi due decenni, infatti, la povertà delle persone di età minore è aumentata anche in quei Paesi in cui c'è stata una significativa ripresa post-crisi economica, e questo a riprova della natura sistemica e strutturale della povertà dei minori anche nei Paesi del CoE<sup>53</sup>.

Dal punto di vista giurisprudenziale, la problematica relativa alla povertà in generale è stata posta al vaglio della Corte EDU sin dalla fine degli anni Settanta dello scorso secolo<sup>54</sup> e, in tempi più recenti, la stessa Corte si è pronunciata anche con specifico riferimento a minori, in relazione all'art. 2<sup>55</sup> (diritto alla vita), all'art. 3<sup>56</sup> (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e all'art. 8<sup>57</sup> (diritto alla vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

<sup>51</sup> Cfr. UNICEF, *The State of the World's Children 2024. The Future of Childhood in a Changing World*, Firenze, 2024, p. 32, disponibile su <https://www.unicef.org/media/165156/file/SOWC-2024-full-report-EN.pdf>. (ultimo accesso: 20 novembre 2024) Come sottolinea opportunamente R. MERAYO FERNANDEZ, *A Study of the case law of the European Court of human rights on poverty. Conceptualisation, the Human Rights Approach, and Case Analysis*, in *MPIL Research Series*, 07-2024, p. 35: «In a continent such as Europe, which is characterised by a high level of economic and social development on a global scale, there are still people who are deprived of their most basic and essential skills and needs. In this context, legal doctrine has already demonstrated its potential for adapting and specifying human rights to the social reality in which they live, albeit at a minimally adequate level. The defence and upholding of human dignity is deeply embedded in the normative framework and discourse of human rights. Consequently, there is an imperative today to advocate for the equal consideration and respect of all individuals in an effort to address one of the most formidable challenges facing our democracies: poverty».

<sup>52</sup> Cfr. UNICEF, *The State of Children in the European Union 2024. Addressing the needs and rights of the EU's youngest generation*, disponibile su <https://www.unicef.org/eu/reports/report-state-children-european-union> (ultimo accesso 20 novembre 2024).

<sup>53</sup> A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, Strasbourg, 2019, p. 7

<sup>54</sup> V., *inter alia*, ECtHR, *Airey v. Ireland*, Judgment of 9 October 1979, Application No. 6289/73, in cui la Corte, in relazione al diritto ad un equo processo, ha stabilito che gli Stati hanno obblighi positivi nel garantire un accesso effettivo alla giustizia, non limitandosi a evitare interferenze, ma intervenendo laddove vi siano situazioni di bisogno, anche economico. V. anche il celebre caso, ECtHR, *M. S. S. v. Greece and Belgium*, Judgment of 21 January 2011 (Grand Chamber), application no. 30696/09.

<sup>55</sup> V., ECtHR, *Nencheva and Others v. Bulgaria*, Judgment of 18 September 2013, application no. 48609/06.

<sup>56</sup> V. ECtHR, *V. M. and Others v. Belgium*, Judgment of 7 July 2015, application no. 60125/11. *R.R. and Others v. Hungary*, Judgment of 05 July 2021, application no. 36037/17. In relazione all'art. 3 è stato segnalato in dottrina che la nozione di atto "degradante" ivi contenuta, viene considerata esclusivamente come conseguenza di una relazione tra persone e non come scaturite direttamente da condizioni o da situazioni, come per esempio la povertà estrema. Sul punto P.H. IMBERT, *Rights of the Poor, Poor Rights?: Reflections on Economic, and Cultural Rights*, in *International Commission of Jurists (ICJ)*, 1995, p. 91;

<sup>57</sup> V. ECtHR, *Wallóvá and Walla v. Czech Republic*, Judgment of 26 October 2006, application no. 23848/04; ECtHR, *R. M. S. v. Spain*, Judgment of 18 June 2013, application no. 28775/12.

È necessario, tuttavia, sottolineare che la CEDU – oltre a non prevedere la tutela espressa dei diritti dei minori<sup>58</sup> - non contenga alcuna disposizione che tuteli in via diretta gli uomini e le donne in situazioni di indigenza: la stessa Corte, infatti, pur ribadendo a più riprese la necessità di una tutela integrata dei diritti, non ha mai riconosciuto - neanche in via interpretativa - un diritto contro la povertà in relazione alle disposizioni presenti all'interno della Convenzione e dei suoi protocolli addizionali<sup>59</sup>, evitando di intervenire direttamente nelle scelte nazionali di politica economica e sociale e concedendo agli Stati un ampio margine di apprezzamento, specialmente in situazioni che riguardano l'allocazione di risorse limitate<sup>60</sup>.

Contrariamente a quanto evidenziato rispetto alla CEDU, sempre restando nel contesto CoE, l'ambito normativo che maggiormente si presta – almeno dal punto di vista teorico - ad una tutela organica della condizione di povertà dei minori è, senza dubbio, la Carta sociale europea (CSE)<sup>61</sup>. Probabilmente, sarebbe più opportuno fare riferimento, in questo caso, al c.d. “Sistema Carta Sociale”, intendendo con questa espressione il complesso di quelle norme costituite da un primo testo «[...] risalente al 1961, successivamente integrato da una serie di Protocolli, riveduto interamente nel 1996 [Carta Sociale Europea Riveduta – CSER], e reso strumento vivente dalle procedure di controllo e dalla giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali [CEDS]»<sup>62</sup>: esso viene infatti considerato nel complesso, come «lo strumento giuridico europeo più ampio e completo di protezione dei diritti sociali»<sup>63</sup>, nonché «the fundamental European human rights treaty relating more specifically to young people»<sup>64</sup>.

Effettivamente, pensando alla specifica posizione dei minori in condizione di povertà, sono numerose le previsioni che possono venire in rilievo sia all'interno della CSE<sup>65</sup> sia della

<sup>58</sup> È necessario, tuttavia, sottolineare come la stessa Corte abbia sviluppato negli anni copiosa e consolidata giurisprudenza a presidio dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Per una dettagliata disamina dei casi trattati dalla Corte EDU in relazione ai diritti dei minori, si veda, su tutti, U. KILKELLY, *The Child and the European Convention on Human Rights* (2nd Ed.), London, 2023; v. anche C. FENTON-GLYNN, *Children and the European Court of Human Rights*, Oxford, 2021; C. O'MAHONY, *Child Protection and the ECHR. Making Sense of Positive and Procedural Obligations in The International Journal of Children's Rights*, 4-2019, pp. pp. 660-693.

<sup>59</sup> Cfr. R. MERAYO FERNANDEZ, *A Study of the case law of the European Court of human rights on poverty. Conceptualisation, the Human Rights Approach, and Case Analysis*, cit. p. 15.

<sup>60</sup> A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, Strasbourg, 2019, p. 23.

<sup>61</sup> La Carta sociale europea costituisce insieme alla CEDU la base fondativa della protezione dei diritti umani in Europa. Da oltre 60 anni, la Carta Sociale Europea risulta uno strumento fondamentale per il raggiungimento della missione enunciata nello Statuto del Consiglio d'Europa, ovvero quella di «raggiungere una maggiore unità tra i suoi membri allo scopo di salvaguardare e realizzare gli ideali e i principi che costituiscono il loro patrimonio comune e facilitare il loro progresso economico e sociale». Non è questa la sede per approfondire la storia e i presupposti relativi all'introduzione della CSE così come quelli relativi al suo funzionamento e alla sua interconnessione con la CEDU. Per tutti questi aspetti, si rinvia, su tutti, a S. ANGELERI- C. NIVARD (eds.), *The European Social Charter: A Commentary. Cross-cutting Themes (Volume 1)*, Leiden-Boston, 2022.

<sup>62</sup> G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, 2022, p. 13.

<sup>63</sup> G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit., 13. È necessario specificare che 42 Stati su 46 hanno ratificato almeno una carta (27 la CSE e 35 la CSER; solo Liechtenstein, Monaco, San Marino e Svizzera non hanno ratificato né CSE né CSER) e che tutti i 27 Stati UE hanno ratificato sia la CSE sia la CSER.

<sup>64</sup> L. J. QUESADA, *Rights of young people and the European Social Charter in Studies on Labour Law and Social Policy* 1-2021, p. 2. V. anche J-P. MARGUENAUD, J. MOULY, *Le Comité européen des droits sociaux, un laboratoire d'idées sociales méconnu in Revue du droit public*, 3-2011, p. 685, che parlano della Carta Sociale come «the most striking binding legal source for young people's social rights».

<sup>65</sup> Si può fare riferimento almeno ai seguenti articoli della CSE: Diritto al lavoro (articolo 1); Accesso all'assistenza sanitaria (articolo 11); Diritto alla sicurezza sociale (articolo 12); Diritto all'assistenza sociale e

CSER<sup>66</sup> ma non vi è dubbio che quest'ultima offra una tutela maggiore perché, come è stato osservato, essa amplia notevolmente l'ambito della Carta originale per quanto riguarda il contrasto alla povertà e, in particolare, alla povertà dei minori<sup>67</sup>.

A riprova di ciò, di seguito, si porrà attenzione a due disposizioni in particolare, ovvero l'art. 17 CSER (Diritti dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica<sup>68</sup>) e, soprattutto, l'art. 30 CSER (Art. 30: Diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale)<sup>69</sup>.

### 3.1. *Potenzialità e limiti del combinato disposto tra l'art. 17(1) e l'art. 30 CSER e l'interpretazione conforme alla CRC*

L'art. 30 CSER che garantisce la protezione contro la povertà e l'esclusione sociale è una disposizione unica ed esclusiva a livello internazionale<sup>70</sup>. Secondo questo articolo, il Comitato chiede agli Stati parti di adottare un approccio globale e coordinato, che includa un quadro analitico adeguato, insieme a priorità e misure specifiche per prevenire e rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso ai diritti sociali fondamentali, prevedendo anche meccanismi di monitoraggio che coinvolgano tutti gli attori rilevanti, tra cui la società civile e le persone direttamente colpite dalla povertà e dall'esclusione sociale<sup>71</sup>. A tal proposito, gli

---

medica (articolo 13); Diritto a beneficiare dei servizi di assistenza sociale (articolo 14); Diritto alla protezione sociale, giuridica ed economica della famiglia (articolo 16).

<sup>66</sup> Si può fare riferimento almeno ai seguenti articoli della CSER: Diritti delle persone con disabilità (articolo 15); Diritti dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica (articolo 17); Diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale (art. 30); Diritto all'alloggio (articolo 31); Clausola di non discriminazione (articolo E - parte 5).

<sup>67</sup> A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 26.

<sup>68</sup> CSER, art. 17: «Per assicurare ai bambini ed agli adolescenti l'effettivo esercizio del diritto di crescere in un ambiente favorevole allo sviluppo della loro personalità e delle loro attitudini fisiche e mentali, le Parti s'impegnano a prendere sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche o private tutte le misure necessarie e appropriate miranti: 1. a. a garantire ai bambini ed agli adolescenti, in considerazione dei diritti e doveri dei genitori, le cure, l'assistenza, l'istruzione e la formazione di cui necessitano, in particolare prevedendo la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi adeguati e sufficienti a tal fine; b. c. a proteggere i bambini e gli adolescenti dalla negligenza, dalla violenza o dallo sfruttamento; ad assicurare una speciale protezione e l'aiuto dello Stato nei confronti del bambino o dell'adolescente, temporaneamente o definitivamente privato del suo sostegno familiare; 2. ad assicurare ai bambini ed agli adolescenti un insegnamento primario e secondario gratuito, favorendo una regolare frequentazione scolastica». Per un commento organico all'art. v. C. PERARO, *The Right of Children and Young Persons to Social, Legal and Economic Protection* in S. ANGELERI, K. CASLA, S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *The European Social Charter: A Commentary (Volume 3)*, Leiden-Boston, 2023, pp. 165-196. È necessario rilevare che vi è anche un'altra disposizione della carta relativa ai minori, ovvero l'art. 7 – «Diritto alla protezione dei bambini e degli adolescenti». Tuttavia, questa norma si occupa essenzialmente della protezione di minori in ambito lavorativo, ragione per la quale si è deciso di tralasciarne la trattazione in questa sede.

<sup>69</sup> CSER, art. 30: «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano: a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie; a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso. Per approfondire i contenuti dell'art. 30 si v. K. LUKAS, L. BOLTZMANN, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Cheltenham, pp. 322-327.

<sup>70</sup> R. MERAYO FERNANDEZ, *A Study of the case law of the European Court of human rights on poverty. Conceptualisation, the Human Rights Approach, and Case Analysis*, cit., 30.

<sup>71</sup> Cfr. CEDS, Article 30 - Conclusions 2003 (France).

Stati parti dovranno anche adottare misure specificamente dedicate a categorie di persone vulnerabili, come disabili<sup>72</sup>, nomadi<sup>73</sup> e ROM<sup>74</sup>.

In relazione all'art. 17(1), che richiede la tutela sociale, giuridica ed economica dei minori, il CEDS ha avuto molte occasioni di esprimersi<sup>75</sup>. Con specifico riguardo alle persone di età minore che vivono in condizioni di povertà, il Comitato ha mostrato di ispirarsi ai Principi Guida delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani<sup>76</sup>: tali principi evidenziano come anche periodi brevi di privazione ed esclusione possano avere conseguenze gravi e irreversibili sui diritti dei minori alla sopravvivenza e allo sviluppo, e richiedono agli Stati parti di agire senza indugi, impegnando le risorse necessarie per attuare strategie e programmi di protezione dell'infanzia, con un'attenzione particolare ai bambini e agli adolescenti più vulnerabili e marginalizzati<sup>77</sup>.

Il CEDS ha sottolineato, inoltre, a più riprese, lo strettissimo legame esistente tra l'effettività propria del diritto riconosciuto dall'articolo 30 CSER e il godimento dei diritti riconosciuti da altre disposizioni, tra cui proprio l'art. 17(1)<sup>78</sup>.

Quest'ultima specificazione, apparentemente priva di conseguenze, in realtà è molto significativa in relazione al potenziale ruolo della CSER nella tutela dei diritti dei minori in condizione di indigenza: infatti, i sedici Stati che non hanno ancora accettato di vincolarsi all'Articolo 30 – opzione prevista dal c.d. sistema *à la carte*<sup>79</sup> - sono comunque soggetti ad almeno alcuni tra gli obblighi in qualche misura ricollegabili alla povertà minorile previsti

<sup>72</sup> CEDS, *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Complaint No. 75/2011, decision on the merits of 18/03/2013, par. 197.

<sup>73</sup> CEDS, *FIDH v. Belgium*, Complaint No 62/2010, decision on the merits of 21/03/2012, par. 113-20.

<sup>74</sup> CEDS, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Complaint No. 51/2008, decision on the merits of 19/10/2009, par. 47, 93 e 99; CEDS, *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18/10/2006, par. 35.

<sup>75</sup> Sul punto, si rimanda all'approfondimento specifico realizzato da H. CULLEN, *Is the European Social Charter a Charter for Children?* in *Irish Jurist (NS)*, 2018, pp. 65–85; Cfr. anche A. NOLAN, *Children's Economic and Social Rights*, in U. KILKELLY- T. LIEFAARD (eds.), *International Human Rights of Children*, Singapore 2019, pp. 239–258.

<sup>76</sup> M. SEPÚLVEDA CARMONA, *Guiding principles on extreme poverty and human rights*, Human Rights Council, 27.09.2012, UN doc. A/HRC/21/39.

<sup>77</sup> Cfr. K. LUKAS, L. BOLTZMANN, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, p. 230

<sup>78</sup> CEDS, Statement of Interpretation on Article 30, Conclusions 2013.

<sup>79</sup> Quello della Carta Sociale Europea è un cosiddetto sistema “à la carte”, così come disciplinato nella Parte Terza, all'art. A della CSER (ma un sistema analogo era già previsto nella CSE). Precisamente, secondo il par. 1, lettere b) e c), dell'art. A ogni Stato deve impegnarsi al rispetto degli obblighi sanciti da almeno 6 dei 9 articoli della Parte Seconda considerati più essenziali, ossia: l'art. 1, diritto al lavoro; l'art. 5, diritto sindacale; l'art. 6, diritto di negoziazione collettiva; l'art. 7, diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione; l'art. 12, diritto alla sicurezza sociale; l'art. 13, diritto all'assistenza sociale e medica; l'art. 16, diritto della famiglia a una e all'assistenza; l'art. 20, diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione, senza discriminazioni basate sul sesso. Resta inteso che ogni Stato parte deve impegnarsi al rispetto di un numero ulteriore di disposizioni della Parte Seconda, tale che «il numero totale degli articoli o dei paragrafi non sia inferiore a 16 articoli o a 69 paragrafi numerati». Sulla “geometria variabile” determinata da questo genere di sistema, sempre G. Palmisano, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit., 46-52.

dalla CSER<sup>80</sup>; inoltre, di questi sedici Stati, dodici hanno comunque accettato di vincolarsi all'Articolo 17(1)<sup>81</sup>.

Il dato certo che emerge da quanto precede è che i 43 Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno ratificato la Carta Sociale Europea – sia nella versione del 1961 che in quella del 1996 – sono vincolati a disposizioni normative che hanno implicazioni rilevanti sull'approccio da adottare in relazione al fenomeno della povertà minorile<sup>82</sup>.

È necessario, tuttavia, rilevare che al 2024, solo 16 Stati hanno ratificato il protocollo aggiuntivo alla CSE relativo alla procedura dei reclami collettivi e questa circostanza limita fortemente la possibilità di controllo dell'effettivo rispetto delle norme del sistema “Carta Sociale” da parte del Comitato: come puntualizzato in dottrina, infatti, solo con questa procedura è possibile «tradurre in termini concreti ciò che lo Stato deve effettivamente fare, o non fare, o sforzarsi di realizzare, al fine di garantire il godimento dei diritti sociali delle persone in una determinata situazione»<sup>83</sup>.

Ad ogni modo, all'interno dei (relativamente pochi) reclami presentati innanzi al CEDS fino ad oggi, l'articolo 30 è stato analizzato nel merito solo in 14 circostanze<sup>84</sup>. Di queste, ben

<sup>80</sup> *Ibidem*. Il CEDS specifica che i diritti in questione sono i seguenti: «the right to work (Article 1), access to health care (Article 11), social security allowances (Article 12), social and medical assistance (Article 13), the benefit from social welfare services (Article 14), the rights of persons with disabilities (Article 15), the social, legal and economic protection of the family (Article 16) as well as of children and young persons (Article 17), right to equal opportunities and equal treatment in employment and occupation without sex discrimination (Article 20), the rights of the elderly (Article 23) or the right to housing (Article 31), without forgetting the important impact of the non-discrimination clause (Article E), which obviously includes non-discrimination on grounds of poverty».

<sup>81</sup> Solo quattro Stati non hanno ancora accettato di vincolarsi all'art. 17 (1) CSER, ovvero Albania, Azerbaijan, Bulgaria e Cipro.

<sup>82</sup> Infatti, anche gli Stati che non hanno ancora ratificato la CSER hanno deciso comunque di vincolarsi a due disposizioni della CSE parimenti rilevanti, ovvero l'art. 16 “Diritto della famiglia alla protezione sociale, legale ed economica” e l'art. 17 CSE “Diritto delle madri e dei bambini alla protezione sociale ed economica”. Sul punto v. A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 28.

<sup>83</sup> G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit. p. 135. La procedura dei reclami collettivi è stata introdotta con un protocollo addizionale alla Carta Sociale Europea del 1995, entrato in vigore il 1° luglio 1998, per migliorare l'efficacia dei diritti garantiti dalla Carta. L'obiettivo era rendere più rapida e incisiva l'attività di controllo sull'attuazione della Carta affiancando tale procedura a quella dei rapporti statali, già originariamente previsti. Questo sistema ha rafforzato il ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni non governative, consentendo loro di rivolgersi direttamente al Comitato Europeo dei Diritti Sociali per denunciare violazioni della Carta negli Stati che hanno accettato tale procedura. Le decisioni del Comitato, vincolanti per gli Stati, non sono direttamente eseguibili a livello nazionale, ma impongono agli Stati di adottare misure per conformarsi. Se il Comitato stabilisce che una legge o una prassi nazionale è incompatibile con la Carta, i tribunali nazionali possono disapplicarla. La procedura dei reclami collettivi è complementare al sistema giuridico della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma a differenza della Corte di Strasburgo, il Comitato non esamina ricorsi individuali. I reclami collettivi possono essere presentati solo da organizzazioni non governative o parti sociali, non da singoli cittadini, e devono riguardare questioni collettive di non conformità della legislazione o della prassi statale. Inoltre, i reclami possono essere presentati senza esaurire i rimedi nazionali e senza che l'organizzazione reclamante sia direttamente vittima della violazione. Le organizzazioni autorizzate a presentare reclami collettivi sono le parti sociali europee, alcune ONG con statuto partecipativo presso il Consiglio d'Europa e le parti sociali a livello nazionale. Al 2024 hanno ratificato il protocollo Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia. Per un approfondimento sul ruolo dei reclami collettivi si rinvia, su tutti, a G. Palmisano, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit. pp. 135-172; e a L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, Torino, 2022, pp. 121-128, pp. 169-190.

<sup>84</sup> CEDS, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*, Collective Complaint No. 61/2010, decision on the merits of 30/06/2011; *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the*

13 riguardavano persone di età minore<sup>85</sup>, sia come diretti titolari di diritti, sia come membri di un gruppo o comunità più ampia (per esempio ROM). In otto di questi casi, il Comitato ha riscontrato violazioni dell'articolo 30, da solo o congiuntamente all'articolo E (non discriminazione)<sup>86</sup>: tuttavia, è necessario sottolineare che in nessuno di questi casi il Comitato dei Ministri ha raccomandato allo Stato di adottare misure specifiche per affrontare i problemi legati alla povertà infantile e adolescenziale, individuati dal CEDS nelle sue conclusioni<sup>87</sup>.

È pur vero che il CEDS non ha affrontato formalmente la questione della povertà dei minori nel contesto dell'Articolo 17(1) CSER sebbene tale articolo faccia chiaramente riferimento alla protezione economica, e nonostante gli obblighi degli Stati membri, volti a garantire che tutti i bambini ricevano assistenza, prevedano anche l'adozione di misure volte al miglioramento e all'eliminazione dell'indigenza minorile<sup>88</sup>.

Appare evidente, pertanto, che il potenziale offerto dal combinato disposto dei due articoli oggetto di analisi sia ancora in gran parte inespresso e questo determina, inevitabilmente, una minore effettività di tutela per i minori in condizione di povertà.

Anche per tali ragioni, lo stesso CEDS, nelle proprie conclusioni generali del 2019, ha posto una "general question" proprio in relazione all'art. 17 (1) CSER: il Comitato, sottolineando come il grado di povertà delle persone di età minore in uno Stato Parte sia un indicatore importante dell'efficacia degli sforzi statali atti a garantire il diritto dei minori alla protezione (sociale, legale ed economica), afferma che l'obbligo degli stessi di adottare tutte le misure necessarie alla loro piena assistenza sia strettamente legato all'attuazione di misure

---

*Netherlands*, Collective Complaint No. 86/2012, decision on the merits of 02/07/14; *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Collective Complaint No. 51/2008, decision on the merits of 19/10/09; *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Collective Complaint No. 75/2011, decision on the merits of 18/03/13; *International Movement ATD Fourth World v. France*, Collective Complaint No. 33/2006, decision on the merits of 05/12/2007; *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Collective Complaint No. 58/2009, decision on the merits of 25/06/10; *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, Collective Complaint No. 69/2011, decision on the merits of 23/10/2012; *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Ireland*, Complaint No. 100/2013, decision on the merits of 01/12/2015; *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland*, Complaint No. 110/2014, decision on the merits of 12/05/2017; *Médecins du Monde - International v. France*, Collective Complaint No. 67/2011, decision on the merits of 11/09/2012; *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Collective Complaint No. 62/2010, decision on the merits of 21/03/2010; *European Roma and Travellers; Forum (ERTF) v. France*, Collective Complaint No. 64/2011, decision on the merits of 24/01/2012; Decision on admissibility and the merits: *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France*, Complaint No. 82/2012, decision on the merits of 19/03/2013; *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France*, complaint No. 114/2015, decision on the merits of 24/01/2018.

<sup>85</sup> L'unico caso in cui non sono a tema minori è CEDS, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*, Collective Complaint No. 61/2010, decision on the merits of 30/06/2011.

<sup>86</sup> CEDS, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*, Collective Complaint No. 61/2010, decision on the merits of 30/06/2011; *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, Collective Complaint No. 86/2012, decision on the merits of 02/07/14; *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Collective Complaint No. 51/2008, decision on the merits of 19/10/09; *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Collective Complaint No. 75/2011, decision on the merits of 18/03/13; *International Movement ATD Fourth World v. France*, Collective Complaint No. 33/2006, decision on the merits of 05/12/2007; *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Collective Complaint No. 58/2009, decision on the merits of 25/06/10; *Médecins du Monde - International v. France*, Collective Complaint No. 67/2011, decision on the merits of 11/09/2012; *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Collective Complaint No. 62/2010, decision on the merits of 18/03/13.

<sup>87</sup> Cfr. A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 31.

<sup>88</sup> Cfr. C. PERARO, *The Right of Children and Young Persons to Social, Legal and Economic Protection*, cit., p. 189.

volte al miglioramento e all'eliminazione della povertà minorile<sup>89</sup>. Per questo, il CEDS afferma che, da questo momento in poi, nell'esaminare gli obblighi degli Stati ai sensi dell'Art. 17(1) CSER, chiederà agli stessi di fornire informazioni puntuali sulle misure adottate per ridurre la povertà dei minori, incluse le misure non economiche: tra queste, si segnalano la garanzia di un accesso a servizi di qualità (nei settori della salute, dell'istruzione, dell'alloggio, ecc.), l'adeguatezza delle informazioni relative alle misure finalizzate a contrastare la discriminazione dei minori provenienti da gruppi particolarmente vulnerabili, e la diretta partecipazione di bambini e adolescenti nella predisposizione delle azioni finalizzate a combattere la povertà minorile e l'esclusione sociale<sup>90</sup>.

Ad ogni modo, il rispetto degli obblighi previsti per gli Stati dagli artt. 17(1) e 30 CSER per il contrasto alla povertà minorile, non rileva solo in via "diretta" nel contesto dell'organizzazione regionale di riferimento; esso, infatti, assume valore anche come parametro indiretto di verifica della conformità dell'azione statale alle norme previste da un'altra convenzione internazionale - la CRC: tutti gli Stati a vario titolo aderenti al "Sistema Carta Sociale", infatti, sono anche parti della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia: appare allora del tutto giustificato, che quando il CEDS debba pronunciarsi sulla presunta violazione da parte di uno Stato di un diritto riconducibile ad una persona di età minore, stabilito dalla CSE o dalla CSER, tenga in debita considerazione le norme della CRC, così come interpretate dal Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia<sup>91</sup>. Il Comitato, infatti, riprendendo il contenuto della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, sottolinea l'assoluta rilevanza di interpretare le norme della Carta Sociale «in harmony with other relevant and applicable rules of international law<sup>92</sup>, including first and foremost the peremptory norms of general international law (*ius cogens*), which take precedence over all other international norms and from which no derogation is permitted<sup>93</sup>»<sup>94</sup>.

In particolare, il CEDS ha dichiarato ripetutamente che, quando si tratta di pronunciarsi in merito a situazioni in cui l'interpretazione della Carta riguarda i diritti di un bambino o di un adolescente, anche nei casi di povertà minorile, esso si considera vincolato al rispetto dei principi fondanti della CRC, e, in particolare, dal principio del *best interests of the child* (art. 3 CRC), ormai riconosciuto come parametro ineludibile a livello internazionale: riprendendo le parole del Comitato CRC nel Commento Generale n. 5 (CRC/GC/2003/5, §§ 45-47) il CEDS ricorda come anch'esso all'interno delle proprie decisioni debba sistematicamente considerare «[...] how children's rights and interests are or will be affected by their decisions and actions [...] including those which are not directly concerned with children, but indirectly affect children»<sup>95</sup>.

A ben vedere, il combinato disposto degli artt. 17(1) e 30 CSER può essere considerato come la trasposizione "in senso materiale" del principio ideale sancito all'art. 3 della

<sup>89</sup> CEDS, Conclusions 2019 - General Introduction, March 2020, p. 7.

<sup>90</sup> *Ibidem*. Sul punto, v. C. PERARO, *The Right of Children and Young Persons to Social, Legal and Economic Protection*, cit. 189-190.

<sup>91</sup> CEDS, *Defence for Children International (DCI) v the Netherlands*, Complaint No. 47/2008, decision on the merits of 20/10/2009, par. 28.

<sup>92</sup> VIENNA CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES, 1969, Article 31, par. 1 e 3.

<sup>93</sup> *Ibidem*, art. 53

<sup>94</sup> CEDS, *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, cit., par. 29.

<sup>95</sup> Cfr. CEDS, *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, cit., par. 32; CEDS, *Defence for Children International (DCI) v. Netherlands*, cit., par. 29; CEDS, *Médecins du Monde - International v. France*, cit., par. 141; CEDS, *European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France*, cit. par. 70 V. anche, CEDS, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France*, complaint No. 114/2015, 24.01.2018, par. 136.

Convenzione ONU: infatti, mentre quest'ultimo stabilisce il principio del superiore interesse del minore in termini generali, gli articoli della Carta Sociale ne esplicitano gli aspetti concreti, come il diritto dei bambini e degli adolescenti a crescere in condizioni sicure, a ricevere supporto adeguato ai propri bisogni, e in particolare ad essere protetti dalla povertà e dallo sfruttamento<sup>96</sup>.

#### 4. La povertà dei minori tra i limiti del “Sistema Carta Sociale” e l’Agenda 2030: la lunga strada verso l’effettività

L’analisi svolta dimostra chiaramente come la Carta Sociale Europea, soprattutto nella sua versione riveduta, costituisca un riferimento autorevole per la definizione di misure volte a garantire una efficace protezione dei minori dalla povertà e dall’esclusione sociale. Gli articoli oggetto di trattazione, infatti, si pongono come una base normativa solida che assicura ai bambini e agli adolescenti «the effective exercise of the right to protection against poverty and social exclusion» (art. 30 CSER) e la possibilità di crescere in un ambiente che promuova «the full development of their personality and of their physical and mental capacities» (art. 17(1) CSER).

Anche il lavoro interpretativo del CEDS ha contribuito a conferire maggiore sostanza ai diritti premenzionati. Per esempio, in relazione al diritto alla protezione contro la povertà e l’esclusione sociale previsto all’art. 30 CSER non vi è dubbio che questo riguardi tutte le categorie di persone di condizione di vulnerabilità (compresi i minori) e che anche gli Stati non espressamente vincolati a questa previsione normativa siano comunque indirettamente vincolati dagli obblighi ivi contenuti: infatti, il Comitato ha sottolineato «the very close link between the effectiveness of the right recognized by Article 30 of the Charter and the enjoyment of the rights recognized by other provisions»<sup>97</sup>, tra cui l’art. 17 CSER.

L’approccio *child oriented* del Comitato è confermato anche dal grande rilievo accordato dallo stesso alle norme e ai principi contenuti nella Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia, alla luce dei quali vengono lette e interpretate le disposizioni della Carta Sociale che riguardano tutti minori, inclusi coloro che vivono in condizione di povertà.

Ma nonostante un apparato normativo particolarmente favorevole e malgrado lo sforzo interpretativo del CEDS, assolutamente in linea con gli standard di protezione richiesti dalla CRC, permangono alcune criticità che non consentono al “Sistema Carta Sociale” di esprimere a pieno le proprie potenzialità.

<sup>96</sup> Sul contenuto dell’art. 17(1) CSER come una modalità di declinazione in “senso materiale” del principio del *best interests of the child* v. M. MIKKOLA, *Fundamental Rights of Children in Europe in Papers on the occasion the 60th anniversary of the European Social Charter*, 01.09.2021, pp. 3-23, disponibile su <https://rm.coe.int/matti-mikkola-fundamental-rights-of-children/1680a3aaac> (ultimo accesso: 30.11.2024). L’autore sostiene che: «[...] Article 17 of the ESC expresses extensively the principle of best interest of the child. In a substantive sense, it is in the best interests of every child to grow up in safe and just conditions, to be supported according to his or her needs, and to receive good care and an adequate upbringing offering understanding and affection. Moreover, it is in the best interests of every child to grow up free of poverty, to avoid corporal punishment and exploitation and to enjoy access to education appropriate to his or her abilities and aptitudes. The introductory phrase of Article 17 of the ESC expresses the best interests of the child in a material sense, as it aims to promote the “full development of the child’s personality and physical and mental capacities”». In generale, sulla storia, i presupposti teorici e le modalità applicative nella giurisprudenza internazionale del principio del *best interests of the child*, sia consentito il richiamo a V. LORUBBIO, *The best interests of the child. More than “a right, a principle, a rule of procedure” of International Law*, Napoli, 2022.

<sup>97</sup> CEDS, Statement of Interpretation on Article 30, Conclusions 2013, cit.

Sussistono, infatti, almeno quattro ordini di problematiche che ostano a una maggiore ed effettiva tutela delle persone di età minore.

Una prima criticità attiene al livello di interpretazione normativa del CEDS.

Infatti, il Comitato, pur avendo spesso richiamato disposizioni con implicazioni dirette e indirette sulla povertà minorile, ha dedicato pochi riferimenti specifici a questa condizione nelle sue conclusioni sull'Articolo 30<sup>98</sup>. Come è stato giustamente osservato, questa omissione è sorprendente, data la rilevanza della problematica della povertà minorile negli Stati del Consiglio d'Europa e data la contemporanea grande attenzione rivolta ai minori all'interno della stessa CSER<sup>99</sup>.

A tal riguardo, è necessario e urgente che il CEDS perfezioni ulteriormente il suo approccio relativo all'Articolo 30, rendendo anche più chiara l'entità degli obblighi imposti da tale disposizione agli Stati attualmente vincolati da esso, sia in generale sia con specifico riferimento all'art. 17(1): un tale impulso potrebbe, di riflesso, incentivare anche gli Stati che finora non hanno accettato di aderire all'Articolo 30 a valutare la sua applicabilità in termini di impegno necessario per la sua implementazione domestica<sup>100</sup>.

Quest'ultima specificazione ci offre la possibilità di introdurre una seconda criticità che fa riferimento al numero, ancora esiguo, degli Stati che hanno accettato di vincolarsi ad entrambi gli articoli: al 2024, infatti, solo 12 Stati sono parimenti vincolati all'art. 31 e all'art. 17(1) CSER.

La terza problematica, strettamente connessa alla seconda, riguarda il numero di adesioni alla versione riveduta della CSER del 1996 e al Protocollo aggiuntivo del 1995 da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa: al 2024, 35 su 46 Stati hanno aderito alla revisione, e solo 16 di questi hanno ratificato il Protocollo sui reclami collettivi, rappresentando circa un terzo del totale degli Stati del CoE.

Alla luce di quanto detto, sarebbe invece auspicabile che tutti gli Stati membri adottino sia la CSER, sia il protocollo che istituisce la procedura dei reclami collettivi, in linea con il c.d. spirito del "Processo di Torino"<sup>101</sup>: una tale circostanza rappresenterebbe una preziosa

<sup>98</sup> Fanno eccezione negli ultimi anni CEDS, Conclusions 2017 (relative a Serbia, Turchia, Ucraina, Francia, Italia, Portogallo e Slovacchia) e CEDS, Conclusions 2021 (relative a Olanda, Estonia, Slovacchia, Slovenia, Lettonia, Ucraina e Svezia),

<sup>99</sup> A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 46. Negli ultimi anni, invece, il Comitato è sempre più propenso a trattare il tema della povertà minorile all'interno delle proprie conclusioni sull'art. 17. V. CEDS, Conclusions 2023 (relative a Romania, Spagna, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ucraina, Svezia, Turchia, Serbia, Moldavia, Macedonia del Nord, Malta, Ungheria, Montenegro, Paesi Bassi, Norvegia, Lituania, Lettonia, Bosnia ed Erzegovina, Armenia, Austria, Andorra, Georgia, Germania, Estonia); v. anche CEDS, Conclusions 2019 (relative a Belgio, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Moldova, Macedonia del Nord, Malta, Montenegro, Romania, Federazione Russa, Serbia, Repubblica Slovacca, Turchia, Ucraina, Grecia, Francia, Georgia, Bosnia ed Erzegovina, Estonia, Finlandia, Armenia, Austria, Andorra, Portogallo, Ungheria).

<sup>100</sup> A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 54. In questa sede l'autore specifica che: «The Committee also needs to focus more specifically on child poverty. Given that child poverty is recognised as a particularly serious, ongoing problem in Europe - and that children are acknowledged to be an especially socially, economically, politically and marginalised group – child poverty merits more than the ad hoc attention it currently receives in the Committee's conclusions, both in the context of Article 30 and more broadly».

<sup>101</sup> Il Processo di Torino, avviato dal Consiglio d'Europa (CoE) nell'ottobre 2014, mira a rafforzare il sistema normativo della CSE all'interno del CoE in relazione al diritto dell'Unione Europea (UE). Il suo obiettivo principale è migliorare l'attuazione dei diritti sociali ed economici negli Stati membri del Consiglio d'Europa, parallelamente ai diritti civili e politici garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Cfr. L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, cit., pp. 121-128; v. anche M. NICOLETTI,

fonte di buone pratiche per favorire l'accesso e l'esercizio dei diritti sociali da parte dei minori e un presidio effettivo contro la povertà<sup>102</sup>.

Un ultimo problema, dalla portata più ampia, è strettamente connesso alla considerazione della Carta Sociale Europea e al conseguente ruolo svolto dalla stessa all'interno degli Stati membri.

Purtroppo, storicamente, i diritti economici e sociali scontano una certa "debolezza" in termini di riconoscimento ed effettività rispetto ai diritti civili e politici, anche in ragione della loro stretta dipendenza dalla disponibilità finanziaria dei singoli Stati<sup>103</sup>.

È sufficiente pensare alla differenza tra il rilievo accordato alla CEDU e alle sentenze della Corte EDU (organo giurisdizionale), rispetto a quello di cui godono la Carta Sociale e le pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali (organismo quasi giudiziale o *quasi-judicial body*)<sup>104</sup>, anche all'interno di Stati dalla consolidata tradizione democratica e di *rule of law*<sup>105</sup>.

---

*High-level Conference on the European Social Charter. General Report*, disponibile su <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048acf8> (ultimo accesso: 22.11.2024).

<sup>102</sup> Cfr. L. J. QUESADA, *Rights of young people and the European Social Charter*, cit., 11.

<sup>103</sup> Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle corti costituzionali*, Giappichelli, Torino 1994, 79 ss.

<sup>104</sup> Da ultimo, A. NOLAN, *European Social Charter: more relevant than ever in Social Europe*, 21.06.2024, disponibile su <https://www.socialeurope.eu/european-social-charter-more-relevant-than-ever> (ultimo accesso: 30.11.2024), la quale sottolinea: «Yet far from this 'sister instrument' of the ECHR being accorded the attention and respect that would be expected, the charter (and its associated organs) has frequently been treated as a very distant cousin of the CoE human-rights 'family'—rarely invited to family events and ignored even when present».

<sup>105</sup> È emblematico il caso dell'Italia, dove a fronte di un'apertura considerevole della Corte costituzionale che ha riconosciuto alla Carta Sociale europea l'idoneità ad integrare la forma di parametro interposto (ex art. 117 co. 1 Cost.) alla stregua della CEDU, definendola come «il naturale completamento sul piano sociale» di quest'ultima (Corte costituzionale, Sentenza n. 120 del 11 aprile 2018, par. 10.1), si registra un forte freno in relazione alla possibilità di adeguare la legislazione interna in modo conforme alle pronunce interpretative del CEDS. Queste, infatti, sempre secondo la Consulta «[...] pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta» (Corte costituzionale, Sentenza n. 120, cit., par. 13.4; posizione ribadita anche in seguito. Cfr. Corte costituzionale, Sentenza 194 del 26 settembre 2018, par. 14). Numerosi commenti sono seguiti alle pronunce della Corte costituzionale in tema di rapporti tra normativa interna e CSE. Si v., tra i tanti, L. PANELLA, *La Carta Sociale Europea come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale ex art. 117, co. 1 Cost. Revirement della Corte costituzionale o ambigui progressi in materia di parità tra fonti internazionali?* In *Ordine internazionale e Diritti umani*, 1-2020, pp. 26-36. In particolare, l'Autrice, a p. 35, spiega che: «Dal punto di vista del diritto internazionale [...] la sentenza della CC sembra criticabile [...] in quanto non ha tenuto in nessun conto i principi relativi all'interpretazione dei trattati stabiliti nella Convenzione di Vienna del 1969 [...]». In base all'art. 31 di tale Convenzione un trattato deve essere interpretato «seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del Trattato nel loro contesto» in cui rientra anche «ogni strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del trattato e accettato dalle parti come strumento in connessione con il trattato». Sempre sullo stesso tema, v., anche L. MOLA, *Oltre la CEDU: La rilevanza della Carta sociale europea e delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in G. PALMISANO (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, Napoli, 2020, pp. 409-441; A. TANCREDI, *La Carta sociale europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale: novità e questioni delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2-2019, pp. 490-511; D. RUSSO, *I trattati sui diritti umani nell'ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1-2019, pp. 155-174; Solo in relazione alla prima pronuncia, v. L. BORLINI, L. CREMA, *Il valore delle pronunce del Comitato Europeo dei diritti sociali ai fini dell'interpretazione della Carta Sociale Europea nel diritto internazionale*, pp. 86-106 in AA.VV., *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, 28.06.2018, disponibile su <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/07/atti-convegno-jobs-act.pdf> (ultimo accesso: 30.11.2024). Più in generale, sugli effetti giuridici delle valutazioni del CEDS, v. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, cit., pp. 194-213.

Infine, la particolare configurazione del “Sistema Carta Sociale”, con la contemporanea vigenza di due trattati differenti, sebbene in gran parte analoghi, e l’esistenza di una regolamentazione che consente agli Stati di vincolarsi ad un numero di norme “à la carte”, determina una geometria altamente variabile del funzionamento della stessa Carta, e la frequente elusione di numerosi obblighi in relazione a diversi (e importanti) diritti: una tale situazione «sin dall’inizio ha impedito, e ancora oggi impedisce, che la Carta sociale possa esprimere a pieno, e in modo omogeneo nei diversi Paesi europei, le sue potenzialità, rischiando di restare in molti casi uno strumento privo di reale efficacia per la protezione e l’attuazione dei diritti sociali»<sup>106</sup>.

Eppure, stante le problematiche – genetiche e operative - appena delineate, quello della Carta Sociale europea appare ancora il sistema più funzionale al raggiungimento del primo, nonché più ambizioso, Obiettivo di Sviluppo Sostenibile delineato nell’introduzione, ovvero quello di porre fine alla povertà, anche in relazione alle persone di età minore.

Infatti, assumendo come *tertium comparationis* proprio la povertà minorile, la CSER offre maggiori garanzie rispetto ad altri trattati internazionali che non contemplano espressamente la tutela della condizione economica e sociale dei minori, come l’ICESCR (sul piano globale), e la CEDU (sul piano regionale europeo) o che, pur prevedendo espressamente il diritto dei minori ad essere protetti dalla povertà, difettano di carattere normativo veicolante, come l’EPSR<sup>107</sup> (sul piano dell’Unione europea).

Al contrario, il rispetto delle norme contenute nella CSER e principalmente dell’art.

<sup>106</sup> G. PALMISANO, *L’Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit. p. 30.

<sup>107</sup> È l’acronimo di European Pillar of Social Rights (Pilastro europeo dei diritti sociali). All’interno del punto 11 del Pilastro europeo dei diritti sociali (Assistenza all’infanzia e sostegno ai minori) lett. b, si legge che «I minori hanno il diritto di essere protetti dalla povertà. I bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità». Il Pilastro europeo dei diritti sociali, Nel 2017, istituito nel 2017 dalla è composto da 20 principi e diritti fondamentali suddivisi in tre aree principali: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Durante il Social Summit di Göteborg nel 2017, il pilastro è stato proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Esso funge da riferimento per valutare le politiche sociali e occupazionali degli Stati membri, promuovendo un’integrazione delle priorità sociali nelle politiche europee. Nel 2021, durante il Social Summit di Porto, la Commissione ha adottato un piano d’azione con tre obiettivi da raggiungere entro il 2030, ovvero 1) occupazione per almeno il 78% delle persone tra i 20 e i 64 anni; 2) partecipazione annuale ad attività di formazione per almeno il 60% degli adulti; 3) riduzione di almeno 15 milioni di persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Il piano prevede azioni mirate per migliorare occupazione, competenze, parità, protezione sociale e inclusione. Per un approfondimento analitico sui contenuti del Pilastro e sulla relazione tra lo stesso e la Carta Sociale europea si rinvia a O. DE SCHUTTER (a cura di), *The European Pillar of Social Rights and the role of the European Social Charter in the European Union legal order*, Strasbourg, 2019, disponibile su <https://rm.coe.int/the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-european-soci/1680966149> (ultimo accesso: 30.11.2024) Tuttavia, la natura giuridica di questo strumento è dubbia; come spiega bene P. GARGIULO, *Il futuro dell’Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali* in *La Comunità internazionale*, 2-2019, pp. 245-247, infatti: «[...] La Commissione ha chiarito, sin dall’inizio, che lo stesso [il Pilastro] sarebbe stato diretto a rafforzare l’acquis sociale dell’Unione soprattutto attraverso strumenti di soft law. Anche gli strumenti scelti per l’istituzione del PEDS sono atti di soft law [...]. Questa volontà di farne uno strumento giuridico vincolante manca del tutto rispetto al PEDS. Anzi, se si guarda al preambolo di questo atto, è chiaramente indicato che i principi e i diritti in esso contenuti affinché possano avere un effetto vincolante devono essere recepiti in misure specifiche e atti normativi al livello appropriato (punto 14)». Infatti, come puntualizza anche A. NOLAN, *European Social Charter: more relevant than ever in Social Europe*, cit., «The European Union’s 2017 European Pillar of Social Rights does not confer rights that are legally binding under international law. And though the provisions set out in chapter IV of the EU Charter of Fundamental Rights, on ‘solidarity’, clearly draw on ESC standards, it remains unclear whether these are enforceable rights or merely ‘principles’».

17(1) e dell'art. 30 – così come interpretati dal CEDS alla luce dei principi cardine della CRC – costituisce un ancoraggio normativo solido per il perseguimento di due dei target più rilevanti connessi all'Obiettivo 1, ovvero quello di «[...] reduce at least by half the proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions» (SDGs n. 1 – target 1.2<sup>108</sup>) e quello di «[...] ensure that all men and women, particularly the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources» (SDGs n. 1 – target 1.4<sup>109</sup>).

La lunga strada verso un'effettiva eradicazione della povertà minorile è ancora molto lunga, ma non può residuare alcun dubbio in merito a quale opzione normativa e istituzionale possa rivestire il ruolo più importante nell'accelerare questo processo: infatti, a oltre sessant'anni dall'adozione della Carta originaria (1961), a quasi trenta dalla versione riveduta (1996) e dall'entrata in funzione dell'importante meccanismo per i reclami collettivi (1998), si può davvero concludere che il “Sistema Carta Sociale” «is finally coming into its own»<sup>110</sup>.

ABSTRACT: *Poverty and children: the current and potential role of the European Social Charter*

The relationship between poverty and the international protection of human rights is both complex and contentious, reflecting a broader, persistent tension between the recognition of economic and social rights—formally enshrined in various international treaties at both global and regional levels—and the practical limitations in their enforcement and justiciability. Poverty thus poses one of the most urgent challenges to the foundational promise of human rights, which are guaranteed to every individual “without distinction of any kind, such as [...] social origin [...] or other status” (Art. 2, UDHR). While this challenge clearly applies to the protection of any individual living in a state of temporary or chronic poverty, it becomes even more intricate when poverty is compounded by additional layers of vulnerability, such as childhood. In this context, the present paper begins with a brief theoretical analysis of the current international legal framework addressing child poverty, before focusing on the role of the European Social Charter, as interpreted by the European Committee of Social Rights (ECSR). Furthermore, the analysis aims to explore the relationship between the ECSR's interpretation of these rights and the obligations imposed on States and other international organizations by the Convention on the Rights of the Child (1989). In fact, the CRC remains the most widely ratified treaty in history, and adherence to its core principles is a necessary precondition for achieving one of the key targets of the first Sustainable Development Goal in the 2030 Agenda: “[...] ensure that all men and women, particularly the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources” (SDG No. 1 – Target 1.4).

<sup>108</sup> UN General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN doc. A/RES/70/1, 21.10.2015, p. 15.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> A. NOLAN, *European Social Charter: more relevant than ever in Social Europe*, cit.

## L'ELIMINAZIONE DELLA POVERTÀ PER I MINORI ATTRAVERSO LA REALIZZAZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

FRANCESCA PERRINI\*

SOMMARIO: 1. Il contributo della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza all'eliminazione della povertà minorile. – 2. L'Agenda 2030 come strumento per il miglioramento della condizione di povertà dei minori. – 3. Le analisi dell'UNICEF in tema di sviluppo sostenibile per i minori. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

### 1. *Il contributo della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza all'eliminazione della povertà minorile*

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (più comunemente nota come Convenzione sui diritti del fanciullo), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ha ricevuto un'ampia accettazione e ha raggiunto il record di 196 ratifiche, confermandosi come il trattato con il maggior numero di Parti contraenti<sup>1</sup>, con un conseguente campo di applicazione particolarmente ampio. Da segnalare, tuttavia, l'assenza di Stati importanti (come gli Stati Uniti) che suona come una nota stonata nel cammino verso l'universalità del raggio d'azione della Convenzione.

L'importanza dello strumento in questione – non risultando, comunque, inficiata da tale assenza – risiede negli obiettivi che si propone di realizzare, che vanno dal diritto di ogni minore a ricevere un'istruzione gratuita di base e di qualità al diritto ad essere protetti da ogni forma di abuso, violenza o sfruttamento.

È fondamentale sottolineare che la Convenzione non solo riconosce i diritti dei bambini, ma sottolinea anche l'importanza di coinvolgerli attivamente nelle decisioni che li

---

\* Professore associato di Diritto internazionale Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Con la legge n. 176 del 27 maggio 1991, l'Italia ha autorizzato la ratifica e disposto l'esecuzione della Convenzione, che è entrata in vigore nel nostro ordinamento il 12 giugno 1991. Nell'ampia bibliografia sulla Convenzione, si veda, tra gli altri, M. R. SAULLE, *La convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Napoli, 1994; W. A. SCHABAS, *Reservations to the Convention on the Rights of the Child*, in *Human Rights Quarterly*, 2, 1996, p. 472 ss.; S. DETRICK (ed.), *A Commentary on the United Nations Convention of the Rights of the Child*, The Hague-Boston-London, 1999; S. HARRIS-SHORT, *International Human Rights Law: Imperialism, Inept and Ineffective?, Cultural Relativism and the UN Convention on the Rights of the Child*, in *Human Rights Quarterly*, 1, 2003, p. 130 ss.; C. FOCARELLI, *La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e il concetto di "best interest of the child"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 981 ss.; G. GIOFFREDI, *The 1989 United Nations Convention on the rights of the child and its three optional Protocols*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, p. 701 ss.; M. C. MAFFEI, *La tutela internazionale dei diritti del bambino*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Milano, 2015, p. 232 ss.; M. L. PADELLETTI, *Salvaguardia dei minori e best interest of the child secondo la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo*, in *La Comunità internazionale*, 3, 2018, p. 413 ss.; C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019, p. 28 ss.

riguardano. Questo approccio partecipativo favorisce lo sviluppo di una società più inclusiva e rispettosa dei diritti di tutti i suoi membri, compresi i bambini e gli adolescenti.

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, unitamente ai suoi tre Protocolli opzionali<sup>2</sup>, rappresenta, dunque, un pilastro fondamentale per la promozione e la protezione dei diritti dei minori a livello globale. Il suo impatto si riflette nei numerosi Paesi che l'hanno ratificata, dimostrando un impegno concreto verso il benessere e lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti in tutto il mondo.

Vale la pena ricordare brevemente che il contenuto della Convenzione è incentrato su quattro pilastri fondamentali. Innanzitutto, viene in rilievo il principio di non discriminazione (art. 2), in base al quale tutti i minori sono destinatari dei diritti contemplati nella Convenzione senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione, opinione del minore o dei genitori. La Convenzione è, inoltre, interamente ispirata al principio del *best interest of child* (art. 3), secondo cui l'interesse del minore deve essere alla base di ogni decisione pubblica o privata che lo riguardi e deve essere sempre tutelato. Incombe, poi, agli Stati l'obbligo di garantire ai minori il diritto alla vita, alla sopravvivenza e al sano sviluppo (art. 6), impegnando a tal fine tutte le risorse necessarie. E, infine, la Convenzione riconosce il diritto del minore ad essere ascoltato (art. 12) in tutti i procedimenti che lo riguardano, potendo così partecipare attivamente alle decisioni che le autorità competenti sono chiamate ad adottare nei suoi confronti.

Con riferimento alla struttura, la Convenzione si compone di 54 articoli divisi in tre parti: nella prima parte trovano espressione i diritti garantiti (artt. 1-41); nella seconda parte è descritto il sistema di controllo che fa capo al Comitato per i diritti del fanciullo (artt. 42-45); nella terza parte figurano le consuete disposizioni finali, inerenti alla ratifica, l'entrata in vigore, l'adesione, ecc. (artt. 46-54).

Ai fini di una incisiva efficacia dei diritti contenuti nel testo convenzionale viene in rilievo l'art. 4, nella misura in cui in esso è previsto un importante riferimento alla cooperazione internazionale, stabilendosi che gli Stati hanno il dovere di adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi o di altra natura che siano necessari per l'effettivo godimento dei diritti economici, sociali e culturali enunciati nella Convenzione. Gli Stati, peraltro, non solo devono garantire tali diritti a livello nazionale, ma devono anche collaborare tra loro e con le organizzazioni internazionali per assicurare che tali diritti siano rispettati nella comunità internazionale nel suo insieme.

La cooperazione internazionale è fondamentale, peraltro, per affrontare sfide globali come il cambiamento climatico, la disuguaglianza e la povertà.

Ciò vale, con particolare riferimento al tema della povertà, in relazione a quei diritti che, se effettivamente tutelati, assicurano condizioni di benessere generale. Basti pensare a tale riguardo a quanto la Convenzione prevede in materia di salute (art. 26); sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale (art. 27), istruzione ed educazione (artt. 28 e 29), divieto di sfruttamento (art. 32). Sebbene il termine povertà non sia mai menzionato nel testo convenzionale (ed è menzionato solo due volte nel Protocollo addizionale relativo allo

---

<sup>2</sup> Anche i Protocolli opzionali sono stati approvati (i primi due nel 2000 e il terzo nel 2011) dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Si tratta del Protocollo sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, del Protocollo sulla vendita, prostituzione e pornografia dei minori, del Protocollo sulle procedure di reclamo. L'Italia ha autorizzato la ratifica e disposto l'esecuzione dei primi due Protocolli con l. n. 46 dell'11 marzo 2002 e del terzo Protocollo con l. n. 199 del 16 novembre 2015.

sfruttamento sessuale<sup>3</sup>), è di tutta evidenza che i diritti appena richiamati possono essere gravemente compromessi (e finanche totalmente soppressi) da condizioni di povertà.

Ad oltre trent'anni di vigenza, la Convenzione rappresenta il sistema normativo più completo di tutela internazionale dei minori.

Tuttavia, al di là di tale dato formalmente rilevante, occorre evidenziare con riferimento alla condizione dei minori una situazione sostanzialmente preoccupante. Ciò vale, in particolare, per la condizione dei minori negli attuali scenari bellici in Ucraina<sup>4</sup> e a Gaza, come testimoniato dalle atrocità commesse ai danni di bambini e delle quali si hanno evidenze fortemente scioccanti. Vale la pena sottolineare, ai fini del presente lavoro, che i conflitti portano inevitabilmente con sé non solo violenza, ma anche condizioni di povertà sia nel corso delle ostilità che nelle fasi successive di ricostruzione post bellica.

A ciò si aggiunga la condizione di povertà estrema (o assoluta) di alcune aree del pianeta, in cui si registra la mancanza di beni essenziali, come acqua, cibo, vestiario, medicine, ecc. e la condizione di povertà c.d. relativa che interessa altre aree meno svantaggiate, ma comunque prive di mezzi necessari ad assicurare condizioni dignitose per la vita di un numero considerevole di minori.

In particolare, con riferimento alla condizione di povertà dei minori viene in rilievo lo studio pubblicato nel luglio 2023 per conto dell'UNICEF edel Gruppo della Banca Mondiale, nel quale le tendenze della povertà infantile dal 2013 al 2022 vengono analizzate sulla base di tre soglie di povertà internazionali: 2,15 \$ (povertà estrema), 3,65 \$ (reddito medio-basso) e 6,85 \$ (reddito medio-alto)<sup>5</sup>.

Lo studio in oggetto rivela dati cruciali sulle condizioni economiche dei bambini in diverse parti del mondo. Ad esempio, considerando la soglia di povertà estrema di 2,15 \$, si evidenzia che milioni di bambini vivono in situazioni di forte precarietà, senza accesso a cibo sufficiente o a cure mediche adeguate. Tale dato implica l'urgente necessità di interventi mirati per migliorare la loro qualità di vita.

Analogamente, guardando alla soglia del reddito medio-basso di 3,65 \$, emerge che molte famiglie a basso reddito lottano per soddisfare le esigenze di base dei loro figli, come istruzione e alloggio dignitoso. Questa situazione mette in luce le disparità economiche esistenti e la necessità di politiche sociali più inclusive ed efficaci.

Passando alla soglia del reddito medio-alto di 6,85 \$, si nota che, nonostante un miglioramento relativo rispetto alle altre due categorie, vi sono comunque bambini che vivono in condizioni di povertà relativa, con limitate opportunità di crescita e sviluppo

<sup>3</sup> Segnatamente nel Preambolo, in cui si legge: «... gli Stati Parti ..., Convinti che l'eliminazione della vendita di bambini, della loro prostituzione e della pornografia inscenante bambini, sarà agevolata dall'adozione di un approccio globale che tenga conto dei fattori che contribuiscono a questi fenomeni, in particolare sottosviluppo, povertà, disparità economiche, ineguaglianza delle strutture socio-economiche, dissesto delle famiglie, esodo rurale, discriminazione basata sul sesso, irresponsabile comportamento sessuale degli adulti, prassi tradizionali pregiudizievoli, conflitti armati e tratta dei bambini»; e all'art. 10, par. 3, che così recita: «Gli Stati parti si adoperano in vista di rafforzare la cooperazione internazionale per eliminare i principali fattori, quali in particolare la povertà e il sottosviluppo che rendono i bambini vulnerabili alla vendita, alla prostituzione, alla pornografia e al turismo pedofili».

<sup>4</sup> In particolare sugli effetti del conflitto in Ucraina sui minori v. D. MARRANI, *Povertà, tratta di esseri umani e protezione dei minori in fuga dal conflitto in Ucraina*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 3, 2024, p. 342 ss.

<sup>5</sup> D. SALMERON-GOMEZ, S. ENGBERTSDOTTIR, J. A. CUESTA LEIVA, D. NEWHOUSE, D. STEWART, *Global Trends in Child Monetary Poverty: According to International Poverty Lines*, Policy Research Working Paper 10525, World Bank Group, Poverty and Equity Global Practice Social Sustainability and Inclusion Global Practice & Development Data Group, July 2023, consultabile al sito [www.unicef.org](http://www.unicef.org).

ottimale. Il dato pone in evidenza la complessità del problema della povertà infantile e la necessità di approcci integrati per affrontarlo in modo completo<sup>6</sup>.

Ciò che occorre evidenziare è che il rapporto in oggetto fornisce un'analisi dettagliata della situazione dei minori a livello globale, evidenziando la necessità di azioni concertate a livello internazionale per garantire un futuro migliore a tutti i bambini, indipendentemente dal loro contesto socio-economico.

## 2. L'Agenda 2030 come strumento per il miglioramento della condizione di povertà dei minori

Un modo per migliorare la condizione generale dei minori nel mondo e assicurare loro condizioni di vita dignitose e un benessere di ampio respiro è dato dalla piena realizzazione dello sviluppo sostenibile<sup>7</sup>.

Il concetto di sviluppo sostenibile è al centro dell'Agenda 2030 adottata dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015 con la risoluzione *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*<sup>8</sup>, che rappresenta un pilastro cruciale per affrontare le sfide globali del nostro tempo. Il documento utilizza un approccio integrato che si articola attraverso 17 obiettivi, 169 targets, 43 strumenti di attuazione e 248 indicatori che abbracciano le diverse dimensioni dello sviluppo: pace, economia, ambiente, giustizia e democrazia. Quanto al contenuto, esso si rifà all'Agenda per lo sviluppo presentata dall'ex Segretario generale Boutros-Ghali nel 1994, e ha ad oggetto la promozione di un futuro sostenibile e inclusivo<sup>9</sup>.

Il documento, ampiamente analizzato in dottrina<sup>10</sup> con riferimento non solo al suo contenuto, ma anche alla sua natura giuridica, continua a rivestire grande interesse per gli ambiziosi traguardi che si prefigge di raggiungere.

<sup>6</sup> In generale, sui diversi metodi utilizzati per la misurazione della povertà v. F. CAPONE, *Eradicare la povertà nell'interesse delle generazioni future: spunti teorici e prassi regionali a partire dall'Agenda 2030*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Atti del XXVI Convegno SIDI – Firenze (9-10 giugno 2022), Napoli, p. 398 ss.

<sup>7</sup> Sullo sviluppo sostenibile v., tra gli altri, W. LANG (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Leiden, 1994; A. BOYLE, D. FREESTONE (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999; R. GIUFFRIDA, *Lo sviluppo sostenibile: i caratteri delle norme internazionali e il loro operare nella soluzione delle controversie*, in AA.VV., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, pp. 1039 e ss.; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law*, Leiden, 2007; C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Leiden, 2009; V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012, pp. 377 e ss.; M. FULGENZI, *La codificazione del diritto allo sviluppo e il ruolo delle Nazioni Unite*, in P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, P. ROSSI, *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, serie *Quaderni - La Comunità internazionale*, Napoli, 2023, pp. 201 e ss.; D. PAUCIULO, *La portata giuridica del concetto di sviluppo sostenibile e la sua (possibile) inclusione tra gli scopi delle Nazioni Unite*, in P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, P. ROSSI, *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, cit., pp. 241 e ss.

<sup>8</sup> A/RES/70/1.

<sup>9</sup> Si tratta del rapporto presentato all'Assemblea generale dal Segretario generale come supplemento all'Agenda per la pace; *Agenda for development. An Agenda for development: recommendations. Report of the Secretary-General*, A/49/665, 11 november 1994.

<sup>10</sup> V., *ex multis*, M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla"?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2015, p. 489 ss.; R. E. KIM, *The Nexus Between International Law and the Sustainable Development Goals*,

Quanto al contenuto, occorre sottolineare che i 17 *Sustainable Development Goals (SDGs)* si propongono la realizzazione di condizioni di vita migliori per tutti, attraverso interventi mirati in ambiti particolarmente complessi, come la povertà, la disuguaglianza, il clima, il degrado ambientale, la prosperità, la pace e la giustizia

Da quanto detto emerge chiaramente che il contenuto dell'Agenda 2030 rappresenta una evoluzione articolata e attualizzata del concetto di sviluppo sostenibile dalle sue origini ai giorni nostri.

Come è noto, al Rapporto Brundtland del 1987 (elaborato dall'omonima Commissione istituita dalle Nazioni Unite) si deve la prima definizione di sviluppo sostenibile inteso come quello sviluppo in grado di garantire il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti e future nell'ottica di un equo bilanciamento di interessi tra loro confliggenti: da una parte il progresso economico e sociale (inteso come unico mezzo per eliminare o quantomeno ridurre la povertà), dall'altra la tutela dell'ambiente e la conservazione delle risorse naturali<sup>11</sup>.

Da allora il principio dello sviluppo sostenibile ha conosciuto una graduale e costante evoluzione grazie soprattutto al contributo delle Conferenze internazionali su ambiente e sviluppo promosse dalle Nazioni Unite (quella di Rio del 1992, di Johannesburg del 2002 e i Rio+20 del 2012)<sup>12</sup>.

Oggi il concetto di sviluppo sostenibile poggia sulle tre dimensioni economica, sociale e ambientale tenendo conto del principio di integrazione espresso nel Principio 4 della Dichiarazione di Rio del 1992<sup>13</sup>, in cui si afferma che, per realizzare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente deve fare parte integrante del processo di sviluppo e non può essere considerata in maniera a sé stante<sup>14</sup>.

Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua triplice dimensione sopra ricordata, si compone di quattro elementi che attengono all'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, all'equità inter-generazionale, all'equità intra-generazionale e al principio di integrazione.

---

in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 1, 2016, p. 16 ss.; M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 9, 2019, p. 1 ss.

<sup>11</sup> *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*, doc. A/42/427 del 4 agosto 1987. Nel Rapporto si prevede di organizzare una conferenza mondiale sul tema. A tal fine l'Assemblea generale ha istituito un comitato preparatore aperto a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e delle istituzioni specializzate e a tutti gli osservatori accreditati presso l'organizzazione. La Conferenza, convocata con risoluzione dell'Assemblea generale del 22 dicembre 1989 n. 44/228, si è tenuta a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992. Alla Conferenza presero parte 172 Stati, rappresentanti da circa dieci mila partecipanti e 1400 organizzazioni non governative.

<sup>12</sup> In proposito v. S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 582, ss.; G. C. GARAGUSO, S. MARCHISIO (a cura di), *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Milano, 1993; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, in E. ROZO ACUNA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio a Johannesburg*, Torino, 2004; R. CHASEK, *Incorporating Regional Priorities into Global Conferences: A Review of the Regional Preparatory Committee Meetings for Rio+20*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 1, 2012, p. 4 ss.; G. NUCERA, *La Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20)*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, cit. p. 1109 ss.

<sup>13</sup> Il titolo per esteso della Dichiarazione è *Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests*, dal quale si deduce come sia stato difficile per gli Stati partecipanti alla Conferenza il raggiungimento di un accordo sul testo da redigere. Il testo della Dichiarazione, unitamente a tutti gli atti elaborati nell'ambito della Conferenza di Rio è contenuto nel documento A/CONF.151/26 (Vol. III).

<sup>14</sup> Così si legge: «In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it».

Dalla evoluzione che il concetto in esame ha vissuto nel corso degli anni fino al suo inserimento nell'Agenda 2030 si può ritenere che esso non sia del tutto privo di efficacia giuridica. Al di là, infatti, della tipologia dello strumento utilizzato per l'adozione dell'Agenda 2030 – che, essendo contenuta in una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, sarebbe priva di efficacia vincolante – è noto che il valore giuridico dipende dagli effetti che il contenuto dell'atto è in grado di produrre<sup>15</sup>. Pertanto, essendo l'intero contenuto dell'Agenda 2030 largamente ispirato al principio di sviluppo sostenibile, è alla natura giuridica di tale principio che occorre fare riferimento per stabilirne il valore e (di conseguenza) la capacità di produrre effetti negli ordinamenti nazionali<sup>16</sup>. È evidente che tale approccio esula da rigidi formalismi giuridici e si fonda, piuttosto, su aspetti sostanziali.

A tale riguardo ciò che emerge è un generale consenso degli Stati intorno al contenuto del principio di sviluppo sostenibile che trova parzialmente un seguito nell'azione promossa a livello interno per dare attuazione agli obiettivi dell'Agenda 2030<sup>17</sup>.

Tale evoluzione è certamente da valutare positivamente nella misura in cui può dare un valido contributo all'eliminazione della povertà, che, non a caso, dopo essere stata solennemente evocata nel Preambolo della citata risoluzione *Transforming our world* come grande sfida globale e requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile<sup>18</sup>, è prevista come obiettivo 1, che mira a porre fine alla povertà in tutte le sue forme e in ogni luogo, costituendo l'*incipit* dell'Agenda 2030<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Per una ricostruzione del valore giuridico dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile si veda F. CAPONE, *Eradicare la povertà nell'interesse delle generazioni future: spunti teorici e prassi regionali a partire dall'Agenda 2030*, cit., p. 392 ss.

<sup>16</sup> Sul valore giuridico del principio di sviluppo sostenibile si veda M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 13, in cui dopo aver ricostruito le principali teorie sulla natura giuridica del principio di sviluppo sostenibile, «(...) sembra che si possa sostenere che, malgrado la difficoltà di determinare il suo esatto contenuto ed il suo preciso status giuridico, il principio sia ormai divenuto un punto di riferimento imprescindibile per lo sviluppo progressivo del diritto internazionale contemporaneo» e che «sembra possibile che si possa sostenere che sussista a carico degli Stati un "obbligo di mezzi" consistente nella obbligatorietà di adottare ed attuare processi decisionali finalizzati al perseguimento di percorsi di sviluppo sostenibile. (...) Si può quindi a mio avviso concludere che il principio di sviluppo sostenibile possa essere ragionevolmente qualificato come un principio generale di diritto, che può rientrare nella categoria dei "principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni civili prevista dall'articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, nonostante non comporti la sussistenza di specifici obblighi di risultato».

<sup>17</sup> In proposito, con riferimento all'ordinamento italiano si veda il documento "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile", approvata nel 2017 con delibera CIPE n. 108. La versione aggiornata del documento è contenuta nella deliberazione n. 1 del Comitato interministeriale per la transizione ecologica del 18 settembre 2023.

<sup>18</sup> In cui si legge: «This Agenda is a plan of action for people, planet and prosperity. It also seeks to strengthen universal peace in larger freedom. We recognize that eradicating poverty in all its forms and dimensions, including extreme poverty, is the greatest global challenge and an indispensable requirement for sustainable development».

<sup>19</sup> L'obiettivo, intitolato *End poverty in all its forms everywhere*, si prefigge di: «1.1 By 2030, eradicate extreme poverty for all people everywhere, currently measured as people living on less than \$1.25 a day. 1.2 By 2030, reduce at least by half the proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions according to national definitions. 1.3 Implement nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, and by 2030 achieve substantial coverage of the poor and the Vulnerable. 1.4 By 2030, ensure that all men and women, in particular the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources, as well as access to basic services, ownership and control over land and other forms of property, inheritance, natural resources, appropriate new technology and financial services, including Microfinance. 1.5 By 2030, build the resilience of the poor and those in vulnerable situations and reduce their exposure and vulnerability to climate-related extreme events and other economic, social and environmental shocks and

In questo senso, dunque, l'eliminazione della povertà riveste una duplice connotazione, essendo in sé un obiettivo di sviluppo sostenibile e, al tempo stesso, il risultato della piena realizzazione di tutti gli *SDGs*.

Da segnalare che nell'Agenda mondiale per lo sviluppo 2000-2015, adottata nel 2000 dall'Assemblea generale, contenente i *Millennium Development Goals (MDGs)*<sup>20</sup>, l'eliminazione della povertà era l'obiettivo principale, essendo il documento indirizzato ai Paesi in via di sviluppo e volto a favorirne la crescita economica. Il diverso concetto di sviluppo sostenibile, non più legato (come si è detto sopra) alla sola dimensione economica, determina un mutamento di approccio, che si riflette sul contenuto dell'Agenda 2030. Il nuovo documento non è più unicamente finalizzato alla crescita economica degli Stati più svantaggiati, ma rappresenta un impegno globale volto a trasformare tutti i sistemi economici, sociali e ambientali verso un futuro più equo e sostenibile.

Si tratta di un programma ambizioso che pone in luce lo stretto legame tra sviluppo sostenibile e azione per il clima e segna un importante passo verso la promozione di pratiche che mirano a conciliare lo sviluppo economico con la salvaguardia dell'ambiente.

La sostenibilità è, infatti, ravvisabile, in particolare, in materia ambientale e mira a preservare la biodiversità, ridurre le emissioni di gas serra e promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali. All'inclusività è, invece, dedicato l'obiettivo sulla pace e sulla giustizia che si propone di garantire società pacifiche, inclusive e giuste per tutti i cittadini, promuovendo istituzioni efficaci e responsabili a tutti i livelli.

Solo attraverso partenariati e azioni concrete a livello locale e globale, è possibile realizzare progressi significativi verso la realizzazione di questi obiettivi ambiziosi.

L'Agenda 2030 rappresenta, dunque, in generale, una guida essenziale per costruire un mondo migliore per le generazioni presenti e future e, in particolare, un'opportunità per migliorare le condizioni vita dei minori, ai quali in più parti del documento è fatto espresso riferimento, sia negli obiettivi che nella Dichiarazione che li precede, la quale, dopo il generale auspicio per un mondo in cui ogni bambino cresca libero da violenze e sfruttamento nel pieno godimento dei diritti umani<sup>21</sup>, include i bambini tra le categorie di soggetti vulnerabili

---

disasters. 1.a Ensure significant mobilization of resources from a variety of sources, including through enhanced development cooperation, in order to provide adequate and predictable means for developing countries, in particular least developed countries, to implement programmes and policies to end poverty in all its dimensions. 1.b Create sound policy frameworks at the national, regional and international levels, based on pro-poor and gender-sensitive development strategies, to support accelerated investment in poverty eradication actions».

<sup>20</sup> V. Dichiarazione del Millennio, adottata l'8 settembre 2000 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, doc. A/55/L.2.

<sup>21</sup> Il par. 8 così recita: «We envisage a world of universal respect for human rights and human dignity, the rule of law, justice, equality and non-discrimination; of respect for race, ethnicity and cultural diversity; and of equal opportunity permitting the full realization of human potential and contributing to shared prosperity. A world which invests in its children and in which every child grows up free from violence and exploitation. A world in which every woman and girl enjoys full gender equality and all legal, social and economic barriers to their empowerment have been removed. A just, equitable, tolerant, open and socially inclusive world in which the needs of the most vulnerable are met».

da tutelare maggiormente<sup>22</sup>, anche prevedendo per loro un'adeguata istruzione<sup>23</sup> e ponendo fine ad ogni forma di lavoro minorile<sup>24</sup>.

Il riferimento ai bambini è poi presente nelle specificazioni (targets e strumenti di attuazione) degli obiettivi di: eliminare la povertà (obiettivo 1), sconfiggere la fame (obiettivo 2), assicurare la salute e il benessere per tutti e a tutte le età (obiettivo 3), fornire un'istruzione di qualità (obiettivo 4), garantire la parità di genere (obiettivo 5), garantire un lavoro dignitoso e una crescita economica (obiettivo 8), promuovere città e comuni sostenibili (obiettivo 11), promuovere la pace, la giustizia e le istituzioni solide (obiettivo 16).

Si tratta di riferimenti importanti nella misura in cui mirano ad una tutela ampia ed efficace del minore e, in alcuni casi, rappresentano una specificazione dei diritti già previsti nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

### *3. Le analisi dell'UNICEF in tema di sviluppo sostenibile per i minori*

Il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile di cui all'Agenda 2030 rappresenta certamente un traguardo importante per l'umanità in generale e per i minori in particolare. Il contenuto del documento, infatti, presenta importanti punti di contatto con la Convenzione sui diritti del fanciullo. Come quest'ultima, infatti, anche l'Agenda 2030 si fonda sul principio di non discriminazione, ben rappresentato dall'impegno di non lasciare indietro nessuno e di avere cura, in primo luogo, di coloro che sono più vulnerabili.

In tal senso, per quanto, come si è detto, la risoluzione dell'Assemblea generale con la quale viene adottata l'Agenda 2030 non possa essere di per sé considerata un atto obbligatorio, non si può non valutare il consenso generale che ha sorretto l'adozione della

---

<sup>22</sup> Menzionandoli espressamente al par. 23, in cui si legge: « People who are vulnerable must be empowered. Those whose needs are reflected in the Agenda include all children, youth, persons with disabilities (of whom more than 80 per cent live in poverty), people living with HIV/AIDS, older persons, indigenous peoples, refugees and internally displaced persons and migrants».

<sup>23</sup> Secondo il par. 26: «We commit to providing inclusive and equitable quality education at all levels – early childhood, primary, secondary, tertiary, technical and vocational training. All people, irrespective of sex, age, race or ethnicity, and persons with disabilities, migrants, indigenous peoples, children and youth, especially those in vulnerable situations, should have access to life-long learning opportunities that help them to acquire the knowledge and skills needed to exploit opportunities and to participate fully in society. We will strive to provide children and youth with a nurturing environment for the full realization of their rights and capabilities, helping our countries to reap the demographic dividend, including through safe schools and cohesive communities and families».

<sup>24</sup> Così recita il par. 27: «We will seek to build strong economic foundations for all our countries. Sustained, inclusive and sustainable economic growth is essential for prosperity. This will only be possible if wealth is shared and income inequality is addressed. We will work to build dynamic, sustainable, innovative and people-centred economies, promoting youth employment and women's economic empowerment, in particular, and decent work for all. We will eradicate forced labour and human trafficking and end child labour in all its forms. All countries stand to benefit from having a healthy and well-educated workforce with the knowledge and skills needed for productive and fulfilling work and full participation in society. We will strengthen the productive capacities of least developed countries in all sectors, including through structural transformation. We will adopt policies which increase productive capacities, productivity and productive employment; financial inclusion; sustainable agriculture, pastoralist and fisheries development; sustainable industrial development; universal access to affordable, reliable, sustainable and modern energy services; sustainable transport systems; and quality and resilient infrastructure».

risoluzione stessa. Da ciò si deduce una volontà degli Stati di dare seguito, con azioni concrete, agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Tra le varie azioni di monitoraggio sull'attuazione degli impegni (informalmente) assunti dagli Stati, merita attenzione, ai fini della presente indagine, l'attività intrapresa dall'UNICEF. A tale proposito, occorre fare riferimento al Rapporto intitolato *Progress on Children's: Centring child rights in the 2030 Agenda. For Every Child, a Sustainable Future*<sup>25</sup>, dal quale emergono dati importanti sulla condizione dei minori nel mondo in relazione allo stato di avanzamento delle azioni promosse per far sì che il termine del 2030 venga rispettato.

In particolare, l'UNICEF ha esaminato i dati disponibili sugli *SDGs* rilevanti per l'infanzia in relazione a cinque ambiti del benessere infantile – sopravvivenza e benessere, istruzione, protezione dagli abusi, ambiente sicuro e pulito, libertà dalla povertà – all'interno dei quali si registrano significative disparità.

L'analisi in questione registra miglioramenti sostanziali nella sopravvivenza e nello sviluppo infantile, con un calo di circa il 60% dei casi di mortalità di bambini sotto i cinque anni e una diminuzione del 45% dei tassi di malnutrizione.

I dati relativi all'istruzione rivelano che la frequenza scolastica non porta necessariamente all'acquisizione di competenze fondamentali (per esempio, si stima che 600 milioni di bambini e adolescenti non acquisiscono nel percorso scolastico i fondamenti della lettura e della matematica nonostante).

Nell'ambito della protezione dagli abusi, si pone l'accento sulle continue violazioni dei diritti. Basti pensare alla situazione dei matrimoni di minori, che, sebbene in diminuzione, rimane un grave problema, come dimostrato dai 12 milioni di ragazze che ogni anno si sposano ancora prematuramente.

Nonostante i progressi nel campo dell'ambiente sicuro e pulito, restano oltre 2,2 miliardi di persone senza acqua potabile sicura e 3,5 miliardi sono privi di servizi igienico-sanitari sicuri. Ogni giorno, oltre 1.000 i bambini muoiono prima di compiere cinque anni a causa dell'acqua non potabile.

Infine, con riferimento all'eliminazione della povertà si rileva che ancora un numero considerevole di bambini subisce gravi privazioni. In questo ambito i progressi fatti non sono ancora sufficienti e testimoniano una triste verità: oggi i bambini sono i soggetti più colpiti dalle numerose crisi in atto, tra cui figurano la recessione economica, il cambiamento climatico e il conseguente degrado ambientale, le emergenze sanitarie, i conflitti.

Purtroppo, proprio in tema di povertà i dati riportati nel Rapporto UNICEF rivelano uno scenario sconcertante e, al tempo stesso, preoccupante, di forte disuguaglianza e esclusione sociale, basti pensare al fatto che entro il 2030, solo un bambino su quattro vivrà in una casa.

Si stima che 150 milioni di bambini – il 6% della popolazione infantile – vivano in 11 paesi in cui è stato raggiunto il 50% degli obiettivi relativi all'infanzia – il che è, di fatto, il più alto livello di risultati finora raggiunti a livello globale, ma non ancora sufficiente.

Accelerare l'azione per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi all'infanzia è utile, peraltro, anche da un punto di vista economico, nella misura in cui, il miglioramento delle condizioni di vita delle giovani generazioni rappresenta la più ampia forma di investimento sullo sviluppo e, dunque, un grande passo avanti verso l'eliminazione della povertà.

---

<sup>25</sup> UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, *Progress on Children's Well-Being: Centring child rights in the 2030 Agenda; For every child, a sustainable future*, UNICEF Division of Data, Analytics, Planning and Monitoring Data and Analytics Section, New York, September 2023.

#### 4. Brevi considerazioni conclusive

Alla luce di quanto esposto si ritiene di dover sottolineare lo speciale rapporto che intercorre tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile così come declinati nell'Agenda 2030 e i minori. Un rapporto speciale, nella misura in cui i minori sono certamente destinatari (e, per un fatto anagrafico, i maggiori beneficiari) degli effetti positivi che derivano dalla piena realizzazione degli *SDGs* (ovviamente qualora il termine finale del 2030 venisse pienamente rispettato con riferimento a tutti i 17 obiettivi) e sono anche coloro che (ancora una volta per un fatto anagrafico) soffrono maggiormente le conseguenze ambientali, economiche e sociali di uno sviluppo che per troppo tempo non è stato sostenibile.

Tale circostanza è ben sottolineata dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo nella sua attività di controllo sul rispetto della Convenzione del 1989, sia per quanto attiene al profilo ambientale, che per gli altri ambiti citati.

Per quanto attiene al profilo ambientale viene in rilievo la decisione del Comitato relativa al caso *Sacchi e al. c. Argentina e al.*, pubblicata l'11 ottobre 2022<sup>26</sup>, rigettata per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. La comunicazione era stata presentata da 16 minori impegnati in vari movimenti di lotta ai cambiamenti climatici (tra di loro anche la nota attivista Greta Thunberg) contro Argentina, Brasile, Francia, Germania e Turchia, accusati di non avere adottato misure adeguate per mitigare le emissioni di gas ad effetto serra contribuendo così alla crisi climatica all'origine dei disastri naturali che minacciano il loro diritto alla vita e il loro diritto alla salute. Con riferimento a tale caso, ai fini della presente indagine, rileva la posizione espressa da Boyd e Knox, i quali, intervenendo in qualità di *amici curiae* a sostegno dell'ammissibilità, hanno posto al centro del loro ragionamento gli effetti che i cambiamenti climatici producono sulle condizioni di povertà dei minori.

Nel documento, infatti, la povertà è menzionata in stretta correlazione con la crisi climatica e ai diritti umani. Ciò con riferimento, innanzitutto, all'impatto della crisi climatica sulla povertà, nella misura in cui la crisi climatica aggrava le disuguaglianze sociali ed economiche, intensifica la povertà e ostacola i progressi verso il miglioramento del benessere dei bambini<sup>27</sup>. Si sottolinea, inoltre, la particolare condizione di vulnerabilità di coloro i quali versano in condizioni di povertà, in ragione del fatto che i danni causati dai cambiamenti climatici colpiscono maggiormente coloro che sono già svantaggiati e vulnerabili, inclusi i bambini, le donne, le persone con disabilità, coloro che vivono in povertà, e le popolazioni

---

<sup>26</sup> Si tratta del caso CRC/C/88/D/107/2019. Su tale decisione v. A. NOLAN, *Children's Rights and Climate Change at the UN Committee on the Rights of the Child: Pragmatism and Principle in Sacchi v Argentina*, in *European Journal of International Law: Talk!*, 20 ottobre 2021; M. LA MANNA, *Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata: la petizione contro il cambiamento climatico Sacchi et al. c. Argentina non supera il vaglio del Comitato dei diritti del fanciullo*, in *SIDIBlog*, 15 novembre 2021; A. LIGUORI, *Cambiamento climatico e diritti umani dinanzi al Comitato dei diritti del fanciullo*, *La Comunità internazionale*, 1, 2022, p. 117 s.; L. MAGI, *Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso Sacchi e altri*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, 2022, p. 157 ss.; Y. SUEDEI, *Litigation Climate Change before the Committee on the Rights of the Child in Sacchi v Argentina et al.: Breaking New Ground?*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2022, p. 549 ss.

<sup>27</sup> In tal senso il par. 9 cita il report dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite *Analytical study on the relationship between climate change and the full and effective enjoyment of the rights of the child*, A/HRC/35/13, par. 50, in cui si legge: «Climate change heightens existing social and economic inequalities, intensifies poverty and reverses progress towards improvement in children's well-being».

indigene e le comunità locali che dipendono dall'agricoltura, dalle foreste o dagli ecosistemi costieri<sup>28</sup>. Con specifico riferimento ai minori, si evidenzia che la povertà e l'appartenenza a popolazioni emarginate aumentano la vulnerabilità dei bambini agli effetti nefasti che la crisi climatica può produrre sulle loro condizioni di salute<sup>29</sup>. Pertanto, gli Stati devono adottare e attuare politiche in grado di ridurre le emissioni e promuovere la resilienza climatica, assicurando che gli investimenti pubblici e privati siano coerenti con uno sviluppo a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima, per proteggere i diritti umani e ridurre la povertà<sup>30</sup>.

A conferma del legame che intercorre tra effetti negativi dei cambiamenti climatici e povertà è da evidenziare che ulteriori riferimenti in tal senso sono presenti nel *General Comment* N. 26 sui diritti dei minori e l'ambiente del 22 agosto 2023, adottato dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo nel corso della 93<sup>a</sup> sessione (8-26 maggio 2023)<sup>31</sup>, in cui si include l'emergenza climatica tra le crisi che minacciano in maniera sistematica i diritti dei minori, evidenziandosi che è *in primis* il diritto alla vita ad essere minacciato dal degrado ambientale e dalla povertà che ne deriva<sup>32</sup>. La povertà figura, inoltre, tra i fattori che aumentano il rischio per i minori di essere esposti a forma di violenza, abuso e sfruttamento<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Al par. 4 si legge: «Unless States take urgent actions to reduce emissions, the future impacts of climate change will be even worse. Even a seemingly modest increase, to 1.5°C over pre-industrial levels, will enormously increase the number of people subjected to poverty, disasters, food insecurity, illness and death. These harms will be felt most by those who are already disadvantaged and vulnerable, including children, women, persons with disabilities, those living in or near poverty, and Indigenous peoples and local communities that depend on agriculture, forests or coastal ecosystems. At 1.5°C, small island States will start to reach the limits of possible adaptation, forcing them to face the loss of their lands and cultures. An increase of 2.0°C over pre-industrial levels exacerbates all of these outcomes, as the IPCC has explained in detail».

<sup>29</sup> Così il par. 9: «Children are particularly at risk from the climate crisis for several reasons. First, children are more vulnerable than adults to environmental harms of all kinds, which interfere with a vast range of their rights protected by the Convention on the Rights of the Child (the Convention), including their rights to life, health and development, food, housing, water and sanitation, and play and recreation. They are particularly vulnerable to health problems exacerbated by climate change, including malnutrition, acute respiratory infections, diarrhoea and other water-borne illnesses».

<sup>30</sup> Al par. 13, richiamando la dichiarazione congiunta dei comitati delle Nazioni Unite di controllo dei diritti umani (*Statement on human rights and climate change*, HRI/2019/1), si afferma: «The Committee, together with the other treaty bodies, stated that “Failure to take measures to prevent foreseeable human rights harm caused by climate change, or to regulate activities contributing to such harm, could constitute a violation of States’ human rights obligations”. To comply with those obligations, States “must adopt and implement policies aimed at reducing emissions, which reflect the highest possible ambition, foster climate resilience and ensure that public and private investments are consistent with a pathway towards low carbon emissions and climate resilient development”».

<sup>31</sup> *General comment No. 26(2023) on children’s rights and the environment, with a special focus on climate change*, CRC/C/GC/26.

<sup>32</sup> Al par. 20 si legge: «The right to life is threatened by environmental degradation, including climate change, pollution and biodiversity loss, which are closely linked to other fundamental challenges impeding the realization of this right, including poverty, inequality and conflict. States should take positive measures to ensure that children are protected from foreseeable premature or unnatural death and threats to their lives that may be caused by acts and omissions, as well as the activities of business actors, and enjoy their right to life with dignity. Such measures include the adoption and effective implementation of environmental standards, for example, those related to air and water quality, food safety, lead exposure and greenhouse gas emissions, and all other adequate and necessary environmental measures that are protective of children’s right to life».

<sup>33</sup> Al par. 35 si afferma: «Environmental degradation, including the climate crisis, is a form of structural violence against children and can cause social collapse in communities and families. Poverty, economic and social inequalities, food insecurity and forced displacement aggravate the risk that children will experience violence, abuse and exploitation. For example, poorer households are less resilient to environment-related shocks, including those caused or exacerbated by climate change, such as rising sea levels, floods, cyclones, air pollution,

Il danno ambientale, inoltre amplifica gli effetti della povertà infantile che, dunque, andrebbe ridotta con adeguati programmi nazionali di intervento per le aree maggiormente a rischio<sup>34</sup>.

Riferimenti analoghi sono presenti nel Rapporto presentato nel 2020 dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani<sup>35</sup> all'*High Level Political Forum*<sup>36</sup>, in cui si evidenzia che «In order to ensure that children's rights are fully realized and that children are not left behind in the implementation of the SDGs, a systematic child rights-based approach with the Convention on the Rights of the Child at the centre is required. Child rights principles should guide the Agenda's implementation, particularly non-discrimination, the best interests of the child, the right to life, survival and development, and participation».

Alla luce di tali evidenze e in considerazione, peraltro, della circostanza che proprio i minori sono in prima linea nella realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 – basti pensare all'impegno profuso in tal senso dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado nella diffusione e promozione del contenuto degli obiettivi di sviluppo sostenibile, come anche al movimento giovanile che si è sviluppato in tutto il mondo a difesa del pianeta dai pericoli provocati dai cambiamenti climatici – l'auspicio non può che essere che la povertà, il primo degli obiettivi di sviluppo sostenibile, venga realmente eliminata per tutti i bambini del mondo.

ABSTRACT: *The elimination of poverty for children through the achievement of sustainable development*

The article focuses on the special relationship between sustainable development and poverty conditions of children

In particular, in the first part of the article the attention is focused on the provisions of the United Nations Convention on the rights of the child relating to poverty. The following subject analyzed is the evolution of the concept of sustainable development with particular reference to the content of the Agenda 2030.

With these considerations, the importance of achieving the SDGs for the purpose of eliminating child poverty is underlined.

---

extreme weather events, desertification, deforestation, droughts, fires, storms and biodiversity loss. The financial hardships, food and clean water shortages and fragile child protection systems brought about by such shocks undermine families' daily routines, place an extra burden on children and increase their vulnerability to gender-based violence, child marriage, female genital mutilation, child labour, abduction, trafficking, displacement, sexual violence and exploitation and recruitment into criminal, armed and/or violent extremist groups. Children must be protected from all forms of physical and psychological violence and from exposure to violence, such as domestic violence or violence inflicted on animals».

<sup>34</sup> Così si legge al par. 47: «Exposure to environmental harm has both direct and structural causes and exacerbates the effects of multidimensional child poverty. In the environmental context, social security, as guaranteed under article 26 of the Convention, is particularly relevant. States are urged to introduce features into social security policies and social protection floors that provide children and their families with protection against environmental shocks and slow-onset harms, including from climate change. States should strengthen child-centred poverty alleviation programmes in the areas that are most vulnerable to environmental risks».

<sup>35</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, *Child Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Accelerated action and transformative pathways: realizing the decade of action and delivery for sustainable development*, reperibile online al sito [www.sustainabledevelopment.org](http://www.sustainabledevelopment.org).

<sup>36</sup> Organismo incaricato di esaminare i progressi degli Stati nella realizzazione degli SDGs che si riunisce ogni anno sotto l'egida del Consiglio economico e sociale.

ANNA PITRONE\*

## LA LOTTA ALLA POVERTÀ EDUCATIVA NELL'UNIONE EUROPEA: LIMITI E PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le limitate competenze dell'Unione europea in materia di istruzione. – 3. Le azioni dell'Ue per combattere la povertà educativa. – 4. La sfida del digitale. – 5. Considerazioni conclusive sulle possibili prospettive.

### 1. *Introduzione*

La “povertà educativa”, intesa come privazione della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare capacità, talenti e aspirazioni, è senza dubbio strettamente connessa alla povertà economica.

A causa di condizioni economiche difficili, infatti, soprattutto i minori non godono delle stesse opportunità dei loro coetanei in situazioni economiche migliori.

Si tratta di un fenomeno che non è estraneo al nostro continente, come risulta dal Rapporto Unicef sulla condizione dei bambini nell'Unione europea del 2024<sup>1</sup>, che evidenzia come negli ultimi anni i minori nell'Unione europea abbiano dovuto affrontare sfide significative, come la pandemia di Covid-19, che hanno avuto un significativo impatto sull'istruzione, quindi sulla loro salute e sul loro stile di vita.

Dal Rapporto emerge che nel 2022 circa il 40% dei quindicenni non aveva raggiunto una competenza di base in lettura e matematica e tra i giovani di età compresa fra i 16 e i 19 anni solo un terzo aveva competenze avanzate in ambiti come l'alfabetizzazione informatica, la comunicazione, la creazione di contenuti digitali, la sicurezza e la risoluzione dei problemi.

Fra i fattori che impattano maggiormente sul benessere delle bambine e dei bambini pesano non solo quelli economici<sup>2</sup>, ma anche fattori ambientali: nel 2022, infatti, ottantacinquemila persone in 16 Paesi dell'Unione sono state sfollate dalle loro case a causa di disastri legati al clima, inclusi molti bambini. Anche fattori come l'inquinamento dell'aria, dell'acqua, del cibo e altre sostanze nell'ambiente, così come le condizioni abitative e la qualità dell'area locale, influenzano lo sviluppo e il benessere dei bambini.

Negli ultimi anni l'Unione europea ha introdotto alcune iniziative per combattere la povertà dei bambini e promuovere la loro educazione, ma allo stato attuale, stante le limitate competenze in tale ambito, gli interventi si sono limitati a promuovere solo la cooperazione fra Stati membri.

Il presente lavoro intende analizzare le azioni sin qui realizzate e riflettere sulle nuove sfide e i possibili futuri progressi nell'ambito delle competenze dell'Unione.

---

\* Professoressa Associata di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina.

<sup>1</sup> Il Rapporto è disponibile all'indirizzo <https://www.datocms-assets.com/30196/1708354042-the-state-of-children-in-the-european-union-in-inglese.pdf>

<sup>2</sup> Secondo il Rapporto nel 2022 un bambino su 4 risultava a rischio povertà o esclusione sociale.

## 2. Le limitate competenze dell'Unione europea in materia di istruzione

Nel silenzio dei trattati, già a partire degli anni 60, la allora Comunità europea ha regolato alcuni aspetti dell'istruzione, seppur nell'ambito di altre competenze e limitatamente ad aspetti funzionali alla realizzazione delle libertà previste nel trattato, in particolare la libertà di circolazione dei lavoratori<sup>3</sup>.

Ai programmi della Commissione europea finalizzati alla cooperazione fra Stati membri, seguirono negli anni atti giuridicamente vincolanti, quali le direttive sul riconoscimento dei titoli e la loro circolazione, nonché sulla libera circolazione degli studenti.

Con il Trattato di Maastricht venne formalmente riconosciuta una specifica competenza della Comunità, rientrando l'istruzione e la formazione di qualità fra gli obiettivi contenuti nell'allora articolo 3 lett. p) TCE; fu inoltre introdotta una autonoma base giuridica in materia di istruzione (art. 126 TCE), secondo la quale l'azione comunitaria avrebbe dovuto limitarsi a contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri, sostenendo e integrando, se necessario, la loro azione.

La disposizione non ha subito modifiche di rilievo dopo la riforma di Lisbona, collocandosi la competenza in materia di istruzione fra quelle di sostegno *ex* articolo 6 TFUE. È bene, però, rilevare come la nuova base giuridica (art. 165 TFUE) non trovi più collocazione come la precedente nell'ambito della politica sociale, bensì all'interno del nuovo Titolo XII "Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport", a testimonianza, come osservato<sup>4</sup>, di una nuova visione che considera l'istruzione e la formazione elementi fondamentali per lo sviluppo della persona. Rimane esclusa ogni misura di armonizzazione, costituendo l'obiettivo della disposizione, non l'uniformità dei sistemi di istruzione nazionale, bensì lo sviluppo di un'istruzione di qualità nel pieno rispetto delle diversità culturali e linguistiche degli Stati membri.

In ossequio alla natura programmatica dell'articolo 165 TFUE, negli anni l'Unione ha finanziato numerosi programmi di cooperazione<sup>5</sup>, promosso strumenti comuni<sup>6</sup> e adottato diverse iniziative.

<sup>3</sup> Si rinvia a V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018, pp. 4 ss.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 25; S. MARINO, *La competenza in materia di istruzione nell'Unione europea: prime riflessioni su recenti tendenze*, in *Eurojus*, 1/2024, p. 153.

<sup>5</sup> Si veda la decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 in *GUUE* L 327 del 24 novembre 2006, pp. 45 ss. che ha istituito un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente, *Lifelong Learning Programme 2007-2013* (LLP), sostituito dal programma Erasmus+ (2014 - 2020), con regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE, in *GUUE* L 347 del 20 dicembre 2013, pp. 50 ss.

<sup>6</sup> Fra i quali, ad esempio la Carta europea di qualità per la mobilità, Europass, un documento standardizzato usato in tutta Europa che registra in maniera formale le competenze acquisite da un individuo durante un percorso di mobilità in un paese europeo. Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla mobilità transnazionale nella Comunità a fini di istruzione e formazione professionale: Carta europea di qualità per la mobilità, in *GUUE* L 394 del 30 dicembre 2006, pp. 5 ss.

Giova inoltre sottolineare come l'esigenza di un elevato livello di istruzione venga richiamata anche all'articolo 9 TFUE<sup>7</sup>, fra quelle di cui l'Unione deve tener conto nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni.

Rileva poi il carattere dell'istruzione quale diritto fondamentale, sancito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta diritto primario, come è noto, dopo l'adozione del Trattato di Lisbona.

L'articolo 14 della Carta riconosce, infatti, ad ogni persona il diritto all'istruzione e dispone la gratuità di quella obbligatoria; l'affermazione del diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche è poi strettamente connessa all'articolo 24 della Carta, sui diritti del minore, che afferma che i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere, e al rispetto del loro superiore interesse. Questa disposizione si basa, come specificato nelle Spiegazioni relative alla Carta, sulla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo - firmata il 20 novembre 1989 e ratificata da tutti gli Stati membri - che al diritto all'istruzione dedica due disposizioni.

L'articolo 28 della Convenzione sancisce gli obblighi in capo agli Stati parti necessari a rendere effettivo il diritto all'istruzione, quali l'obbligatorietà e la gratuità dell'insegnamento primario, l'accessibilità all'insegnamento superiore, all'orientamento scolastico e professionale, l'adozione di misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola.

Le finalità dell'educazione sono contenute all'articolo 29 della Convenzione, al quale è dedicato peraltro il primo Commento Generale del Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>8</sup>, che sottolinea come tali finalità siano tutte direttamente collegate alla realizzazione della dignità umana e dei diritti del bambino, fra queste lo sviluppo del suo pieno potenziale, del rispetto dei diritti umani, di un elevato senso d'identità e di affiliazione, della socializzazione e dell'interazione del bambino con gli altri e con l'ambiente. L'articolo 29, in altre parole, aggiunge al diritto all'educazione una dimensione qualitativa, disciplinandone anche il contenuto.

Infine, in ambito UE, rileva la proclamazione, nel 2017, del Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS)<sup>9</sup>, un atto privo di valore giuridico vincolante, il cui obiettivo era riunire diritti e principi già presenti nell'*acquis* dell'UE e nelle normative internazionali, al fine di renderli maggiormente visibili, comprensibili ed espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli<sup>10</sup>.

Quanto al contenuto, il PEDS contiene 20 principi articolati in tre capi. Rileva in questa sede il primo capo che contiene, fra gli altri, i principi ed i diritti in tema di istruzione e formazione, e il capo III, relativo alla protezione sociale e all'inclusione, che contiene anche il principio dell'assistenza all'infanzia e ai minori.

Il principio n. 1 ribadisce il diritto di ogni persona ad un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo

<sup>7</sup> Una "*mainstreaming social clause*" ovvero una "*clausola sociale orizzontale*", così B. BERCUSSON, *The Lisbon Treaty and Social Europe*, in *Europäische RechtsKademie, (ERA) Forum*, 1/2009, pp. 87 ss. Si veda R. CISOTTA, *Art. 9 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, pp. 459 ss.

<sup>8</sup> Commento generale n. 1 del Comitato sui diritti dell'infanzia, del 17 aprile 2001, Le finalità dell'educazione, CRC/GC/2001/1.

<sup>9</sup> Il 17 novembre 2017, nel corso del Vertice sociale di Göteborg, i presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione proclamavano il Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS).

<sup>10</sup> P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *La Comunità internazionale*, 2/2019, p. 247.

la transizione nel mercato del lavoro. Una particolare attenzione è riservata ai minori al Capo III, aperto dal principio n.11 che sancisce il diritto dei bambini all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità.

È sulla base di tali previsioni che negli anni le istituzioni dell'Unione sono intervenute nel combattere la povertà educativa specie nelle giovani generazioni, seppur nei limiti delle competenze attribuite loro nei trattati.

### 3. Le azioni dell'Ue per combattere la povertà educativa

A seguito della crisi finanziaria internazionale del 2008 e l'esplosione della crisi economica del 2009, la Commissione europea ha adottato la Strategia Europa 2020<sup>11</sup>, con l'obiettivo di accompagnare la ripresa economica dell'Unione europea con una serie di riforme che stabilissero fondamenta solide per la crescita e la creazione di occupazione fino al 2020. Con riferimento all'istruzione, l'obiettivo che ci si poneva era la riduzione del tasso di abbandono scolastico dal 15% al 10%, nonché l'aumento della quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori dal 31% ad almeno il 40% nel 2020.

Per la realizzazione di questi obiettivi, negli anni successivi l'Unione europea ha promosso alcune iniziative specifiche; con riferimento all'educazione e alla cura della prima infanzia, ritenute fondamentali per l'apprendimento permanente, l'integrazione sociale, lo sviluppo personale e l'occupabilità, in una comunicazione del 2011<sup>12</sup> la Commissione si impegnava a promuovere l'identificazione e lo scambio di buone pratiche ed esperienze tra gli Stati membri mediante il "metodo aperto di coordinamento"<sup>13</sup> nel settore dell'istruzione e della formazione; a sostenere lo sviluppo di approcci innovativi sviluppando progetti e reti transazionali nell'ambito del programma di apprendimento permanente; a fornire sostegno alla ricerca in questi settori nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo; infine, a incoraggiare gli Stati membri ad investire in questi settori mediante i Fondi strutturali, in particolare sostenendo la formazione del personale e lo sviluppo di infrastrutture accessibili.

Qualche anno dopo, la Commissione adottava una raccomandazione in materia di investimenti sociali a favore dei bambini<sup>14</sup>, allo scopo di fornire agli Stati membri delle istruzioni sui mezzi con cui contrastare la povertà infantile e favorire il benessere dei bambini,

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 def.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione europea del 17 febbraio 2011, *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, COM(2011) 66 def.

<sup>13</sup> Il metodo di coordinamento aperto, creato originariamente negli anni Novanta come parte della politica sull'occupazione, è stato definito come uno strumento della strategia di Lisbona del 2000. Si trattava di un periodo in cui l'integrazione economica dell'UE avanzava rapidamente, ma i paesi dell'UE erano reticenti a dare maggiori poteri alle istituzioni europee.

Tale metodo ha fornito un nuovo quadro di cooperazione tra i paesi dell'UE per far convergere le politiche nazionali verso alcuni obiettivi comuni. Si basa principalmente sulla competenza del Consiglio a identificare e definire gli obiettivi da raggiungere, su strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, orientamenti), infine sul "benchmarking", monitorato dalla Commissione europea, vale a dire l'analisi comparativa dei risultati dei paesi dell'UE e lo scambio delle migliori pratiche.

<sup>14</sup> Raccomandazione della Commissione 2013/112/UE, del 20 febbraio 2013, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, in *GUUE* L 59 del 2 marzo 2013, pp. 5 ss.

stabilendo un quadro comune europeo. Nello specifico la raccomandazione sollecitava un approccio basato su strategie integrate fondate su tre pilastri: l'accesso a risorse adeguate per ridurre la povertà, favorendo la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro ed assicurandosi che il loro lavoro fosse "conveniente" e offrendo un tenore di vita adeguato attraverso una combinazione di assegni e indennità familiari; l'accesso a servizi di qualità a prezzi contenuti per aumentare le possibilità di vita dei bambini e favorire il loro sviluppo; il diritto dei bambini a partecipare, favorendo la loro partecipazione ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali, attivando meccanismi che promuovessero la partecipazione dei bambini ai processi decisionali che li riguardano. La Commissione invitava, dunque, gli Stati membri a utilizzare appropriatamente le opportunità offerte dagli strumenti finanziari dell'UE a sostegno di tali azioni.

Timidi progressi in effetti si sono registrati; così, nel 2014, da un primo bilancio della Strategia Europa 2020<sup>15</sup> emergeva come il tasso di abbandono scolastico fosse calato dal 15,7% del 2005 al 12,7% del 2012 e come la metà degli Stati membri avesse già raggiunto i propri obiettivi nazionali. In aumento risultava anche la quota di giovani che avevano completato il ciclo di istruzione terziaria, passata dal 27,9% del 2005 al 35,7% del 2012.

Tuttavia, si tratta di dati che, allora come ora, vanno letti alla luce delle profonde differenze esistenti fra Stati membri.

Un recente rapporto pubblicato dalla Commissione europea<sup>16</sup>, infatti, mette in luce come nonostante la percentuale complessiva di abbandoni precoci di istruzione e formazione continui a diminuire nell'Unione, il fenomeno resti comunque assai vario, considerato che in ben nove Stati membri si sia registrato addirittura un aumento della percentuale di abbandoni precoci; tra questi: Svezia, Germania e Slovacchia. Anche nel nostro Paese ci si trova ancora al di sopra della media UE. Le cause, secondo il rapporto, sono la scarsa coesione sociale e la povertà culturale ed economica ampiamente diffusa.

La pandemia di Covid-19 ha aggravato le disuguaglianze comportando un aumento in generale del tasso di povertà e del rischio di esclusione sociale. In particolare, i gruppi a basso e medio reddito hanno subito le maggiori perdite a causa della crescente disoccupazione e delle minori possibilità di telelavoro. Nondimeno, la chiusura delle scuole ha fatto sì che ai minori venisse a mancare una fonte affidabile di alimentazione, dal momento che molti di loro sono stati privati dei pasti scolastici. La diffusa digitalizzazione ha in qualche modo attenuato la perdita di istruzione causata dalla chiusura delle scuole, ma molti minori non disponevano di ambienti di apprendimento domestici favorevoli, ad esempio a causa della mancanza delle attrezzature necessarie, di una connessione internet scadente o della mancanza di sostegno nello studio. Le misure di distanziamento sociale hanno inciso, inoltre, anche sulle formule di assistenza formale, sull'istruzione e sui servizi ricreativi.

Così, nel 2021, la Commissione europea ha adottato una Strategia sui diritti del minore<sup>17</sup> che riunisce tutti gli strumenti legislativi, politici e di finanziamento dell'Unione sui diritti dell'infanzia in un unico quadro globale. Basata sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo

---

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 5 marzo 2014, Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2014)130 def.

<sup>16</sup> European Commission, *Education and Training Monitor 2024*. Comparative report.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 24 marzo 2021, Strategia dell'UE sui diritti dei minori, COM(2021) 142 def.

sostenibile, la Strategia propone una serie di azioni mirate in sei aree tematiche prioritarie: partecipazione alla vita politica e democratica; inclusione socio-economica, sanità e istruzione; lotta contro la violenza nei confronti dei minori e garanzie di protezione dell'infanzia; una giustizia a misura di minore; società digitale e dell'informazione; dimensione globale, anche durante le crisi e i conflitti.

Per sostenere tali azioni, i diritti dei minori devono essere integrati in tutte le politiche pertinenti dell'Unione.

Sulla base della Strategia, nel giugno 2021, su proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato una raccomandazione che ha istituito una Garanzia per l'infanzia<sup>18</sup>, con l'obiettivo di prevenire e combattere l'esclusione sociale, garantendo ai bambini e agli adolescenti a rischio di povertà l'accesso effettivo a un'alimentazione sana, un alloggio adeguato, l'accesso effettivo e gratuito all'educazione e alla cura della prima infanzia, all'istruzione (comprese le attività scolastiche), a un pasto sano per ogni giorno di scuola e all'assistenza sanitaria.

Particolare attenzione è riservata anche alla dimensione di genere e a forme di svantaggio specifiche, quali i minori senza fissa dimora o in situazioni di grave deprivazione abitativa, i minori con disabilità, i minori provenienti da un contesto migratorio, i minori appartenenti a minoranze etniche, in particolare Rom, i minori che si trovano in strutture di assistenza alternativa e i minori in situazioni familiari precarie.

La raccomandazione prevede che gli Stati membri, in cui il tasso di povertà minorile è al di sopra della media europea, possano utilizzare il Fondo sociale europeo Plus<sup>19</sup>, nella misura di almeno il 5% dell'allocazione totale, in interventi specifici per il contrasto alla povertà infantile. Concorrono alla realizzazione della Garanzia per l'infanzia anche le risorse del Fondo Europeo di sviluppo regionale<sup>20</sup> e del *Next Generation EU*<sup>21</sup>. Si prevede che per la programmazione delle risorse, ogni Stato membro aderente rediga un Piano d'azione nazionale, sottoponendolo alla Commissione Europea<sup>22</sup>.

Nel giugno del 2023, si è conclusa la fase pilota del progetto, che ha visto la partecipazione di sette Stati membri - Italia, Bulgaria, Croazia, Germania, Grecia, Lituania e Spagna - e oggi il modello è stato esteso a tutti gli altri Stati membri.

<sup>18</sup> Raccomandazione del Consiglio UE n. 1004 del 14/06/2021 per la Garanzia europea per l'Infanzia, in *GUUE* L 233 del 22 giugno 2021, pp. 14 ss.

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013, in *GUUE* L 231 del 30 giugno 2021, pagg. 21 ss.

<sup>20</sup> Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, in *GUUE* L 231 del 30 giugno 2021, pp. 60 ss.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, in *GUUE* LI 433 del 22 dicembre 2020, pp. 23 ss.

<sup>22</sup> Ciascun Piano contiene le azioni di attuazione da intraprendere fino al 2030, tenendo conto delle circostanze nazionali, regionali e locali nonché delle azioni e misure strategiche esistenti a sostegno dei minori bisognosi. I piani d'azione includono in particolare: le categorie di minori bisognosi destinatarie che devono essere raggiunte dalle misure integrate corrispondenti; gli obiettivi quantitativi e qualitativi da conseguire in relazione ai minori bisognosi da raggiungere attraverso le misure corrispondenti, tenendo conto delle disparità regionali e locali; le misure previste o adottate, nonché le risorse finanziarie necessarie e le tempistiche; le altre misure previste o adottate per contrastare l'esclusione sociale dei minori e per interrompere i cicli intergenerazionali dello svantaggio: un quadro nazionale per la raccolta dei dati, il monitoraggio e la valutazione della raccomandazione.

Ancora, con riguardo all'istruzione, nel 2020, la Commissione ha adottato una comunicazione sullo spazio europeo dell'istruzione<sup>23</sup> articolato anch'esso in sei dimensioni: qualità, inclusione e parità di genere, transizioni verde e digitale, insegnanti, istruzione superiore e un'Europa più forte nel mondo.

La comunicazione ha definito i mezzi e le tappe per la realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025, con il sostegno del *Next Generation EU* e del programma *Erasmus+* e ha predisposto un quadro per la cooperazione con gli Stati membri e per la partecipazione dei portatori di interessi, compresa una struttura di rendicontazione e analisi, con obiettivi concordati in materia di istruzione al fine di promuovere e monitorare le riforme.

Il 18 novembre 2022 la Commissione europea ha approvato la relazione sui progressi compiuti per la realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione<sup>24</sup>, per fare il punto sulle iniziative e le tendenze in atto nell'UE e programmare l'agenda per il 2025. Con specifico riferimento alla povertà educativa rileva la proposta di una raccomandazione del Consiglio sui percorsi per il successo scolastico, effettivamente adottata qualche giorno dopo<sup>25</sup>. Il Consiglio raccomanda agli Stati membri di rafforzare ovvero sviluppare entro il 2025 una strategia integrata e globale per il successo scolastico, promuovendo l'inclusione e riducendo l'abbandono, attraverso misure di prevenzione, di intervento e di compensazione, basata su dati concreti e che combini misure universali e individualizzate, al fine di sostenere i discenti, i dirigenti scolastici, gli insegnanti, i formatori e le scuole in generale.

Infine, il Consiglio raccomanda agli Stati membri anche di ottimizzare l'utilizzo delle risorse nazionali o dell'UE al fine di investire in infrastrutture, formazione, strumenti e risorse, e di coinvolgere attivamente i giovani nell'attuazione della raccomandazione attraverso il dialogo e l'ascolto.

#### 4. *La sfida del digitale*

La pandemia di Covid-19 e il lungo periodo di chiusura delle scuole hanno anche messo in luce la necessità di affrontare le sfide e le opportunità dell'istruzione digitale.

Le misure degli Stati in risposta alla pandemia, in particolare il passaggio dalle aule fisiche delle scuole alle aule virtuali, hanno infatti acuito, come è stato osservato<sup>26</sup>, il cd. *digital divide*, definito dall'OCSE<sup>27</sup> come «*gap between individuals, households, businesses and geographic areas at different socio-economic levels with regard both to their opportunities to access ICT and to their use of the Internet for a wide variety of activities*».

---

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025, del 30 settembre 2020, COM(2020) 625 def.

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ai progressi compiuti nella realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione, del 18 novembre 2022, COM(2022) 700 def.

<sup>25</sup> Raccomandazione del Consiglio del 28 novembre 2022 sui percorsi per il successo scolastico che sostituisce la raccomandazione del Consiglio, del 28 giugno 2011, sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico in GUUE C 469 del 9 dicembre 2022, pp. 1 ss.

<sup>26</sup> S. DE VIDO, *Diritto all'istruzione e accesso ad internet all'epoca del covid-19*, in *Quaderni di Sidiblog*, 2021, pp. 3 ss.

<sup>27</sup> Si veda <https://www.oecd.org/en/topics/digital-divides.html>

Un divario, dunque, che non si limita all'accesso ad internet, problema comunque assai diffuso anche nel continente europeo, ma che in generale riguarda la capacità di beneficiare della c.d. tecnologia dell'informazione e della comunicazione (ICT).

Consapevole di tali limiti, il 30 settembre 2020, la Commissione europea ha adottato un piano d'azione per l'istruzione digitale<sup>28</sup>, per sostenere l'adattamento sostenibile ed efficace all'era digitale dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri.

L'iniziativa ha stabilito due priorità strategiche per il periodo 2021/2027, vale a dire la promozione dello sviluppo di un ecosistema altamente efficiente di istruzione digitale e il miglioramento delle competenze e delle abilità necessarie alla trasformazione digitale.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, la Commissione si è impegnata a portare avanti importanti attività, fra le quali l'avvio di un dialogo strutturato con gli Stati membri sui fattori che favoriscono il successo dell'istruzione e delle competenze digitali, tra cui il sostegno agli istituti di istruzione e formazione, l'avvio di un dialogo rafforzato sull'istruzione digitale tra le parti interessate dell'economia e gli istituti di istruzione, l'elaborazione di orientamenti per la pedagogia digitale, nonché il miglioramento delle competenze degli insegnanti.

Il piano d'azione ha previsto inoltre lo sviluppo di un quadro europeo per i contenuti dell'istruzione digitale, basato sulla diversità culturale e creativa, allo scopo di indicare i principi guida per settori specifici, compreso uno studio di fattibilità per una piattaforma online per condividere risorse certificate, che dovrebbe essere presentato nel febbraio 2025.

Al fine di sostenere la connettività e le attrezzature digitali nell'istruzione e nella formazione, riducendo le disparità nell'accesso a Internet ad alta velocità, la Commissione sostiene la connettività gigabit e 5G per i motori socioeconomici, come le scuole, a tal fine ha invitato gli Stati membri a sfruttare al massimo il sostegno dell'Unione europea per migliorare l'accesso a Internet e favorire l'acquisto di tecnologie digitali, applicazioni di *e-learning* e piattaforme, utilizzando i vari programmi di finanziamento dell'UE, tra cui il dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>29</sup>.

Considerata poi l'evoluzione costante e veloce dei sistemi di intelligenza artificiale (IA), al fine di migliorare la comprensione del loro effetto sull'istruzione e la formazione, nel 2022 la Commissione ha elaborato orientamenti etici sull'intelligenza artificiale e sull'utilizzo dei dati<sup>30</sup>; si tratta di linee guida sull'uso dei dati nell'insegnamento e nell'apprendimento, concepite per aiutare gli insegnanti a comprendere il potenziale che le applicazioni dell'intelligenza artificiale e dell'uso dei dati possono avere nell'istruzione e per aumentare la consapevolezza dei possibili rischi, in modo che siano in grado di interagire in modo positivo, critico ed etico con i sistemi di intelligenza artificiale e sfruttarne appieno il potenziale.

Nello stesso anno, sono stati pubblicati Orientamenti per aiutare gli insegnanti e gli educatori a promuovere l'alfabetizzazione digitale e a contrastare la disinformazione attraverso l'istruzione e la formazione<sup>31</sup>; elaborati da un gruppo informale di esperti della

---

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 30 settembre 2020, Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale, COM(2020) 624 def.

<sup>29</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza in *GUUE* L 57 del 18 febbraio 2021, pp. 17 ss.

<sup>30</sup> Commissione europea, Direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, *Ethical guidelines on the use of artificial intelligence (AI) and data in teaching and learning for educators*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/153756>.

<sup>31</sup> Commissione europea, Direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, *Orientamenti per gli insegnanti e gli educatori volti a contrastare la disinformazione e promuovere l'alfabetizzazione*

Commissione, gli Orientamenti offrono agli insegnanti e agli educatori alcune indicazioni concrete, compresi consigli pratici e piani di attività.

Nel quadro del piano d'azione per l'istruzione digitale, la Commissione europea ha aggiornato il quadro delle competenze digitali (DigComp 2.2)<sup>32</sup> per includervi competenze, conoscenze e atteggiamenti relativi all'IA e all'uso dei dati e ha promosso uno studio di fattibilità al fine di mettere a punto, entro il 2025, un certificato europeo delle competenze digitali (EDSC) per far sì che, ad esempio, datori di lavoro ed erogatori di formazione possano riconoscere in modo rapido e agevole le competenze digitali acquisite dai cittadini europei.

Infine, la Commissione sostiene la raccolta dei dati sulle competenze digitali degli studenti dell'Unione, per comprendere meglio le lacune e rafforzare la base di conoscenze per le azioni volte a colmare tali lacune e introdurre un obiettivo dell'Unione per le competenze digitali degli studenti. A tale scopo, pubblica annualmente una relazione comparativa, accompagnata da 27 relazioni nazionali. L'edizione del 2024<sup>33</sup> si concentra sull'apprendimento per la sostenibilità, come richiesto dalla raccomandazione del Consiglio del 2022 sull'apprendimento per la transizione verde e lo sviluppo sostenibile<sup>34</sup> e su un nuovo quadro concettuale per il monitoraggio dell'apprendimento per la sostenibilità.

Ma se il ricorso alla tecnologia ha rappresentato e continua a rappresentare un'utile risorsa per lo sviluppo e la crescita dei minori, allo stesso tempo richiede una più attenta tutela degli stessi, soggetti particolarmente vulnerabili nel *cyberspace*<sup>35</sup>.

Già prima del diffondersi del Covid 19, l'Unione era intervenuta con atti di *soft law*<sup>36</sup> al fine di sviluppare contenuti e servizi nuovi e di migliore qualità diretti ai ragazzi, garantendo loro di potersi muovere in sicurezza nell'ambiente in linea.

Anche il regolamento sulla protezione dei dati personali<sup>37</sup>, il cui obiettivo, come è noto, è quello contemperare il diritto alla privacy con gli eventuali altri interessi fondamentali coinvolti, riconosce la necessità di una specifica protezione dei dati personali dei minori, nella

---

*digitale attraverso l'istruzione e la formazione*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/263200>

<sup>32</sup> R. VUORIKARI, S. KLUZER, Y. PUNIE, *DigComp 2.2: The Digital Competence Framework for Citizens - With new examples of knowledge, skills and attitudes*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022. L'aggiornamento comprende un'appendice di oltre 70 esempi che possono aiutare i cittadini a capire meglio dove e in quali situazioni del quotidiano possono aspettarsi di imbattersi in sistemi di intelligenza artificiale. Fornisce inoltre esempi pratici delle modalità di applicazione delle tecnologie emergenti nella nostra vita quotidiana.

<sup>33</sup> Commissione europea, Direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, *Education and training monitor 2024: comparative report*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/815875>.

<sup>34</sup> Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 relativa all'apprendimento per la transizione verde e lo sviluppo sostenibile, in *GUUE* C 243 del 27 giugno 2022, pp. 1 ss.

<sup>35</sup> G. BONINI, *Minori 4.0 e tutela dei diritti fondamentali nell'era della digitalizzazione: quali sfide per l'Unione europea?*, in *Papers di diritto europeo*, 2021, n. 1, p. 96

<sup>36</sup> Si vedano fra gli altri la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012 sulla tutela dei minori nel mondo digitale, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 2 maggio 2012, Strategia europea per un internet migliore per i ragazzi, COM(2012) 196 def.

<sup>37</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in *GUUE* L 119 del 4 maggio 2016, pp. 1 ss.

misura in cui, in ragione dell'età, possono essere meno consapevoli dei rischi, delle conseguenze e delle misure di salvaguardia, nonché dei loro diritti<sup>38</sup>.

L'articolo 8 del regolamento nello specifico si occupa del consenso al trattamento dei dati del minore, valorizzando la sua posizione giuridica, consentendogli di prestare legittimamente il suo consenso a partire dal compimento del sedicesimo anno d'età<sup>39</sup>, limite anagrafico che ha l'obiettivo appunto di tutelarne la vulnerabilità<sup>40</sup>.

Rileva infine l'adozione della direttiva (UE) 2018/1808 sui servizi media audiovisivi<sup>41</sup>, che ha aggiornato la precedente disciplina, introducendo fra l'altro importanti nuove forme di tutela per i minori, tenuto conto della sempre maggiore convergenza fra televisione e servizi distribuiti via internet, nonché della richiesta, proveniente soprattutto dai più giovani, di accesso a contenuti tramite smart TV o TV connesse e dispositivi portatili.

La direttiva ha esteso le misure di protezione dei minori applicabili ai servizi di trasmissione televisiva anche ai servizi di media audiovisivi a richiesta, con un intervento di armonizzazione minima che rimette agli Stati membri l'adozione di misure volte a fornire un livello più elevato di protezione. In questa prospettiva la direttiva rimette agli Stati membri il compito di adottare misure volte a garantire che i minori non vedano o ascoltino servizi di media audiovisivi potenzialmente lesivi per il loro sviluppo fisico, mentale o morale<sup>42</sup>. Tali misure «devono essere proporzionate alla potenziale nocività del programma». Per i contenuti più nocivi, come la violenza gratuita e la pornografia, sono richieste misure più rigorose<sup>43</sup>.

Infine, la tutela dei minori *online* ha trovato spazio anche nel recente discorso di Ursula Von der Leyen dinanzi la plenaria del Parlamento europeo, nel quale ha annunciato la prima indagine europea sull'impatto dei *social media* sul benessere dei giovani<sup>44</sup>.

##### 5. Considerazioni conclusive sulle possibili prospettive

Le azioni dell'Unione europea nell'ambito della lotta alla povertà educativa si sono spesso scontrate con le sue limitate competenze nell'ambito delle politiche sociali e dell'istruzione.

<sup>38</sup> Regolamento (UE) 2016/679, cit., considerando n. 38.

<sup>39</sup> Salvo indicare, al capoverso successivo, che i legislatori nazionali sono liberi di dettare per legge un'età inferiore, purché essa non sia al di sotto dei tredici anni.

<sup>40</sup> G. BONINI, *Minori 4.0 e tutela dei diritti fondamentali nell'era della digitalizzazione*, cit.

<sup>41</sup> Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, in *GUUE* L 303 del 28 novembre 2018, p. 69 ss.

<sup>42</sup> Quali la scelta dell'ora di trasmissione, gli strumenti per la verifica dell'età o altre misure tecniche.

<sup>43</sup> F. DONATI, *La tutela dei minori nella direttiva 2018/1808*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei Media*, 1/2019, pp. 60 ss.

<sup>44</sup> Negli Orientamenti politici pubblicati il 18 luglio 2024 si legge inoltre “*Combatteremo le tecniche non etiche utilizzate dalle piattaforme online, come lo scorrimento infinito, la riproduzione automatica predefinita o le notifiche push costanti, intervenendo sulla progettazione dei servizi online che creano dipendenza. Combatteremo con fermezza, con un piano d'azione contro il cyberbullismo, la crescente tendenza ad assumere comportamenti abusivi online*”.

Non sorprende dunque che gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa<sup>45</sup> abbiano messo in luce possibili interventi su entrambi i fronti.

Accanto alla richiesta di politiche sociali “più robuste”, al fine di ridurre le disuguaglianze e la povertà, alla piena attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e alla inclusione nei trattati di un Protocollo sul progresso sociale, la sessione plenaria ha chiesto l'istituzione entro il 2025 di uno spazio europeo dell'istruzione inclusivo, al cui interno tutti i cittadini, anche quelli nelle zone rurali e remote, abbiano pari accesso a un'istruzione di qualità e all'apprendimento permanente.

In particolare, sia in materia di politiche sociali che di istruzione è stata sottolineata la necessità di rafforzare le attuali competenze dell'Unione.

Il dibattito, come è noto, è andato avanti<sup>46</sup> e il 22 novembre 2023 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sui progetti intesi a modificare i trattati<sup>47</sup>, nella quale ha ribadito la richiesta di allegare ai trattati un protocollo sul progresso sociale e, nell'ambito dell'istruzione, ha sottolineato la necessità che l'Unione si impegni a tutelare e promuovere l'accesso all'istruzione gratuita e universale, la libertà accademica istituzionale e individuale e i diritti umani.

Il Parlamento, inoltre, ha proposto di prevedere competenze concorrenti anche in materia di istruzione, in particolare per quanto concerne questioni transnazionali quali il riconoscimento reciproco di titoli di studio, voti, competenze e qualifiche.

Non sembra al momento che la riforma dei trattati sia una priorità per le istituzioni e gli Stati membri; tuttavia, la trasversalità del tema, come sancita dal citato articolo 9 TFUE, e le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali potrebbero aiutare le istituzioni europee a rendere più effettiva la lotta alla povertà educativa.

Nondimeno i finanziamenti europei, se ben gestiti, potrebbero risultare fondamentali nella lotta alla povertà educativa, anche a trattati invariati.

Così il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)<sup>48</sup>, istituito nel 2014, ha lo scopo di sostenere le iniziative degli Stati membri tese a fornire agli indigenti assistenza materiale e contiene misure di inclusione sociale.

<sup>45</sup> A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être*, in *European Law Journal*, 2020, pp. 484 ss.; B. GUASTAFERRO, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pp. 923 ss.; L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in *BlogDUE*, 29 maggio 2022; F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*, in *Annali AISDUE*, III (2021), pp. 9 ss.; F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini* in *BlogDUE*, 24 giugno 2022; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post AISDUE*, III (2021), pp. 1 ss.

<sup>46</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Conferenza su futuro dell'Europa. Dalla visione all'azione, del 17 giugno 2022, COM(2022) 404 def. e il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*, Paris-Berlin, 18 September 2023, reperibile online <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>. P. GARGIULO, *Riflessioni sul futuro dell'integrazione europea tra "passato e presente"*, in *Osorin*, 2023; A. PROFETA, *Il progetto di riforma dei Trattati europei: cambiare "tutto" affinché "nulla" cambi*. "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century", in *Diritti comparati*, 2023; A. PADOA SCHIOPPA, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea*, in *Centro studi per il federalismo*, 2023, n. 58.

<sup>47</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)).

<sup>48</sup> Regolamento (UE) 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, in *GUUE* L 72 del 12 marzo 2014, pp. 1 ss.

Un altro strumento fondamentale è il citato Fondo sociale europeo Plus, che rende disponibili finanziamenti dell'UE per cofinanziare azioni volte a contrastare la povertà e l'esclusione, combattere la discriminazione e aiutare le categorie più svantaggiate ad avere accesso al mercato del lavoro. Per il periodo 2021-2027, il Fondo dispone di un bilancio totale di quasi 99,3 miliardi di EUR, il 25% da destinare all'inclusione sociale, e, negli Stati membri in cui il numero di minori ad alto rischio di povertà è superiore alla media dell'UE, almeno il 5% a misure che migliorino la parità di accesso dei minori all'assistenza sanitaria, all'istruzione e all'assistenza all'infanzia gratuite, a un alloggio dignitoso e a un'alimentazione adeguata.

Ancora fra i sei obiettivi definiti nel citato dispositivo per la ripresa e la resilienza, che ha lo scopo di attenuare l'impatto economico e sociale della crisi da Covid-19, due contribuiscono a contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

Infine, nel contesto della transizione verso un'economia climaticamente neutra, l'Unione ha adottato una serie di misure volte a garantire che la povertà e l'inclusione sociale non si aggravino, fra questi il meccanismo per una transizione giusta, compreso il Fondo per una transizione giusta<sup>49</sup> e il Fondo sociale per il clima<sup>50</sup>.

Nondimeno, rileva come fra le priorità della Commissione per il mandato 2025/2029 rientri il rafforzamento del modello sociale europeo, in particolare la promozione dell'equità sociale e il rafforzamento della coesione sociale e regionale. A tal fine, sono stati annunciati un nuovo piano d'azione per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e la prima strategia dell'UE contro la povertà, che potrebbero dare un significativo impulso anche alla lotta contro la povertà educativa nell'Unione europea.

ABSTRACT: *The fight against educational poverty in the European union: limits and prospects*

“Educational poverty”, understood as the deprivation of the possibility of learning, experimenting, developing skills, talents and aspirations, is undoubtedly closely linked to economic poverty.

Due to difficult economic conditions, in fact, especially minors do not enjoy the same opportunities as their peers in better economic situations.

In recent years, the EU has introduced some initiatives to combat child poverty and promote their education, but at present, given the limited competences in this area, interventions can be limited to promoting only cooperation between Member States.

This work intends to analyse the actions carried out so far and reflect on the new challenges and possible future progress within the Union's competences.

---

<sup>49</sup> Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta in *GUUE* L 231 del 30 giugno 2021, pp. 1 ss.

<sup>50</sup> Regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060, in *GUUE* L 130 del 16 maggio 2023, pp. 1 ss.

ISABELLA SALSANO\*

## ADATTAMENTO CLIMATICO E MINORI SVANTAGGIATI: IL SUPERIORE INTERESSE DEL MINORE NELL'AFRICA SUB-SAHARIANA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'impatto della povertà sui minori nell'Africa Sub-Sahariana. – 3. Il principio del superiore interesse del minore. – 4. Il concetto di giustizia climatica intergenerazionale e opportune strategie di adattamento. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

La vulnerabilità dei bambini provenienti da contesti economicamente svantaggiati agli effetti del cambiamento climatico rappresenta una minaccia per la realizzazione di molti dei loro diritti<sup>1</sup>.

I minori di oggi, in particolare provenienti dalle nazioni più povere, rischiano di subire in misura sproporzionata le ripercussioni del cambiamento climatico. Essi sono spesso prevalentemente esclusi dalle riflessioni e dagli accordi globali riguardanti le risposte più adeguate alle catastrofi naturali, nonostante siano i più colpiti dalle conseguenze di un clima che sta cambiando a un ritmo rapido, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. Rispetto agli adulti, infatti, i bambini sono maggiormente esposti agli effetti diretti del caldo eccessivo, della siccità e di eventi meteorologici estremi.

Questi fattori possono alterarne le prospettive di sviluppo, a causa, ad esempio, di malattie trasmesse da vettori, dislocazione economica, denutrizione o migrazione forzata, ostacolando così la loro piena realizzazione di individui<sup>2</sup>. I bambini economicamente svantaggiati, essendo tra i membri più fragili della società, spesso sono vittime di profonde disuguaglianze dovute all'instabilità dell'ambiente in cui vivono<sup>3</sup>. La considerazione preliminare alla base di questo studio è che i disastri naturali aumentino la probabilità che ai minori non siano garantiti i bisogni essenziali, tra cui cibo, servizi igienici e assistenza sanitaria, aggravando così la loro condizione di vulnerabilità legata alla povertà assoluta<sup>4</sup>.

---

\*Dottoranda di ricerca in Diritto Internazionale, Università del Salento

<sup>1</sup> Sul punto, vedi tra gli altri, C. BAKKER, *Climate change and right to life: Limits and potentialities of the human rights protection system*, in O. QUIRICO, M. BOUMGHAR (a cura di), *Climate Change and Human Rights. An International and Comparative Law Perspective*, London, 2015, pp. 71-88; Z. VAGHRI, *Climate change, an unwelcome legacy: The need to support children's rights to participate in global conversations*, in *Children, Youth and Environments*, 2018, pp. 104-114; R. HANNA, P. OLIVA, *Implications of climate change for children in developing countries*, in *The Future of Children*, 2016, pp. 115-132; E. S. BURKE, A. V. SANSON, J. VAN HOORN, *The psychological effects of climate change on children*, in *Current psychiatry reports*, 2018, pp. 1-8.

<sup>2</sup> J. CURRIE, O. DESCHÈNES, *Children and climate change: Introducing the issue*, in *The future of children*, 2016, pp. 3-9.

<sup>3</sup> A. DAOUD, B. HALLERÖD, D. GUHA-SAPIR, *What is the association between absolute child poverty, poor governance, and natural disasters? A global comparison of some of the realities of climate change*, in *PLoS one*, 2016.

<sup>4</sup> V. DIWAKAR, E. LOVELL, S. OPITZ-STAPLETON, A. W. SHEPHERD, J. TWIGG, *Child poverty, disasters and climate change: investigating relationships and implications over the life course of children*, in Overseas Development Institute (ODI) Report, 2019.

Pertanto, osservando le significative trasformazioni sociali che possono derivare dai cambiamenti climatici, accade di sovente che i bambini subiscano un impatto particolarmente negativo<sup>5</sup>. I disastri naturali ricomprendono anche una dimensione sociale, economica ed ambientale e le loro conseguenze negative possono essere mitigate da provvedimenti di natura tecnica e istituzionale<sup>6</sup>. Un evento meteorologico naturale si trasforma in disastro quando ha un impatto negativo sugli esseri umani, soprattutto se la resilienza alle crisi non è adeguatamente sviluppata. È riconosciuto che i disastri naturali possano generare povertà, ma è altrettanto vero il sillogismo inverso, ovvero che quest'ultima può incrementare la vulnerabilità ai rischi naturali. Un aumento dei disastri naturali, infatti, è spesso associato a tassi più alti di povertà e la povertà infantile rappresenta in particolare un significativo fattore di rischio<sup>7</sup>. Il cambiamento climatico, quindi, contribuisce ad aumentare le disuguaglianze, specialmente tra i soggetti vulnerabili ed economicamente svantaggiati, e l'ingiustizia sociale<sup>8</sup> e la distruzione delle risorse naturali, che ne sono conseguenza, aggravano la povertà multidimensionale, la malnutrizione e i tassi di mortalità tra i bambini<sup>9</sup>.

Il continente africano è particolarmente esposto agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, delle inondazioni e della diffusione delle malattie, perché la povertà rende più difficile l'adattamento a climi variabili e alla scarsità di cibo<sup>10</sup>. Il fatto che la sopravvivenza e la nutrizione infantile siano a rischio nelle aree in cui si intersecano penuria di risorse economiche e variabilità climatica sottolinea l'urgenza di implementare sistemi legislativi *ad hoc* per proteggere i soggetti vulnerabili<sup>11</sup>. L'adozione di misure per contrastare le implicazioni del cambiamento climatico è quindi certamente da considerarsi uno degli aspetti più significativi di qualsiasi quadro legislativo volto a mitigare gli effetti negativi della povertà e del clima estremo sui bambini dell'Africa sub-sahariana<sup>12</sup>.

Eppure, attualmente manca uno standard internazionale chiaramente definito che possa essere utilizzato per determinare il migliore interesse del bambino nel contesto dell'adattamento al cambiamento climatico. Inoltre, le politiche adottate dai Paesi africani in materia non riflettono adeguatamente le esigenze dei minori<sup>13</sup>.

Nell'ambito del diritto internazionale, il concetto di "miglior interesse del fanciullo" è stato introdotto per la prima volta nella Dichiarazione sui diritti del fanciullo del 1959 con

<sup>5</sup> C. BENSON, E. J. CLAY, *Disasters, vulnerability and the global economy: Implications for less-developed countries and poor populations*, in C. S. GALBRAITH, C. H. STILES, (a cura di), *Developmental Entrepreneurship: Adversity, Risk, and Isolation*, 2006, pp. 115-145.

<sup>6</sup> B. K. PAUL, *Environmental Hazards and Disasters: Contexts, Perspectives and Management*, Chichester, 2011.

<sup>7</sup> Vedi sul punto D. M. GARCIA, M. C. SHEEHAN, *Extreme weather-driven disasters and children's health*, in *International journal of health services*, 2016, pp. 79-105; S. BARTLETT, *The implications of climate change for children in lower-income countries*, in *Children, Youth and Environments*, 2008, pp. 71-98; H. WHITE, J. LEAVY, A. MASTERS, *Comparative perspectives on child poverty: A review of poverty measures*, in *Journal of Human Development*, 2003, pp. 379-396.

<sup>8</sup> B. S. LEVY, V. W. SIDEL, *Collective violence caused by climate change and how it threatens health and human rights*, in *Health and Human Rights Journal*, 2014, p. 32 ss.

<sup>9</sup> J. S. MASTALER, *A case study on climate change and its effects on the global poor*, in *Worldviews: Global Religions, Culture, and Ecology*, 2011, pp. 65-87.

<sup>10</sup> D. N. BUWANI, R. T. H. DOLAMO, *Climate change in sub-Saharan Africa: Nature restoration as an ethical issue*, in *Theologia Viatorum*, 2020, pp. 1-8.

<sup>11</sup> J. S. MASTALER, *A case study on climate change and its effects on the global poor*, in *Worldviews: Global Religions, Culture, and Ecology*, 2011, pp. 65-87.

<sup>12</sup> K. ODEKU, E. MEYER, *Climate change surge: Implementing stringent mitigation and adaptation strategies in South Africa*, in *Journal of African Law*, 2010, pp. 159-183.

<sup>13</sup> D. JAMIESON, *Adaptation, mitigation, and justice*, in S. M. GARDINER, S. CANEY, D. JAMIESON, H. SHUE, (a cura di), *Climate ethics: Essential readings*, Oxford, 2010.

l'intento di tutelare giuridicamente gli interessi specifici dei minori<sup>14</sup>. Esso costituisce non solo un diritto sostanziale, ma anche un principio interpretativo se abbinato ad altri diritti.

Ciò comporta che i governi debbano tenere in considerazione le esigenze dei bambini africani riguardo l'assistenza sanitaria, la nutrizione e l'accesso all'acqua durante l'elaborazione di piani di adattamento normativo. Gli effetti della povertà e delle migrazioni forzate sulla salute psicofisica dei minori sottolineano inoltre criticità di natura sociale e di disuguaglianza intergenerazionale<sup>15</sup>. In questo contesto, la crisi climatica funge da fattore di moltiplicazione delle minacce, intensificando le condizioni di vulnerabilità e le asimmetrie preesistenti tra le popolazioni<sup>16</sup>. Ciò si traduce in ripercussioni particolarmente gravose su comunità, famiglie e minori che già sopportano notevoli difficoltà economiche.

L'obiettivo del presente lavoro è di esaminare il principio dell'interesse superiore del fanciullo nel contesto dell'impatto del cambiamento climatico sui diritti umani e di approfondire il concetto di giustizia climatica intergenerazionale.

## 2. *L'impatto della povertà sui minori nell'Africa Sub-Sahariana*

Dall'intersezione tra povertà, cambiamento climatico e diritti dei minori in Africa sub-sahariana emerge come condizioni di svantaggio economico limitino la capacità delle comunità di adattarsi a modelli climatici imprevedibili e all'insicurezza alimentare, con effetti pregiudizievoli, nello specifico, sui bambini<sup>17</sup>. Essi sono particolarmente vulnerabili all'impatto del cambiamento climatico, che aggrava ulteriormente le disparità sociali preesistenti, esasperando fenomeni come la malnutrizione, la contrazione di malattie<sup>18</sup>, la scarsità d'acqua e, non da ultimo, le migrazioni forzate in seguito alla degradazione di risorse naturali<sup>19</sup>. Gli effetti negativi dei disastri climatici sui bambini in questi contesti sono esacerbati dalle condizioni di povertà multidimensionale, per cui le lunghe distanze percorse da loro per raccogliere acqua o gli spostamenti forzati a seguito di eventi meteorologici estremi<sup>20</sup>, ad esempio, pregiudicano anche la tutela del diritto all'istruzione, oltre che a cibo e acqua pulita e ad un ambiente salubre<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> M. L. PADELLETTI, *Salvaguardia dei minori e best interests of the child secondo la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo*, in *Comunità internazionale: rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale*, 2018, pp. 413-427.

<sup>15</sup> A. V. SANSON, S. E. BURKE, *Climate change and children: An issue of intergenerational justice*, in N. BALVIN, D. J. CHRISTIE (a cura di), *Children and peace: From research to action*, 2020, pp. 343-362.

<sup>16</sup> P. HUNTJENS, K. NACHBAR, *Climate change as a threat multiplier for human disaster and conflict*, in *The Hague Institute for Global Justice, Working Paper 9*, 2015, pp. 1-24.

<sup>17</sup> M. C. DANWOOD, *Combating Child Poverty: The Role of Economic, Social and Cultural Rights*, in J. SLOTH-NIELSEN (a cura di), *Children's Rights in Africa*, New York, 2016, pp. 91-108.

<sup>18</sup> O. S. OLATUNYA, *Poverty and Severity of Childhood Sickle Cell Disease*, in *British Journal of Haematology*, 2020, pp. 819-821. Si veda anche T. SCOVAZZI, *I Bambini e il Cambiamento Climatico*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2021, pp. 947-975.

<sup>19</sup> O. I. ILESANMI, J. D. HAYNES, F. O. OGUNDIMU, *Returnees' Perspectives of the Adverse Impact of Forced Displacement on Children*, in *Social Sciences*, 2024; P. VERWIMP, J. F. MAYSTADT, *Forced Displacement and Refugees in Sub-Saharan Africa: An Economic Inquiry*, World Bank Policy Research Working Paper N. 7517, 2015.

<sup>20</sup> F. IPPOLITO, *Environmentally induced displacement: When (ecological) vulnerability turns into resilience (and asylum)*, in *International Journal of Law in Context*, vol. 20, 2024, pp. 74-91.

<sup>21</sup> M. NOBLE, G. WRIGHT, L. CLUVER, *Developing a Child-Focused and Multidimensional Model of Child Poverty for South Africa*, in *Journal of Children and Poverty*, 2006, pp. 39-53.

Il rapporto tra diritti dei minori e povertà rischia di apparire concettualmente vago e pertanto necessita di ulteriore approfondimento<sup>22</sup>.

Il termine “povertà” viene qui utilizzato per riferirsi sia a condizioni di povertà estrema, in essere da più generazioni, che a situazioni temporanee che portano con sé il rischio di perdurare a lungo<sup>23</sup>. Nei pochi strumenti giuridici internazionali menzionanti la povertà<sup>24</sup>, il concetto viene accompagnato da quello dell’“esclusione sociale” che ne deriva, riferendosi ad individui che sperimentano emarginazione e a cui è, di conseguenza, negato l’accesso a determinati diritti e a risorse indispensabili<sup>25</sup>.

L’art. 30 della Carta Sociale Europea, ad esempio, nel tentativo di assicurare l’effettivo esercizio del diritto alla tutela contro la povertà, invita le parti ad adottare misure coordinate volte a promuovere l’accesso all’educazione, impiego, alloggio e assistenza medica per gli individui che vivono situazioni di grave indigenza<sup>26</sup>. Queste misure sono rivolte anche ai gruppi più vulnerabili, tra cui rientrano i bambini, per assicurare loro pari opportunità, uguaglianza, e protezione dalla discriminazione. I minori che crescono in condizioni di povertà, difatti, sono spesso considerati portatori di uno svantaggio intrinseco e durevole<sup>27</sup>.

I principi e le linee guida sulla correlazione tra diritti umani e strategie atte a ridurre la povertà, pubblicati dall’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani nel 2006<sup>28</sup>, fanno esplicito riferimento ai minori come vittime e soggetti particolarmente fragili.

Raccomandano, dunque, l’elaborazione di soluzioni *ad hoc* soprattutto per quanto riguarda l’accesso all’istruzione e all’assistenza sanitaria<sup>29</sup>. Allo stesso modo, il report dell’Esperto Indipendente su diritti umani e povertà estrema sottolinea l’urgenza di rispettare il principio del miglior interesse del fanciullo, che verrà approfondito in seguito, e assicurare la sua partecipazione sia nella fase di sviluppo che di implementazione di strategie specifiche a suo favore<sup>30</sup>. Stabilisce inoltre che tutti gli Stati debbano garantire ai minori eguale accesso a servizi sociali di base che includono cibo, alloggio, acqua pulita, educazione primaria e assistenza medica, in modo da evitare che essi siano soggetti non solo a malattie e deprivazioni fisiche, ma anche a sfruttamento, violenze e abusi.

Il diritto ad uno standard di vita salubre, infatti, si estende oltre gli aspetti puramente materiali fino a ricomprendere condizioni adeguate anche sotto il profilo psicologico, morale e mentale, oltre che sociale<sup>31</sup>. Quanto detto trova riscontro in particolare nell’Africa sub-sahariana che, nonostante i significativi avanzamenti in materia su scala globale, risente

<sup>22</sup> F. D. COSTA, *Poverty and Human Rights: From Rhetoric to Legal Obligations-A Critical Account of Conceptual Framework*, in *International Law Journal on Human Rights*, 2008, p. 81 ss.

<sup>23</sup> Consiglio d’Europa, *Explanatory Report della Carta Sociale Europea* (riveduta), Strasburgo, 3 maggio 1996.

<sup>24</sup> Consiglio d’Europa, *Carta Sociale Europea* (riveduta), 5 marzo 1996, CETS No. 163.

<sup>25</sup> A. R. CHAPMAN, *A “violations approach” for monitoring the international covenant on economic, social and cultural rights*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, 1996, pp. 23-66.

<sup>26</sup> L’art. 30 par. a afferma testualmente: « [...] a) to take measures within the framework of an overall and coordinated approach to promote the effective access of persons who live or risk living in a situation of social exclusion or poverty, as well as their families, to, in particular, employment, housing, training, education, culture and social and medical assistance».

<sup>27</sup> W. VANDENHOLE, *Child poverty and children’s rights: an uneasy fit*, in *Michigan State International Law Review*, 2013, p. 609 ss.

<sup>28</sup> Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, U.N. Doc. HR/PUB/06/12, 2006.

<sup>29</sup> *ivi*.

<sup>30</sup> Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights* del 22 maggio 2014, A/HRC/26/28.

<sup>31</sup> A. EIDE, A. ALEN, *Article 27: The right to an adequate standard of living*, Vol. 27, Leiden, 2006.

ancora di condizioni di vita particolarmente svantaggiate come risultato di povertà multidimensionale ed instabilità geopolitica<sup>32</sup>.

Ciò è ulteriormente esacerbato nelle aree rurali, in cui la maggior parte dei bambini non ha accesso alle risorse necessarie alla sopravvivenza<sup>33</sup>.

La povertà da loro sperimentata viene definita “multidimensionale” perché li pregiudica non solo da un punto di vista materiale e monetario<sup>34</sup>, ma anche psicologico ed emotivo, ledendo la capacità di godere pienamente dei loro diritti e di sviluppare il loro potenziale<sup>35</sup>.

Esiste, in particolare, una significativa prevalenza di malnutrizione infantile, di cui Nigeria e Uganda sopportano le conseguenze più gravose<sup>36</sup>, che può provocare deficit fisici e cognitivi, aumentando la propensione alle malattie e influenzando negativamente le capacità di apprendimento. I bambini che la sperimentano sono anche più inclini a ritardi nello sviluppo, con ripercussioni sulle capacità motorie, sull’acquisizione del linguaggio e sullo sviluppo socio-emotivo<sup>37</sup>. Ciò mette in luce l’impatto dell’insicurezza alimentare sui bambini e sul loro sviluppo, favorendo la contrazione di malattie, trasmesse anche attraverso l’acqua, e il cronicizzarsi di precarie condizioni fisiche<sup>38</sup>. A questo si aggiunge il costo dell’assistenza medica, spesso insostenibile per le famiglie che, in particolare se insistenti su aree rurali, dovrebbero percorrere anche lunghe distanze per raggiungere gli ospedali<sup>39</sup>.

Gli Stati africani al di sotto del Sahara sono particolarmente vulnerabili al cambiamento climatico, che si pone, in questo contesto, come moltiplicatore dei fattori critici preesistenti, accentuando la diffusione di morbi infettivi come la malaria, la febbre Dengue e il virus Zika<sup>40</sup>. Alluvioni improvvise possono contaminare le scarse fonti d’acqua presenti sul territorio, provocando numerosi decessi per dissenteria, che rappresenta la maggior causa di morte in Botswana, specialmente tra le fasce più deboli come i bambini e gli anziani<sup>41</sup>.

La distruzione di aree agricole a causa di eventi metereologici estremi come siccità prolungata ed eccessive precipitazioni conduce alla perdita delle principali risorse alimentari,

<sup>32</sup> O. G. AKAMOBİ, C. N. ANUMUDU, C. U. UGWUANYI, *Socio-economic determinants of multidimensional child poverty in Nigeria*, in *Journal of Policy and Development Studies*, 2023.

<sup>33</sup> G. N. HEGDE, L. DEVARANI, B. LAHIRI, K. K. DATTA, L. HEMOCHANDRA, *Child multidimensional poverty and its determinants in rural farm-households of Garo Hills, Meghalaya*, in *Economic Affairs*, 2019, pp. 459-467; D. GORDON, *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, 2003.

<sup>34</sup> A. NOLAN, K. PELLIS, *Children’s Economic and Social Rights and Child Poverty: The State of Play*, in *International Journal of Children’s Rights*, 2020, pp. 111-132. Vedi anche K. ROELEN, *Monetary and multidimensional child poverty: A contradiction in terms?*, in *Development and change*, 2017, pp. 502-533.

<sup>35</sup> S. TSEGAYE, *Child poverty in Africa: An overview*, in *African Child Policy Forum* (rivista on-line), 2009.

<sup>36</sup> V. O. OMUEMU, *COVID-19 Pandemic and its Implication for Nutritional Status of Children in Nigeria: A Call for Transformation to a Sustainable Food System*, in *Journal of Community Medicine and Primary Health Care*, vol. 34, 2022, pp. 12-33.

<sup>37</sup> A. SPIVEY, *More lack in the world: the complex connection between undernutrition and climate change*, in *Environmental health perspectives*, 2011.

<sup>38</sup> K. PATTERSON, L. BERRANG-FORD, S. LWASA, D. B. NAMANYA, J. FORD, F. TWEBAZE, S. L. HARPER et al., *Seasonal variation of food security among the Batwa of Kanungu, Uganda*, in *Public health nutrition*, 2017, pp. 1-11.

<sup>39</sup> E. M. MILNER, *Environmental determinants of early childhood development in Rural Kenya*, Berkeley, 2016.

<sup>40</sup> P. E. SHEFFIELD, P. J. LANDRIGAN, *Global climate change and children’s health: threats and strategies for prevention*, in *Environmental health perspectives*, 2011, pp. 291-298. Vedi anche S. N. CODJOE, D. Y. ATIGLO, *The implications of extreme weather events for attaining the sustainable development goals in sub-Saharan Africa*, in *Frontiers in Climate*, 2020.

<sup>41</sup> K. A. ALEXANDER, M. CARZOLIO, D. GOODIN, E. VANCE, *Climate change is likely to worsen the public health threat of diarrheal disease in Botswana*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2013, pp. 1202-1230.

esacerbando la malnutrizione, così come l'inquinamento dell'aria può provocare malattie respiratorie e tubercolosi nei bambini più piccoli<sup>42</sup>.

La povertà infantile nell'Africa sub-sahariana, che coinvolge anche Malawi, Tanzania e Mali<sup>43</sup>, non è esclusivamente una problematica economica e sociale, ma rappresenta a tutti gli effetti una violazione di diritti umani<sup>44</sup>. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, ratificata da un elevatissimo numero di Paesi, sottolinea il diritto dei minori ad uno standard di vita adeguato ad agevolare il loro sviluppo non solo fisico, ma anche morale e psicologico, obiettivo per cui si richiede l'accesso a servizi essenziali atti allo scopo<sup>45</sup>.

Tecnicamente, però, la povertà costituisce violazione dei diritti dei minori solo se lo Stato ha fallito nell'attenersi ai suoi obblighi di rispetto, protezione e garanzia dei diritti economici, sociali e culturali. Accertarne un'inosservanza è però compito particolarmente gravoso, dal momento che viene sì posta in capo ai bambini la legittima pretesa di beneficiare di un'eguale quota delle risorse statali, ma la realizzazione di questi diritti è progressiva e basata sulle effettive risorse disponibili, che spesso scarseggiano<sup>46</sup>. L'art. 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo, infatti, determina una differenza operativa tra tipologie di diritti, creando un'obbligazione generale alla loro realizzazione, ma limitandola solo nel caso dei diritti economici, sociali e culturali, nella misura massima delle risorse disponibili e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale<sup>47</sup>.

Questo dovere relativo, nel contesto di questa tipologia di diritti per i minori, mette in luce come essi siano stati spesso considerati diritti di seconda classe da giurisprudenza e politica, poiché subordinati alla disponibilità di risorse e alla necessità di stabilire delle priorità. Al di là delle perplessità sollevate da questa previsione, la Convenzione impone di massimizzare in maniera ottimale l'uso delle risorse<sup>48</sup>. Di conseguenza, gli Stati devono implementare strategie e piani di azione per concretizzare i diritti di cui sopra ed approcciare la povertà infantile in modo onnicomprensivo. Un approccio olistico al problema, tuttavia, potrebbe risultare intrinsecamente di difficile implementazione a causa della natura individualistica dei diritti dei minori. Alla luce di quanto detto, si può affermare che una strategia basata sull'accostamento dei diritti umani alla povertà possa rafforzare le misure adottate per la risoluzione dell'annoso problema, poiché invocare un quadro normativo giuridicamente vincolante limiterebbe la discrezionalità politica introducendo requisiti

<sup>42</sup> P. COLLIER, G. CONWAY, T. VENABLES, *Climate change and Africa*, in *Oxford review of economic policy*, 2008, pp. 337-353.

<sup>43</sup> L. FERRONE, M. DE MILLIANO, *Multidimensional Child Poverty in three Countries in Sub-Saharan Africa*, in *Child Indicator Research*, 2018, pp. 755-781.

<sup>44</sup> F. VIJJOEN, *International human rights law in Africa*, Oxford, 2012. Sul punto vedi anche M. G. NYARKO, M. ADDANEY, E. BOSHOFF, *Historical Context of Governance and Human Rights in Africa*, in M. ADDANEY, M. G. NYARKO, E. BOSHOFF, (a cura di) *Governance, Human Rights, and Political Transformation in Africa*, Cham, 2020.

<sup>45</sup> P. THOMAS, *Severe Poverty as a Human Rights Violation*, in M. T. KAMMINGA (a cura di), *Challenges in International Human Rights Law*, London, 2017, pp. 721-764.

<sup>46</sup> G. VAN BUEREN, *Combating Child Poverty - Human Rights Approaches*, in *Human Rights Quarterly*, 1999, pp. 680-706.

<sup>47</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 20 novembre 1989, res. 44/25, il cui art. 4 afferma testualmente « [...] With regard to economic, social and cultural rights, States Parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international co-operation. ». Sul punto vedi anche S. DETRICK, J. DOEK, N. CANTWELL, *The origins, development and significance of the United Nations Convention on the Rights of the Child*, in S. DETRICK, J. DOEK, N. CANTWELL (a cura di), *The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the Travaux Préparatoires*, 1992, pp. 19-30.

<sup>48</sup> S. SKOGLY, *The requirement of using the 'maximum of available resources' for human rights realisation: A question of quality as well as quantity?*, in *Human Rights Law Review*, 2012, pp. 393-420.

procedurali come la partecipazione alle decisioni dei minori svantaggiati, permettendo così di rispettare il principio del miglior interesse del fanciullo.

### 3. *Il principio del superiore interesse del minore*

Il principio del *best interest of the child* è stato introdotto nella Dichiarazione Universale dei Diritti del fanciullo del 1959<sup>49</sup> ed è stato successivamente integrato nella Convenzione sui Diritti dell'infanzia del 1989<sup>50</sup>, uno dei principali strumenti giuridici per la protezione dei diritti di questa fascia vulnerabile, e nella Carta Africana sui Diritti e il Benessere del Bambino<sup>51</sup>. Questo principio stabilisce che l'interesse superiore del bambino debba essere il criterio primario in base a cui orientarsi per tutte le decisioni che riguardano i minori, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, che dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, che devono applicarlo non solo come diritto sostanziale, ma anche come principio interpretativo e regola procedurale<sup>52</sup>.

In particolare, la Convenzione del 1989, ratificata da quasi tutti i Paesi, tranne gli Stati Uniti, si pone come pietra miliare riguardo i diritti dell'infanzia all'interno del quadro giuridico internazionale. Essa riconosce i minori come portatori di diritti<sup>53</sup> e non solo passivi destinatari di cure ed accudimento, andando a ribaltare la preesistente asimmetria di relazione e di potere tra adulti e persone di minore età e stabilendo un elenco comprensivo di diritti che vanno a ricoprire vari aspetti della loro vita: sopravvivenza e sviluppo, protezione e partecipazione<sup>54</sup>.

Si tratta di uno strumento giuridicamente vincolante che impone agli Stati di garantire un determinato standard di benessere e di adottare tutte le misure necessarie per assicurarne la realizzazione. Essa funge da criterio universale, sostenendo l'uguaglianza dei diritti di tutti i bambini, indipendentemente dalla loro provenienza, etnia, sesso o disabilità specifica<sup>55</sup>.

Il principio in esame, sancito dalla Convenzione, si pone come criterio orientativo nel diritto internazionale, richiedendo che tutte le decisioni riguardanti i bambini abbiano come priorità il loro benessere ed il loro interesse.

In ragione di ciò, la sua applicazione è particolarmente complessa, in quanto richiede una comprensione multi-sfaccettata delle condizioni individuali del bambino, del suo *background* culturale, della sua situazione familiare e delle sue specifiche esigenze di sviluppo.

Richiede pertanto un approccio olistico che consideri appieno il benessere fisico, emotivo, sociale e psicologico del minore. La sua caratteristica principale è che si tratta di un

<sup>49</sup> Si veda sul punto M. D. FREEMAN, A. ALEN, *Article 3: The best interests of the child*, Vol. 3, Leiden, 2007.

<sup>50</sup> L'art. 3 (1) della Convenzione sui Diritti dell'infanzia afferma testualmente che «In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.»

<sup>51</sup> Allo stesso modo, anche l'art. 4 (1) della Carta Africana sui Diritti e il Benessere del Bambino afferma testualmente « In all actions concerning the child undertaken by any person or authority the best interests of the child shall be the primary consideration [...] ».

<sup>52</sup> S. PARKER, *The best interests of the child-principles and problems*, in *International Journal of Law, Policy and the Family*, 1994, pp. 26-41.

<sup>53</sup> M. BANACH, *The best interests of the child: Decision-making factors*, in *Families in Society*, 1998, pp. 331-340.

<sup>54</sup> H. CLARK, A. M. COLL-SECK, A. BANERJEE, S. PETERSON, S. L. DALGLISH, S. AMERATUNGA, A. COSTELLO et al., *A future for the world's children? A WHO-UNICEF-Lancet Commission*, in *The Lancet*, 2020, pp. 605-658.

<sup>55</sup> C. MCCRUDDEN, *Human dignity and judicial interpretation of human rights*, in *European Journal of International Law*, 2008, pp. 655-724.

principio flessibile<sup>56</sup>, declinabile di volta in volta in base al contesto e ciò ha chiaramente sollevato discussioni in merito alla sua estensione<sup>57</sup>. Nonostante il frequente ricorso al concetto di “interesse superiore” del bambino, difatti, c'è poco consenso su quali criteri lo costituiscano o su come questi debbano essere applicati. Ottenere un accordo su quali criteri debbano essere incorporati nello standard del miglior interesse e quali siano più decisivi per i bambini rispetto ad altri è una questione che richiede di essere affrontata<sup>58</sup>.

I tentativi di fornire una definizione generica del principio includono che esso implichi che un bambino debba essere preso in considerazione prima che venga adottata qualsiasi decisione che riguarda la sua vita, o che tutte le politiche e la distribuzione delle risorse debbano essere utilizzate in modo progressivo per soddisfare l'interesse superiore del bambino nella massima misura possibile<sup>59</sup>. Il Commento Generale n. 14 del 2013 adottato dal Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia, facendo riferimento al già menzionato articolo 3 (1) della Convenzione del 1989, ha chiarito i possibili elementi da considerare per stabilire il concetto del migliore interesse<sup>60</sup>. A questo elenco, che non è esaustivo, è necessario fare ricorso nelle decisioni giudiziarie e amministrative e in tutte le altre azioni che riguardano i bambini: l'identità del minore, la sua opinione, il diritto alla salute, la preservazione di un ambiente sicuro e delle sue relazioni familiari, il diritto all'istruzione e la situazione specifica di vulnerabilità<sup>61</sup>.

Inoltre, come già accennato all'inizio del presente paragrafo, il Commento afferma che l'interesse superiore debba essere inteso come un diritto sostanziale di tutti i minori; come un principio interpretativo se combinato con altri diritti e infine come una regola di procedura. La sua considerazione come diritto sostanziale fa sì che un bambino possa farvi affidamento per richiedere allo Stato l'adempimento dei suoi obblighi. Come regola di procedura, che ogni azione debba essere valutata tramite un'analisi dei potenziali impatti sui bambini e che la decisione finale debba essere giustificabile in termini del loro interesse<sup>62</sup>.

Un altro requisito previsto richiede la garanzia che siano messe in atto procedure volte ad assicurare l'implementazione del miglior interesse e che il minore possa partecipare alla fase ideativa delle nuove *policies*. Il Commento impone tre meccanismi procedurali aggiuntivi: le decisioni riguardanti i minori devono essere motivate e giustificate; devono poter anche

---

<sup>56</sup> E. K. SALTER, *Deciding for a child: a comprehensive analysis of the best interest standard*, in *Theoretical medicine and bioethics*, 2012, pp. 179-198.

<sup>57</sup> J. ZERMATTEN, *The best interests of the child principle: literal analysis and function*, in *The International Journal of Children's Rights*, 2010, pp. 483-499.

<sup>58</sup> J. B. KELLY, *The Best Interests of The Child*, in *Family Court Review*, 1997, pp. 377-387.

<sup>59</sup> Y. DAUSAB, *The Best Interest of The Child*, in O.C. RUPPEL (a cura di), *Children's rights in Namibia*, Windhoek, 2009, pp. 145-158.

<sup>60</sup> J. M. POBJOY, *The best interests of the child principle as an independent source of international protection*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2015, pp. 327-363.

<sup>61</sup> Situazioni di vulnerabilità possono includere disabilità, appartenenza a minoranze, essere vittima di violenza o essere rifugiati o richiedenti asilo, così come stabilito al par. 75 del Commento, che specifica inoltre testualmente che « The purpose of determining the best interests of a child in a vulnerable situation should not only be in relation to the full enjoyment of all the rights provided for in the Convention, but also with regard to other human rights norms related to these specific situations, such as those covered in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the Convention relating to the Status of Refugees, among others.»

<sup>62</sup> Il par. 6 (C) del Commento afferma a questo proposito che gli Stati devono chiarire in che modo i diritti sono stati osservati nel processo decisionale, specificando gli elementi valutati nell'interesse primario del minore, i criteri utilizzati e il bilanciamento degli interessi del bambino con altre considerazioni, sia che si tratti di questioni di politica generale o di casi singoli.

essere soggette a revisione ed infine l'adozione di qualsiasi determinazione dev'essere preliminarmente accompagnata da una valutazione *ad hoc* dell'impatto sui diritti dei bambini.

Questi obblighi per gli Stati si applicano sia quando le decisioni coinvolgono direttamente i minori, che quando ne sono interessati anche solo secondariamente<sup>63</sup>.

L'interpretazione del principio in congiunzione con gli altri diritti enunciati nella Carta africana dei diritti del bambino e nel Protocollo africano sui diritti delle donne, potrebbe stabilire una robusta base legale per gli obblighi degli Stati riguardanti la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici<sup>64</sup>. Eppure, nonostante le numerose discussioni dottrinali volte a chiarire il contenuto del principio, non esiste al riguardo un quadro normativo internazionale univoco nel contesto dell'adattamento ai cambiamenti climatici e, del resto, il riconoscimento degli interessi dei bambini nelle politiche nazionali in materia è in Africa insufficiente<sup>65</sup>. Infatti, le politiche sul clima in molti paesi africani, come la Nigeria, il Sudafrica<sup>66</sup> e il Ghana<sup>67</sup> riconoscono i minori come gruppo vulnerabile ma spesso mancano di specifiche misure di protezione, e questo può portare a distribuzioni diseguali dei benefici e dei costi delle politiche di adattamento. È quindi essenziale che il principio del *best interest of the child* venga applicato nel contesto delle politiche di adattamento nazionali e regionali per garantire che i bambini siano pienamente inclusi nelle fasi di pianificazione e di implementazione<sup>68</sup>. Questo in ragione del fatto che, secondo UNICEF, coloro che hanno contribuito di meno al cambiamento climatico come i più giovani e le fasce svantaggiate dovrebbero beneficiare di una maggior protezione<sup>69</sup>.

Esistono anche strumenti internazionali e regionali di *soft law* che esercitano una certa influenza nell'incoraggiare gli Stati ad adottare determinati modelli di comportamento.

A questo proposito, l'attuale politica di sviluppo a livello di Unione Africana, l'Agenda 2063, proclama due aspirazioni che sono rilevanti in questo contesto: la prima è quella di costruire un'Africa prospera, basata su una crescita inclusiva e uno sviluppo sostenibile, da realizzare attraverso la prioritizzazione dell'adattamento al cambiamento climatico. La seconda riconosce l'importanza dei giovani e la necessità di mettere i bambini al primo posto<sup>70</sup>. Nel 2014 l'Unione Africana ha inoltre adottato un progetto di strategia sul cambiamento climatico per fornire agli Stati membri un quadro di riferimento per affrontare le problematiche e le opportunità associate al cambiamento climatico nel continente attraverso la riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile.

Ciononostante, non c'è tuttora un chiaro riconoscimento dell'interrelazione tra l'interesse superiore del bambino con lo sviluppo sostenibile e l'approccio multidisciplinare che è necessario a questo proposito. Sebbene nessuno di questi strumenti e linee guida di *soft*

<sup>63</sup> J. EEKELAAR, *The Role of the Best Interests Principle in Decisions Affecting Children and Decisions about Children*, in *The International Journal of Children's Rights*, 2015, pp. 3-26.

<sup>64</sup> M. MAURAS, *Public policies and child rights: Entering the third decade of the convention on the rights of the child*, in *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2011, pp. 52-65.

<sup>65</sup> E. BOSHOFF, *Protecting the African Child in a Changing Climate: are our Existing Safeguards Adequate*, in *African Human Rights Yearbook*, 2017, pp. 23-40.

<sup>66</sup> D. M. CHIRWA, *Child poverty and children's rights of access to food and to basic nutrition in South Africa*, in *ESR Review: Economic and Social Rights in South Africa*, 2009, pp. 2-3.

<sup>67</sup> E. R. CARR, *Between structure and agency: Livelihoods and adaptation in Ghana's Central Region*, in *Global Environmental Change*, 2008, pp. 689-699.

<sup>68</sup> R. HANNA, P. OLIVA, *Implications of climate change for children in developing countries*, in *The Future of Children*, Vol. 26, 2016, pp. 115-132.

<sup>69</sup> Unicef, *Unless we act now: The impact of climate change on children*, 2015.

<sup>70</sup> African Union, *Report of the Commission on the African Union Agenda 2063*, Assembly/AU/5(XXIV)A, 2015.

*law* sia vincolante, essi dimostrano un certo consenso e impegno da parte degli Stati ad affrontare in maniera approfondita le questioni di interesse comune.

Tuttavia, è interessante notare che la Carta africana sui diritti e il benessere del minore non prevede alcun riferimento ai diritti umani correlati all'ambiente. L'articolo 14 è quello che più si avvicina a questo concetto e stabilisce che ogni bambino ha il diritto di godere del miglior stato di salute fisica, mentale e spirituale possibile, il che potrebbe implicare la necessità di godere di un ambiente sano che non sia dannoso per la sua salute<sup>71</sup>. Pertanto, è chiaro che nella stesura di questo strumento non siano state affrontate le conseguenze di vasta portata del cambiamento climatico, insieme ad altri fenomeni di degrado ambientale attualmente in atto – come la distruzione della biodiversità e l'inquinamento della terra, acque e aria da parte di particelle di plastica – che sono dannosi per il benessere dei bambini.

In netto contrasto, il Protocollo africano sui diritti delle donne - o Protocollo di Maputo - prevede il loro diritto a vivere in un ambiente sano e sostenibile, nonché a partecipare alla sua gestione e conservazione. Mentre la Carta africana sui diritti e il benessere del minore, quindi, non protegge le bambine dal degrado ambientale, il Protocollo sui diritti delle donne, che si applica a tutte le donne, indipendentemente dalla loro età, fornisce una base per la protezione dei diritti minacciati dal cambiamento climatico, ad esempio attraverso l'adozione di fonti di energia rinnovabili e strategie di sviluppo nazionale<sup>72</sup>.

È quindi particolarmente grave che la Carta africana sui diritti del minore taccia su questo importante aspetto del benessere dei bambini. Si potrebbe arrivare a sostenere questo diritto solo facendo affidamento sul principio dell'interesse superiore del fanciullo, osservando che chiaramente le conseguenze negative del cambiamento climatico, in particolare per i bambini, sono tali che gli Stati hanno il dovere, derivante da questo principio, di garantire che essi ne siano protetti.

Ciò che è necessario da parte degli Stati in futuro è un approccio pragmatico all'attuazione dei loro obblighi nei confronti dei bambini nel contesto del cambiamento climatico, come descritto sopra. Dalla natura interconnessa dei diritti considerati finora, è chiaro che gli Stati non possono affrontare queste complesse questioni in modo isolato: la sovrapposizione tra il diritto all'istruzione, il diritto alla nutrizione, alla sicurezza alimentare e all'acqua potabile ne sono solo un esempio.

È inoltre fondamentale che gli Stati affrontino alla radice le problematiche relative alla violazione dei diritti umani dei minori, inclusi i conflitti, le migrazioni, la sicurezza alimentare

---

<sup>71</sup> African charter on the rights and welfare of the child, adottata ad Addis Ababa nel 1990, afferma testualmente all'art. 14 l'impegno a « [...] (a) to reduce infant and child mortality rate; (b) to ensure the provision of necessary medical assistance and health care to all children with emphasis on the development of primary health care; (c) to ensure the provision of adequate nutrition and safe drinking water; (d) to combat disease and malnutrition within the framework of primary health care through the application of appropriate technology; ».

<sup>72</sup> In particolare, l'art 18 del Protocollo africano sui diritti delle donne afferma testualmente: «1. Women shall have the right to live in a healthy and sustainable environment. 2. States Parties shall take all appropriate measures to: a) ensure greater participation of women in the planning, management and preservation of the environment and the sustainable use of natural resources at all levels; b) c) d) e) promote research and investment in new and renewable energy sources and appropriate technologies, including information technologies and facilitate women's access to, and participation in their control; [...] ».

Si veda anche l'art. 19 in cui si stabilisce che « Women shall have the right to fully enjoy their right to sustainable development. In this connection, the States Parties shall take all appropriate measures to: a) introduce the gender perspective in the national development planning procedures; b) ensure participation of women at all levels in the conceptualisation, decision-making, implementation and evaluation of development policies and programmes; c) promote women's access to and control over productive resources such as land and guarantee their right to property; ».

e l'accesso ai diritti socio-economici, che nel ventunesimo secolo sono sempre più interconnesse e aggravate da un contesto ambientale e climatico sempre più imprevedibile.

#### 4. *Il concetto di giustizia climatica intergenerazionale e opportune strategie di adattamento*

Il cambiamento climatico minaccia la sussistenza degli elementi vitali necessari alle popolazioni di tutto il mondo: l'accesso all'acqua, il cibo, la salute, l'uso della terra e dell'ambiente. Le conseguenze di eventi meteorologici estremi diventeranno sproporzionatamente più dannose con l'aumento del riscaldamento globale, poiché le temperature più elevate moltiplicheranno la possibilità di innescare cambiamenti bruschi e su larga scala che porteranno a disagi regionali, migrazioni e conflitti, di particolare impatto per le future generazioni<sup>73</sup>.

Le ripercussioni del cambiamento climatico, infatti, si estendono oltre le drastiche alterazioni delle precipitazioni, gli eventi meteorologici estremi e l'innalzamento del livello del mare. Includono anche l'acidificazione degli oceani, che danneggia la pesca, i mezzi di sussistenza e così la nutrizione infantile; la diffusione di malattie veicolate da insetti; l'inquinamento atmosferico causato da elevati livelli di ozono, che incide sullo sviluppo polmonare e sulla salute generale dei bambini; gli squilibri ecologici, che provocano il deterioramento delle colture, l'estinzione delle specie e la perdita di biodiversità<sup>74</sup>.

Inoltre, lo sfollamento di milioni di minori a seguito di catastrofi climatiche improvvise aumenta il rischio di separazione dalle famiglie e di conseguenza, in particolare se in contesti di forte povertà, anche l'esposizione a sfruttamento, abuso sessuale<sup>75</sup>, traffico di esseri umani e traffico di organi<sup>76</sup>. Alla luce dei gravi rischi menzionati, emerge ancora più chiaramente come i bambini in vita attualmente e quelli che nasceranno in futuro abbiano diritto alla giustizia climatica all'interno dei loro Paesi, siano essi ricchi o poveri, così come all'interno delle *policies* di cooperazione con Paesi terzi<sup>77</sup>.

A tal proposito, viene in rilievo il principio giuridico della giustizia intergenerazionale, che riguarda l'equità, il rispetto dei diritti e l'adempimento dei doveri nei confronti delle generazioni future e passate<sup>78</sup>. Si tratta di un concetto relativo al conflitto di interessi transgenerazionale che, nel tentativo di risolvere questioni distributive intertemporali, richiede necessariamente una solidarietà di tipo temporale tra generazioni passate, presenti e future<sup>79</sup>. La giustizia intergenerazionale presenta molte analogie con la giustizia sociale, sebbene la dimensione di classe sia sostituita da quella generazionale.

<sup>73</sup> N. STERN, *The economics of climate change*, in *American Economic Review*, 2008, pp. 1-37.

<sup>74</sup> J. E. BAEZ, I. V. SANTOS, *Children's vulnerability to weather shocks: A natural disaster as a natural experiment*, in *Social science research network*, 2007, pp. 1-28.

<sup>75</sup> N. M. M'JID, *Reflections on a Six-Year Tenure as UN Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution, and Child Pornography*, in *Fletcher Forum of World Affairs* (rivista on-line), 2014, p. 39 ss.

<sup>76</sup> H. MONTGOMERY, *Rumours of child trafficking after natural disasters: fact, fiction or fantasy?*, in *Journal of Children and Media*, 2011, pp. 395-410.

<sup>77</sup> E. D. GIBBONS, *Climate change, children's rights, and the pursuit of intergenerational climate justice*, in *Health & Human Rights Journal*, vol. 16, 2014, pp. 19-31.

<sup>78</sup> Si veda per un approfondimento sul concetto di giustizia intergenerazionale, non necessariamente climatica, L. H. MEYER, *Intergenerational justice*, Oxon, 2017.

<sup>79</sup> Sul punto B. BARRY, *Sustainability and intergenerational justice*, in *Theoria*, vol. 44, 1997, pp. 43-64; B. H. WESTON, T. BACH, *Recalibrating the law of humans with the laws of nature: climate change, human rights, and intergenerational justice*, in *Human Rights, and Intergenerational Justice*, Vermont Law School Research Paper, 2009.

Pur essendo applicabile a tutte le questioni riguardanti la distribuzione delle risorse, è un concetto particolarmente adatto ad essere esplorato nell'ambito delle politiche ambientali, dei cambiamenti climatici antropogenici e del riscaldamento globale, in quanto l'equità intergenerazionale è fondamentale per la sostenibilità a lungo termine.

Per questo motivo la politica ambientale richiede una giustizia distributiva intergenerazionale globale: partendo dal presupposto che le generazioni future subiranno gravi danni in termini di violazione dei loro diritti fondamentali quando le temperature saliranno oltre un certo livello e, inoltre, che le persone attualmente in vita possono ostacolare tale aumento di temperatura limitando le loro emissioni a una certa quantità, è necessario stabilire un tetto globale alle emissioni affinché le generazioni attuali possano adempiere ai loro doveri minimi di giustizia nei confronti di quelle future<sup>80</sup>.

La giustizia intergenerazionale può essere intesa anche come un contratto sociale globale e transgenerazionale che si fonda sulla solidarietà umana. Secondo questa prospettiva, il "patrimonio comune" delle risorse naturali della Terra, dei sistemi di acqua dolce, degli oceani, dell'atmosfera e dello spazio esterno appartiene alle generazioni in un partenariato che si estende nel tempo<sup>81</sup>.

La responsabilità nei confronti delle generazioni future garantirà la conservazione dell'identità culturale delle comunità e assicurerà la sopravvivenza del pianeta e di tutte le forme di vita in esso presenti. La prima conferenza mondiale che ha fatto dell'ambiente una questione prioritaria, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano tenutasi a Stoccolma nel 1972, ha incluso un approccio intergenerazionale nella Dichiarazione finale, affermando come difendere e migliorare l'ambiente umano per le generazioni presenti e future fosse diventato un obiettivo imperativo per l'umanità<sup>82</sup>.

Quindici anni dopo, la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite ha fatto tesoro di questa convinzione, dichiarando che lo sviluppo socioeconomico sostenibile dovrebbe soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri<sup>83</sup>. Questa dichiarazione ha contribuito a gettare le basi per la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 e per l'Agenda 21 ad essa collegata, che hanno fatto del benessere delle generazioni presenti e future una priorità assoluta<sup>84</sup>. Entrambe riconoscono a livello internazionale la necessità di

<sup>80</sup> M. URSIN, L. C. LORGEN, I. A. O. ALVARADO, A. L. SMALSUNDMO, R. C. NORDGÅRD, M. R. BERN, K. BJØRNEVIK, *Promoting intergenerational justice through participatory practices: Climate workshops as an arena for young people's political participation*, in *Frontiers in Psychology*, 2021.

<sup>81</sup> A. S. CAMPOS, *Intergenerational justice today*, in *Philosophy Compass*, vol. 13, 2018.

<sup>82</sup> La sez. 6 del Rapporto sulla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, afferma testualmente che « A point has been reached in history when we must shape our actions throughout the world with a more prudent care for their environmental consequences. [...] Conversely, through fuller knowledge and wiser action, we can achieve for ourselves and our posterity a better life in an environment more in keeping with human needs and hopes. [...] For the purpose of attaining freedom in the world of nature, man must use knowledge to build, in collaboration with nature, a better environment. To defend and improve the human environment for present and future generations has become an imperative goal for mankind—a goal to be pursued together with, and in harmony with, the established and fundamental goals of peace and of worldwide economic and social development. ».

<sup>83</sup> G. H. BRUNDTLAND, *World commission on environment and development*, in *Environmental policy and law*, vol. 14, 1985, pp. 26-30.

<sup>84</sup> Si vedano Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, U.N. Doc. A/CONF.151/26; F. FRANCONI, *From Rio to Paris: What is left of the 1992 Declaration on Environment and Development*, in *Intercultural Human Rights Law Review*, vol. 11, 2016, p. 15 ss.

bilanciare lo sviluppo economico dell'uomo con la protezione dell'ambiente e i bisogni delle generazioni attuali con quelli futuri.

Allo stesso modo, anche l'iniziativa delle Nazioni Unite "Educazione allo sviluppo sostenibile" cerca di integrare i valori e le pratiche dello sviluppo sostenibile in tutti gli aspetti dell'educazione, considerando i bambini e i giovani come potenti agenti di cambiamento.

Essi, difatti, occupano una posizione fondamentale nella politica climatica e sono forse i soggetti più importanti perché, se le pratiche e le *polices* coerenti con lo sviluppo sostenibile devono essere portate avanti nel tempo, saranno loro il collegamento che trasmetterà alle generazioni future i valori su cui queste sono impiegate e le modalità più adeguate di realizzazione<sup>85</sup>. L'obiettivo fondamentale della società civile dovrebbe consistere nel realizzare e proteggere il benessere di ogni generazione e ciò richiede il mantenimento dei sistemi di sussistenza del pianeta, dei processi ecologici, delle condizioni ambientali e delle risorse culturali importanti per la sopravvivenza e il benessere della specie umana, nonché di un ambiente sano e dignitoso<sup>86</sup>.

Vi è dunque un'ampia base teorica a sostegno del fatto che le generazioni future vantino diritti alla protezione dai danni del cambiamento climatico e che i diritti ecologici delle generazioni future definiscano i doveri delle generazioni presenti, in particolare attraverso i principi cardine dell'equità intergenerazionale - conservazione delle opzioni, qualità ed equità - che forniscono un quadro giuridico coerente per valutare una legge sull'adattamento ai cambiamenti climatici<sup>87</sup>.

Sebbene appaia più immediato guardare ai bambini come vittime delle minacce ambientali in esame, essi possono anche essere protagonisti attivi del cambiamento.

Come visto in precedenza, infatti, i minori hanno il diritto di partecipare e influenzare i processi decisionali che possono essere rilevanti per la loro vita e, del resto, far sì che sviluppino modi efficaci per affrontare la crisi climatica costruisce una solida base per la loro resilienza e il loro benessere, riconoscendone al contempo il ruolo critico che, in quanto prossima generazione di adulti, svolgeranno nel plasmare le risposte globali sul clima<sup>88</sup>.

Nonostante questo imperativo giuridico, la partecipazione dei bambini è scarsamente stimolata e le loro istanze sono piuttosto assenti dai dialoghi sulle politiche climatiche.

La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 non contiene alcuna menzione riguardo ai minori, anche se chiede di preservare il clima globale per le generazioni presenti e future. Non sorprende, dunque, che le linee guida della Convenzione per le comunicazioni nazionali, in cui gli Stati parte riferiscono sulle misure adottate, tacciano in merito a qualsiasi sviluppo che danneggi in modo sproporzionato i bambini e altre popolazioni vulnerabili<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> C. SPENCER, M. BLADES, *Children as agents in sustainable development: the ecology of competence*, in C. SPENCER, M. BLADES (a cura di), *Children and Their Environments: Learning, Using and Designing Spaces*, Cambridge, 2006, pp. 199-216.

<sup>86</sup> E. B. WEISS, *In Fairness to Future Generations*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 1990, pp. 6-31.

<sup>87</sup> B. H. WESTON, *The theoretical foundations of intergenerational ecological justice: An overview*, in *Human rights quarterly*, 2012, pp. 251-266.

<sup>88</sup> L. CHAWLA, *Young voices on climate change*, in *Children, Youth and Environments*, 2011, pp. 369-369.

<sup>89</sup> Si vedano sul punto S. B. BANERJEE, *A climate for change? Critical reflections on the Durban United Nations climate change conference*, in *Organization Studies*, 2012, pp. 1761-1786; W. BURNS, *Loss and damage and the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, in *ILSA Journal International law & Comparative Law*, 2015, p. 415 ss.

Dal 2008, dopo che è stata istituita l'Iniziativa quadro congiunta delle Nazioni Unite sui bambini, i giovani e i cambiamenti climatici, essi hanno costantemente cercato di influenzare le riunioni della Conferenza delle Parti e di richiamare l'attenzione sulla giustizia climatica intergenerazionale. Nonostante ciò, la dichiarazione conclusiva omette qualsiasi menzione ai bambini, giovani e future generazioni, nonché alle popolazioni indigene, i gruppi minoritari, le persone con disabilità e i poveri, descritti esclusivamente come vittime passive o indifese<sup>90</sup>. Eppure, la Convenzione sui diritti dell'infanzia è giuridicamente vincolante e garantisce i diritti dei bambini a livello nazionale, non a livello globale: è proprio qui che possono partecipare in modo più efficace all'adattamento ai cambiamenti climatici.

In particolare, questo dovrebbe portare la pianificazione ad includere un'analisi della vulnerabilità climatica differenziata per età, genere, aree urbane/rurali e disabilità fisiche; sostegno alle piattaforme create da, con e per i bambini a livello locale; risorse dedicate a progetti e programmi di resilienza incentrati sui bambini (che si occupino in particolare delle cause di vulnerabilità sottostanti); inserimento di indicatori basati sui diritti dell'infanzia per il monitoraggio e la valutazione di efficacia dell'adattamento<sup>91</sup>.

Ad oggi è evidente che, sia con la loro azione che con la loro inazione sul cambiamento climatico, gli Stati siano venuti meno all'obbligo di prendere decisioni nell'interesse superiore del minore e di proteggere il sistema climatico a beneficio delle generazioni presenti e future.

I governi devono intraprendere tutte le azioni necessarie per ridurre drasticamente le emissioni di gas serra e perseguire un percorso innovativo a lungo termine di sviluppo a basse emissioni di carbonio<sup>92</sup>. Ciò che manca per realizzare questo obiettivo è la governance climatica, ovvero l'interazione sinergica tra istituzioni statali e attori non statali su come gestire al meglio l'adattamento, la mitigazione, la resilienza e i finanziamenti<sup>93</sup>.

In sua assenza, l'incessante avanzamento del riscaldamento globale porrà gravi pericoli per il futuro dell'umanità, in particolare per i bambini economicamente svantaggiati, indipendentemente dal fatto che risiedano in nazioni sviluppate o in via di sviluppo.

La tutela dei minori rappresenta quindi un ambito di interesse comune per ogni Paese, richiedendo un intervento immediato per salvaguardare i loro diritti e promuovere la giustizia climatica tra generazioni. È pertanto urgente individuare meccanismi di tutela basati sui diritti umani che garantiscano alle generazioni future l'accesso ai rimedi e alle risorse per la giustizia climatica e che gli Stati investano in soluzioni a lungo termine che garantiscano l'equità distributiva tra generazioni, riconoscendo che viviamo in un mondo preso in prestito dai nostri figli e dai figli dei nostri figli.

## 5. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto detto, è evidente come il cambiamento climatico sia una questione intrinsecamente intergenerazionale: i suoi impatti negativi pongono serie implicazioni per la giustizia e l'equità tra le generazioni presenti e future. La giustizia climatica intergenerazionale

---

<sup>90</sup> E. POLACK, *A right to adaptation: Securing the participation of marginalised groups*, in *IDS Bulletin*, 2008, pp. 16-23.

<sup>91</sup> E. POLACK, *Child rights and climate change adaptation: Voices from Kenya and Cambodia*, in *Children in A Changing Climate: Research Report*, 2010, p. 36.

<sup>92</sup> L. STONE, K. LOFTS, *Climate change, child rights and intergenerational justice*, in *IDS In Focus Policy Briefing*, 2009.

<sup>93</sup> M. J. NAEKU, *Climate change governance: An analysis of the climate change legal regime in Kenya*, in *Environmental Law Review*, 2020, pp. 170-183.

si basa sull'idea che la ricerca del benessere da parte della generazione attuale non dovrebbe diminuire le opportunità di una vita buona per le generazioni successive<sup>94</sup>.

Il concetto è stato inserito nell'agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile<sup>95</sup> e si articola intorno a tre pilastri: i doveri collettivi dell'umanità verso il futuro; la creazione di nuovi beni pubblici globali per le generazioni presenti e future; e una governance inclusiva delle fasce deboli<sup>96</sup>. Fortunatamente, vi è un crescente riconoscimento da parte della comunità internazionale dell'importanza della giustizia climatica intergenerazionale<sup>97</sup>. Ad esempio, l'art. 73 della Costituzione dello Zimbabwe afferma che ogni persona ha il diritto a un ambiente protetto a beneficio delle generazioni presenti e future e richiede allo stato di adottare misure legislative per raggiungere la realizzazione progressiva di questo diritto<sup>98</sup>.

Al vertice sul clima COP27 del 2022, il Gruppo di Esperti di Alto Livello delle Nazioni Unite ha invitato il settore privato a incorporare considerazioni di equità intergenerazionale nei piani di transizione climatica<sup>99</sup>.

L'Africa sub-sahariana, pur contribuendo poco alle emissioni, è particolarmente vulnerabile in quanto il cambiamento climatico provoca inondazioni, siccità, innalzamento del livello del mare e diffusione di malattie. È quindi imperativo che i governi africani adottino politiche, leggi e programmi per rafforzare la capacità di adattamento e la resilienza del continente ai futuri shock climatici.

La crisi climatica, dunque, esacerba il rischio di violenza contro i bambini, che si manifesta su più livelli interagenti della società: sfollamenti forzati, povertà, disuguaglianza di reddito, interruzioni nei servizi sanitari e sociali essenziali e problemi di salute mentale.

Il cambiamento climatico, pertanto, agisce come un moltiplicatore di minacce, aggravando le vulnerabilità e le iniquità esistenti all'interno delle popolazioni svantaggiate e avendo conseguenze più gravi in ambienti, comunità, famiglie e per i bambini che già sperimentano avversità<sup>100</sup>.

<sup>94</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Report del Segretario Generale, *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*, 5 Agosto 2013, A/68/100. « [...] In broad terms, the pursuit of welfare by the current generation should not diminish the opportunities for a good and decent life for succeeding generations».

<sup>95</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione adottata il 21 ottobre 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1.

<sup>96</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione adottata il 28 luglio 2022, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/RES/76/300.

<sup>97</sup> E. B. WEISS, *Implementing Intergenerational Equity*, in M. FITZMAURICE, D. M. ONG, P. MERKOURIS (a cura di), *Research handbook on international environmental law*, Cheltenham, 2010.

<sup>98</sup> Emendamento della Costituzione dello Zimbabwe, n. 20, Atto 1/2013. « [...] Every person has the right (a) to an environment that is not harmful to their health or well-being; and (b) to have the environment protected for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that—(i) prevent pollution and ecological degradation; (ii) promote conservation; and (iii) secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting economic and social development. 2) The State must take reasonable legislative and other measures, within the limits of the resources available to it, to achieve the progressive realisation of the rights set out in this section. »

<sup>99</sup> Rapporto del Gruppo di Esperti di Alto Livello delle Nazioni Unite sugli Impegni a Zero Emissioni delle Entità Non Statali, *Integrity Matters: Net Zero Commitments By Businesses, Financial Institutions, Cities And Regions*, disponibile su [www.un.org](http://www.un.org), ultima consultazione il 30 ottobre 2024.

<sup>100</sup> Sul punto vedi, tra gli altri, T. DE CARVALHO, *Integrating environmental justice into child-sensitive social protection: The environmental roots of intergenerational poverty in Amazonia*, in *The European Journal of Development Research*, 2024, pp. 1-21; S. R. STAPLETON, *A case for climate justice education: American youth connecting to intragenerational climate injustice in Bangladesh*, in *Environmental Education Research*, 2019, pp. 732-750; K. Y. CHOI, *Climate justice beyond intergenerational conflict: youth climate activism in South Korea*, in *Sustainability Science*, 2023, pp. 2169-2180; M. URSIN, L. C. LORGEN, I. A. O. ALVARADO, A. L. SMALSUNDMO, R. C. NORDGÅRD, M. R. BERN, K. BJØRNEVIK, *Promoting*

In conclusione, il cambiamento climatico e la povertà rappresentano minacce significative per il benessere e lo sviluppo dei minori dell’Africa sub-sahariana. Il principio del miglior interesse del minore e il concetto di diritti climatici come diritti intergenerazionali offrono un quadro giuridico articolato per garantire protezione alle fasce più vulnerabili e promuovere la giustizia climatica. È quindi fondamentale che le politiche climatiche nazionali ed internazionali riconoscano e rispondano alle esigenze specifiche dei minori, garantendo loro un futuro sostenibile e sicuro.

*ABSTRACT: Climate Adaptation and Underprivileged Children: Highlighting the Best Interest of the Child Principle in Sub-Saharan Africa*

Underprivileged children’s vulnerability to climate change threatens the realization of many of their rights. Children, who bear the brunt of the implications of a fast-changing climate, particularly in developing nations, are often overlooked in the global climate agreements. Climate change increases global inequality, specifically among the poor and vulnerable. According to the Intergovernmental Panel on Climate Change report climate change, population growth, social injustice, and natural resource degradation worsen multidimensional poverty, malnutrition, disease susceptibility, and mortality in children. Climate shifts, floods, and disease transmission are especially harmful to Africa, as poverty hinders adaptation to unstable climates and food scarcity. Child survival and nutrition are in danger in areas where poverty and climate variability interact, emphasizing the importance of legislative frameworks to safeguard vulnerable people. Addressing the obstacles posed by climate change is a crucial element of any legal structure designed to reduce the effects of poverty and climate change on children in Sub-Saharan Africa. Nevertheless, the most vulnerable populations are frequently disregarded when developing such policies, resulting in uneven benefit and expense allocations to residents. There is currently a lack of a well-defined international standard for determining what is in the best interest of the child when it comes to adapting to climate change. Additionally, children’s needs are not adequately acknowledged in African countries’ climate change policies. The 1959 Declaration on the Rights of the Child introduced the concept of the best interest of the child in international law as a means to legally protect the unique interests and concerns of children. The 2013 approval of General Comment 14 confirms that this notion is a substantive right of all children, an interpretive principle when combined with other rights, and that a child can utilize it to demand the state’s fulfillment. As a result, when designing legal adaptation plans, the government should consider African children’s vulnerabilities regarding healthcare, food, and water. Moreover, climate displacement can have a substantial influence on children’s right to an education by disrupting their access to school. Furthermore, the impact of poverty and displacement on child health highlights issues of social and intergenerational injustice. In this context, the climate crisis acts as a threat multiplier, exacerbating existing vulnerabilities and inequalities within populations. This has particularly severe consequences in various settings, communities, households, and for children who are already facing economic hardships. This article examines how to determine the child’s best interest when climate change threatens human rights and suggests using the Convention on the Rights of the Child to promote intergenerational climate justice, which transcends time and generation.

---

*intergenerational justice through participatory practices: Climate workshops as an arena for young people’s political participation, in Frontiers in Psychology, 2021.*

ATTILIO SENATORE\*

**EMERGENZA CLIMATICA E POVERTÀ QUALI FATTORI DI CRISI DEI DIRITTI DEL MINORE: RIFLESSIONI A PARTIRE DALLA CONVENZIONE ONU SUI DIRITTI DEL FANCIULLO DOPO IL GENERAL COMMENT N. 26**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Minori e povertà: l’incidenza del cambiamento climatico. – 3. I diritti del minore declinati: una lettura della Convenzione sui diritti del fanciullo alla luce del *General Comment n. 26*. – 4. Strumenti di tutela nel quadro della Convenzione sui diritti del fanciullo: aspetti procedurali e rilievi critici. – 5. Elementi di interazione con sistemi regionali di protezione dei diritti umani: cenni sul rapporto tra CEDU e Convenzione sui diritti del fanciullo. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Considerazioni introduttive*

Il concetto di vulnerabilità può declinarsi in diversi modi entrando a far parte dell’esperienza giuridica proprio in virtù del suo carattere polisemico<sup>1</sup>. La natura indeterminata di tale termine inteso come contenitore di istanze indefinite necessita di un ancoraggio al fatto concreto, all’esperienza che ogni singolo individuo porta avanti nella vita di relazione<sup>2</sup>. Ebbene, la modalità per identificare quando un soggetto possa definirsi vulnerabile non può svolgersi in maniera statica, in quanto le caratteristiche di tale condizione vengono influenzate da altri fattori esterni, quindi dinamici, in costante mutazione nel tempo e nello spazio.

La visione dinamica della vulnerabilità impone al diritto di adottare un approccio flessibile e contestualizzato, che tenga conto delle circostanze mutevoli e dell’interazione

---

\* Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Salerno, *curriculum* internazionalistico, europeo e comparato.

<sup>1</sup> La vulnerabilità dal latino “*vulnerare*” ovvero ferire o che può essere ferito, individua in relazione alla persona umana colei che è debole, fragile o eccessivamente sensibile. I caratteri che rendono un individuo vulnerabile, si modificano in funzione di variabili contingenti come il contesto sociale, economico, culturale e persino politico in cui il soggetto si trova a vivere. Questi elementi esterni agiscono in modo spesso imprevedibile, provocando una trasformazione continua delle condizioni di vulnerabilità. Pertanto, ciò che può apparire come una condizione di vulnerabilità in un certo momento storico o in un determinato contesto, potrebbe non essere più rilevante in un altro momento o in un ambiente differente. In particolare, dal punto di vista giuridico, sul punto, v. V. LORUBBIO, M. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, 2023; F. IPPOLITO, *Understanding Vulnerability in International Human Rights Law*, Napoli, 2020; B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Torino, 2021; M. LONGO, V. LORUBBIO, *Vulnerabilità, rischio e diritti umani tra riflessione sociologica e diritto internazionale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 2021, pp. 1 – 29; A. DE GIULI, *Sul concetto di “vulnerabilità” secondo la Corte di Giustizia UE La “vulnerabilità”, e la sua polisemia, in ambito sociale, economico ed ambientale nelle decisioni della CGUE*, in *Diritto Penale e Uomo*, 2020, pp. 1 – 19; F. IPPOLITO, *La vulnerabilità quale principio emergente nel diritto internazionale dei diritti umani?*, in *Ars Interpretandi*, 2019, pp. 63 – 93.

<sup>2</sup> La vulnerabilità è dunque definibile con riguardo al contesto in cui si inserisce non potendo prescindere dal dato empirico che le consente di mutare in base alle esigenze del caso concreto, v. R. CHENAI, *La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Ars Interpretandi*, 2018, p. 38.

complessa tra individuo e ambiente. La vulnerabilità è, dunque, per sua natura di tipo relazionale<sup>3</sup>: essa emerge dal confronto tra il soggetto e il mondo che lo circonda e varia a seconda dei cambiamenti che avvengono in tale rapporto.

Nel presente lavoro si esaminerà, nell'ambito del diritto internazionale, la posizione del minore<sup>4</sup> quale specifico soggetto vulnerabile, analizzando alcune delle sfide che i bambini si trovano ad affrontare in un contesto globale sempre più complesso. In particolare, l'attenzione sarà rivolta all'impatto che le problematiche legate al cambiamento climatico e alla povertà<sup>5</sup> esercitano sulla condizione dei minori e come queste due variabili interconnesse siano destinate a influenzare profondamente i loro diritti, il loro benessere e le loro prospettive future. Il cambiamento climatico non agisce in maniera isolata, ma amplifica le disparità esistenti, esacerbando le condizioni di vulnerabilità in cui si trovano molti minori<sup>6</sup>.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 costituisce il punto di partenza<sup>7</sup> imprescindibile di questa riflessione, essendo il trattato internazionale con il più ampio numero di ratifiche e il principale strumento giuridico per la tutela dei diritti dei bambini a livello globale. Essa stabilisce un catalogo di diritti fondamentali che devono essere garantiti a tutti i minori, alcuni dei quali sono oggetto di maggiori lacune di tutela alla luce delle sfide globali che compromettono la vita e lo sviluppo.

Particolare rilevanza per l'analisi che seguirà è il recente *General Comment n. 26*<sup>8</sup> del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, pubblicato nel 2023, che si concentra sulla lettura dei diritti del minore declinati in relazione alle crisi ambientali e climatiche. Questo commento generale fornisce un'interpretazione approfondita della Convenzione alla luce delle nuove sfide poste dal cambiamento climatico offrendo una chiave di lettura innovativa per comprendere come i diritti dei bambini debbano essere adattati e protetti in un contesto di degrado ambientale e di crisi climatica.

<sup>3</sup>A. PANAGGIO, *Prospettive relazionali di vulnerabilità. Lo svuotamento dei diritti umani in contesti sociali vulnerabili*, in *Heteroglossia. Quaderni di Linguaggi e Interdisciplinarietà*, 2023, pp. 19 – 37.

<sup>4</sup> Al fine di alleggerire il testo “minore”, “fanciullo” e “bambino” saranno utilizzati come sinonimi.

<sup>5</sup> È necessario sottolineare che l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile tra i suoi obiettivi (SDG) si riferisce in primo luogo all'eliminazione della povertà in tutte le sue forme e dimensioni (obiettivo 1), riconosciuta come una condizione essenziale per garantire uno sviluppo sostenibile. Al tempo stesso, il programma d'azione affronta in modo integrato il cambiamento climatico (obiettivo 13), sottolineando la necessità di azioni urgenti per combatterlo e mitigarne gli effetti. La relazione tra questi obiettivi è strettamente interconnessa: la povertà rende infatti le persone più vulnerabili agli impatti climatici, mentre al contempo, il cambiamento climatico può aggravare le disuguaglianze e ostacolare la lotta contro la povertà.

<sup>6</sup> In tal senso, anche nel quadro dell'Unione Europea in relazione al *Green Deal europeo* è stato sottolineato dalla Commissione che «la transizione, infatti, può avere esito positivo solo se avviene in modo equo e inclusivo, in particolare nei confronti dei gruppi più vulnerabili perché maggiormente esposti agli effetti nocivi dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale», COM (2019) 640.

<sup>7</sup> Nazioni Unite (1989), Convenzione sui diritti del fanciullo; La tutela dei diritti del fanciullo ha una storia risalente ed è oggetto di numerose disposizioni internazionali, tra le altre, senza pretesa di completezza, ricordiamo: La Convenzione del Consiglio d'Europa sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, la Carta Africana sui diritti e il benessere del fanciullo del 1990, l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, l'articolo 19 della Convenzione Interamericana sui diritti umani, "Pacto de San José" del 22 novembre 1969, l'articolo 34 della Carta Araba dei diritti umani, Lega degli Stati Arabi, 2004; Per la Convenzione sui diritti del fanciullo v. *ex multis*, E. MARRUS, P. LAUFER-UKELLES, *Global reflection's on children rights and the Law, 30 years after the Convention on the rights of the child*, Londra, 2022; S. SCHMAHL, *United Nation Convention on the Rights of the Child, Article-by-Article Commentary*, Londra, 2021; Z. VAGHRI, J. ZERMATTEN, G. LANSDOWN, R. RUGGIERO (a cura di), *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child An Analysis of Attributes*, Berlino, 2022.

<sup>8</sup> *General comment n. 26* del Comitato sui diritti del fanciullo del 23 agosto 2023, *on children's rights and the environment with a special focus on climate change*, CRC/C/GC/26.

A partire da questa riflessione sostanziale, saranno considerate le carenze e gli embrionali approdi sul piano della tutela procedurale dei minori, in particolare nell'ambito del terzo protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, che istituisce anche una procedura per le comunicazioni individuali. La condizione di vulnerabilità del minore sarà poi analizzata in relazione al rapporto tra la Convenzione e la CEDU quale sistema regionale di protezione dei diritti umani anche con un riferimento alle recenti sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo sul cambiamento climatico.

## 2. Minori e povertà: l'incidenza del cambiamento climatico

I minori sono colpiti in modo sproporzionato da nuovi contesti emergenziali. Poiché il cambiamento climatico in genere è di per sé un moltiplicatore di disuguaglianze<sup>9</sup> possiamo affermare che in relazione ai soggetti vulnerabili entra in gioco come fattore incrementale di una condizione già di per sé critica<sup>10</sup>.

Ad esso, la povertà<sup>11</sup> si lega come un ulteriore elemento di amplificazione della vulnerabilità dei minori, rendendoli particolarmente esposti agli effetti devastanti del cambiamento climatico. Eventi climatici estremi, come inondazioni, siccità e tempeste, colpiscono con maggiore intensità le popolazioni più povere, che presentano una strutturale incapacità di adattamento e di resilienza. Per i bambini che vivono in situazioni di povertà, *shock* ambientali non solo mettono a rischio la loro sopravvivenza ma compromettono anche i loro diritti fondamentali.

Si è osservato come l'aggravamento della condizione infantile dovuta al cambiamento climatico accelera la spirale di povertà, denutrizione e malattia conducendo ad esiti tragici sull'infanzia con conseguente aumento del tasso di mortalità dei minori<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> La stretta correlazione tra diritti umani e cambiamento climatico è stata riconosciuta nel *General Comment n. 36/2018* del Comitato ONU sui diritti umani del 3 settembre 2019 (UNHRC, *General Comment n. 36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the Right to life*), CCPR/C/GC/36, dove si afferma che: «Environmental degradation, climate change and non-sustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life». Un raffronto può essere svolto anche in relazione alle donne, in tal senso v. A. DI STASI, A. IERMANO, «Climate violence», *gendered migration, and women's health: what relationship and what protection?*, in G. CERSOSIMO (ed.), *Gender based violence. Social implications for health*, Berlino, pp.57-70 [forthcoming].

<sup>10</sup> A tal proposito, v. S. HALLEGATTE, M. BANGALORE, L. BONZANIGO, M. FAY, T. KANE, U. NARLOK, J. ROZEMBERG, D. TREGUER, A. VOGT-SHILB, *Waves Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, Washington, 2016, pp. 36 e ss., in cui si afferma che, «climatic events already affect the dynamics of poverty, which will be worsened by climate change».

<sup>11</sup> I dati della Banca Mondiale sulla povertà sono a dir poco allarmanti e descrivono uno scenario difficile da accettare, in particolare secondo le stime: «Around 700 million people live on less than \$2.15 per day, the extreme poverty line». In relazione ai minori, lo studio della Banca Mondiale e dell'UNICEF, presenta le tendenze stimate della povertà infantile dal 2013 al 2022, sulla base di tre linee di povertà internazionali: 2,15 dollari (estrema povertà), 3,65 dollari (reddito medio-basso) e 6,85 dollari (reddito medio-alto). In particolare, 333 milioni di bambini nel mondo – ovvero 1 su 6 – vivono in condizioni di estrema povertà, con picchi del 40% nella zona dell'Africa Subsahariana, globalmente, i bambini rappresentano oltre il 50% dei poveri estremi, nonostante rappresentino solo un terzo della popolazione mondiale, link dello studio: <https://www.unicef.org/documents/child-poverty-trends>.

<sup>12</sup> B. BIANCHI, *Genere, generazioni e cambiamento climatico. Temi e questioni per una rubrica*, in *Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, 2020, pp. 217 – 219.

Allo stesso modo è la povertà a rappresentare un rischio, configurandosi una relazione bidirezionale tra i due fattori. Laddove il cambiamento climatico conduce ad un marcato aumento dei pericoli per il minore, incrementando le condizioni di povertà, quest'ultima si pone come preconditione che consente agli eventi climatici estremi di avere un impatto molto più intenso ed incontrollabile.

In questo contesto, anche il concetto di *slow violence*<sup>13</sup> è particolarmente utile per comprendere il legame tra povertà e cambiamento climatico e il loro impatto sui diritti dei minori. La “violenza lenta” si manifesta come un processo graduale, spesso invisibile nel breve periodo, ma con effetti incrementali che si accumulano nel tempo in grado di minare il già fragile equilibrio delle condizioni di vita dei bambini. Tali effetti compromettono progressivamente la possibilità per i minori di godere dei diritti fondamentali quali l'istruzione, la salute, lo sviluppo, all'interno di un ambiente sicuro. La povertà, anziché esplodere in manifestazioni immediate, agisce in modo logorante, deteriorando lentamente le opportunità di crescita e benessere, dunque generando conseguenze che si protraggono indefinitamente e che possono aggravarsi con l'intensificarsi delle crisi climatiche.

D'altronde, «The climate crisis is a child crisis» è quanto afferma il rapporto dell'UNICEF<sup>14</sup> in relazione al cambiamento climatico e ai minori, definiti quali essere umani in grado di percepire e subire nel breve e lungo termine gli impatti del cambiamento climatico in maniera decisamente più marcata degli adulti. Ebbene, è proprio il rapporto a sottolineare che i bambini sono più vulnerabili degli adulti<sup>15</sup> in caso di condizioni meteorologiche estreme, siccità e inondazioni, nonché più sensibili a malattie che proliferano con il cambiamento climatico, come la malaria e la dengue.

Inoltre, si rileva come i bambini, avendo tutta la vita davanti a loro, si troveranno a crescere in un pianeta in cui dover sostenere l'intero costo delle opportunità perse. In particolare, a titolo esemplificativo, l'interruzione delle attività didattiche a causa degli impatti

---

<sup>13</sup> Il concetto di *slow violence* è stato sviluppato da Rob Nixon al fine di descrivere forme di violenza che si manifestano in modo graduale e ritardato, spesso invisibili nel breve termine ma devastanti nel lungo periodo. A differenza della violenza “esplosiva” e immediata, la *slow violence* agisce in modo silenzioso e cumulativo, incrementando nel tempo e generando conseguenze dirompenti, specialmente per le comunità più vulnerabili, v. R. NIXON, *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*, Cambridge, 2013; T. DAVIES, *Slow violence and toxic geographies: 'Out of sight' to whom?*, in *Environment and Planning C: Politics and space*, 2022; A tal proposito anche S. DE VIDO, “Violenza climatica” e migrazioni di genere nel diritto internazionale, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, 2023, pp. 140 – 147.

<sup>14</sup> Il rapporto dal titolo “The climate crisis is a child rights crisis Introducing the children’s climate risk index” è stato pubblicato dall'UNICEF ad agosto 2021 ed è disponibile per la consultazione al seguente link: <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>.

<sup>15</sup> In particolare, è necessario notare che i bambini sono più vulnerabili ai cambiamenti climatici rispetto agli adulti non solo a causa del loro livello di sviluppo fisico e cognitivo ma anche in virtù di comportamenti comuni specifici per la loro età. Rispetto agli adulti, i bambini respirano più aria e bevono più liquidi per il loro peso corporeo e trascorrono più tempo a terra impegnandosi in attività “hand-to-mouth”. Tutti questi fattori aumentano la loro vulnerabilità alle esposizioni di inquinanti atmosferici, idrici e del suolo e ai vettori di malattie. Inoltre, le attività all'aria aperta conducono ad una conseguente maggiore esposizione all'inquinamento termico e atmosferico esterno, aggravato dal cambiamento climatico, tali fattori sono esposti in maniera puntuale in A. V. SANSON, K. V. PADILLA MALCA, J. L. VAN HOORN, S. E.L. BURKE, *Children and Climate Change*, Cambridge, 2022.

climatici influirà negativamente sulla capacità di apprendimento dei minori segnando irrimediabilmente le future potenzialità di sviluppo<sup>16</sup>.

Si può dunque parlare di un effetto combinato che spinge i bambini ulteriormente in povertà a causa del contemporaneo aumento del rischio di sperimentare peggiori effetti legati al cambiamento climatico. La povertà in tale contesto si atteggia a strumento di misurazione della disuguaglianza<sup>17</sup> che investe le aspettative del minore, ponendolo di fronte ai nuovi rischi della realtà globale in assenza di elementi che consentano di affrontare lo scenario che conduce alla concretizzazione del rischio. Si tratta di una condizione che risulta incompatibile con la dignità umana e che dirige verso una negazione dei diritti del fanciullo<sup>18</sup>.

I minori che vivono in condizioni di povertà rischiano di sprofondarvi ulteriormente, creando così una crisi dentro la crisi, senza i mezzi necessari per affrontarla, dando vita a ciò che potrebbe definirsi una forma di “vulnerabilità secondaria rafforzata” ancor più limitante riguardo all’effettivo godimento dei diritti fondamentali.

Riconosciuta ad oggi ormai l’innegabile interrelazione tra povertà e cambiamento climatico<sup>19</sup>, è essenziale comprendere in che modo gli strumenti del diritto internazionale possano influire sul fenomeno in corso e quali diritti risultino maggiormente compromessi.

### 3. I diritti del minore declinati: una lettura della Convenzione sui diritti del fanciullo alla luce del *General Comment n. 26*

Nell’attuale scenario di riferimento descritto, permeato dal binomio tra crisi climatica e povertà, la Convenzione sui diritti del fanciullo si confronta con un minore esposto ad inedite e senza dubbio amplificate forme di vulnerabilità. Il superiore interesse del minore<sup>20</sup>, sancito dalla Convenzione, della quale è clausola generale e vera e propria bussola in grado di orientare la tutela del fanciullo, si trova dunque oggi a navigare in un contesto di necessaria ridefinizione. A tal proposito, non è un caso che il Comitato sui diritti del fanciullo nel *General*

<sup>16</sup> Dall’analisi dell’indice di rischio climatico si evidenzia come le zone più colpite con un valore “*very high*” siano quelle delle regioni equatoriali, dall’Africa al Messico, dall’India al sud est asiatico, ma il valore risulta “*high*” anche per paesi industrializzati come l’Italia e gli Stati Uniti.

<sup>17</sup> S. ROSSI, *Oltre il margine. Diritti, povertà estrema e disuguaglianza sociale*, in *Federalismi.it*, 2016, pp. 2 – 3.

<sup>18</sup> F. CAPONE, *Eradicare la povertà nell’interesse delle generazioni future: spunti teorici e prassi regionali a partire dall’agenda 2030*, in M. FRULLI (a cura di), *L’Interesse delle generazioni future nel Diritto Internazionale e Dell’Unione Europea*, Napoli, 2022, p. 411.

<sup>19</sup> Un recentissimo studio del 2024 si è concentrato sulla stringente relazione tra cambiamento climatico e povertà proprio in relazione ai Paesi a medio e basso reddito acclarando l’impatto differenziato in virtù del livello medio di ricchezza: «one particular novelty of our work is that we find heatwaves have differentiated impacts on child health and development across wealth levels. Specifically, greater wealth partially negates the negative impacts of heatwaves. With climate change expected to result in declining income and increasing inequality, the heterogeneity in health impacts of climate change across wealth and income settings are also likely to increase». Lo studio è disponibile al presente link: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ad5d09/pdf>.

<sup>20</sup> Sulla natura multidimensionale del principio del superiore interesse del minore, al fine di garantire il pieno ed effettivo godimento dei diritti riconosciuti nella Convenzione sui diritti del fanciullo anche in relazione al cambiamento climatico v. F. IPPOLITO, *The best interests of the child: Another string to the environmental and climate protection bow?*, in *Question of International Law*, 2022.

*Comment n. 26 on children's rights and the environment, with a special focus on climate change*<sup>21</sup>, abbia interpretato le norme della Convenzione alla luce della necessità impellente di affrontare la crisi climatica e ambientale in relazione agli effetti sul minore. Al Comitato per i diritti del fanciullo è affidato, ai sensi dell'art. 43 della Convenzione, il controllo sul rispetto degli obblighi posti dalla stessa nonché dai tre Protocolli<sup>22</sup>.

L'organo è composto da 18 esperti indipendenti eletti per un mandato quadriennale dagli Stati parti, i quali, pongono in essere un'attività che comprende, oltre ai risultati del dialogo con gli Stati e ai rapporti biennali all'Assemblea Generale, anche i *General Comment*<sup>23</sup> che, sebbene non vincolanti, sono strumenti autorevoli per l'interpretazione dei diritti tutelati dalla Convenzione<sup>24</sup>.

In particolare, il Commento Generale in questione sottolinea l'importanza di garantire ai minori un ambiente sicuro e sostenibile, riconoscendo il legame inscindibile tra l'ambiente sano e la realizzazione dei diritti fondamentali previsti dalla Convenzione, i quali devono essere interpretati alla luce del nuovo contesto globale in costante mutamento e nel quale la tutela dei diritti del minore vacilla sempre di più<sup>25</sup>.

Il *General Comment n. 26* è stato il risultato di un'attività intensa che ha visto coinvolti in prima linea i minori quali protagonisti attivi<sup>26</sup> impegnati con le proprie istanze a rendere direttamente fruibile il loro punto di vista. Tale inclusione ha assicurato la necessità di ascolto delle istanze in maniera diretta consentendo al Comitato di poter svolgere al meglio il complesso lavoro interpretativo.

---

<sup>21</sup>Il testo integrale del Commento Generale è disponibile al seguente link:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F26&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F26&Lang=en).

<sup>22</sup>La Convenzione sui Diritti del Fanciullo è accompagnata da tre Protocolli opzionali che si sono susseguiti nel tempo, ciascuno dei quali affronta questioni specifiche per rafforzare la protezione dei diritti dei minori: Protocollo opzionale sulla partecipazione dei bambini nei conflitti armati (2000); Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia rappresentante bambini (2000); Protocollo opzionale sulle procedure di comunicazione (2011).

<sup>23</sup>Il Comitato ONU sui diritti del fanciullo dal 2001 elabora le norme della convenzione con un *focus* sui diritti tutelati dalla stessa, il primo commento generale ha riguardato gli scopi dell'educazione nella crescita del minore, con un'analisi dell'articolo 29 della Convenzione; negli anni si sono susseguiti commenti sempre più dettagliati caratterizzati da un approccio volto molto spesso all'approfondimento interpretativo di più articoli della Convenzione, per un maggior approfondimento è possibile accedere al contenuto integrale di tutti i Commenti Generali dal seguente link:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11).

<sup>24</sup>Sul ruolo fondamentale seppur non vincolante dei Commenti Generali risulta particolarmente felice tale descrizione: «The general comments are detailed and systematic observations of a general nature made by the Committee, spelling out the shared opinion of its members on the issues which should be addressed, including detailed recommendations of the measures that should be taken by the States Parties. While the General Comments are, strictly speaking, of a recommendatory nature, they carry great weight as authoritative statements and are therefore of central importance for the interpretation of the provisions of the CRC », in di W.B. EIDE, A. EIDE, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child: Article 24 the Right to Health*, Leiden, 2006, cit. p. 1.

<sup>25</sup>Il *General Comment n. 26* nella sua introduzione afferma che ormai la magnitudine di una triplice crisi planetaria comprensiva dell'emergenza climatica del collasso della biodiversità e del pervasivo inquinamento, rappresenta una urgente e sistemica minaccia per i diritti dei minori in tutto il mondo.

<sup>26</sup>Il lavoro per il *General Comment n. 26* ha visto coinvolti un gruppo di dodici *Children Advisors* tra gli 11 e i 17 anni che ha supportato un importante processo consultivo a cui hanno preso parte ben 16.333 minori provenienti da 121 Paesi. Le consultazioni si sono svolte dal 31 marzo al 30 giugno 2022 e dal 15 novembre 2022 al 15 febbraio 2023. Sulla partecipazione dei minori v. A. DALY, *Climate Competence: Youth Climate Activism and Its Impact on International Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, 2022, pp. 1–24.

È evidente che alcuni diritti garantiti dalla Convenzione più di altri e in maniera maggiormente incisiva risultano colpiti dalla crisi in atto. Pertanto, in questo contesto, l'attenzione sarà posta su tre diritti fondamentali del minore così come interpretati dal nuovo Commento Generale. Essi, appaiono particolarmente minacciati a livello globale, atteso che le loro violazioni possono avere conseguenze gravi e durature per lo sviluppo dei minori proprio alla luce dell'emergenza climatica.

Questi diritti, sanciti dalla Convenzione, costituiscono pilastri essenziali per il benessere e la crescita dei minori e la loro protezione è indispensabile per garantire uno sviluppo armonico degli stessi. Facciamo riferimento all'articolo 6 che disciplina il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, all'articolo 24 relativo al diritto alla salute e ai servizi sanitari, nonché all'articolo 27 che afferma il diritto a un tenore di vita adeguato per lo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

Il diritto alla vita è identificabile come vero e proprio «diritto supremo»<sup>27</sup>, in quanto senza di esso tutto i restanti diritti umani sarebbero privi di senso, non avrebbero significato e, dunque, viene in rilievo quale preconditione necessaria al godimento di qualsiasi altro diritto garantito dalla Convenzione.

Tale diritto presenta una duplice declinazione che non si arresta alla mera enunciazione della necessità di dover tutelare la vita del minore. La protezione del fanciullo si estende anche alla garanzia di condizioni che permettano un progressivo e armonico sviluppo in tutte le fasi della crescita.

Ed invero, il diritto alla vita è indissolubilmente legato alla necessità di attuare misure per aumentare l'aspettativa di vita dei bambini, tra le quali si possono annoverare azioni volte a ridurre le cause di morte e la mortalità infantile, rendere accessibile l'acqua potabile, le cure prenatali nonché eliminare malnutrizione ed epidemie, condizioni esacerbate da contesti di povertà in cui risulta ancor più complessa la loro implementazione.

È il secondo paragrafo dell'articolo 6 che ci consente di constatare che la tutela della vita non si arresta alla necessità di garantire semplicemente la sopravvivenza fisica del minore, considerando anche che il livello di promozione della vita del bambino debba raggiungere la «maximum extend possible». Alla luce delle conseguenze del cambiamento climatico si palesa la possibile riduzione dell'ampiezza della tutela, non solo dal punto di vista della protezione da eventi che possano condurre alla morte del minore.

Il Commento Generale sottolinea, infatti, come il cambiamento climatico sia «closely linked» ad altre sfide fondamentali, «including poverty, inequality and conflict»<sup>28</sup>, che impediscono la piena realizzazione del diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del minore. A venire in rilievo è la degradazione graduale degli *standard* di sopravvivenza che vedono ridurre in maniera significativa l'effettiva tutela di cui al secondo paragrafo della norma. La protezione prevista dall'articolo 6 della Convenzione che impone agli Stati di garantire la sopravvivenza e lo sviluppo del minore sino alla massima estensione possibile, dunque, risulta gravemente compromessa e ridotta dall'effetto combinato del cambiamento climatico e della povertà.

---

<sup>27</sup> Il *General Comment n. 36* alla Convenzione sui diritti civili e politici ha così definito il diritto alla vita: «The right to life is the supreme right from which no derogation is permitted, even in situations of armed conflict and other public emergencies that threaten the life of the nation. The right to life has crucial importance both for individuals and for society as a whole. It is most precious for its own sake as a right that inheres in every human being, but it also constitutes a fundamental right, the effective protection of which is the prerequisite for the enjoyment of all other human rights and the content of which can be informed by other human rights».

<sup>28</sup> *General Comment n. 26*, par. 20.

Ed invero, il degrado ambientale e i cambiamenti climatici, assieme alla povertà minano la possibilità di realizzare un'estensione della qualità della vita accettabile e dignitosa, esponendo i minori ad una vulnerabilità incrementale capace di compromettere non solo la sopravvivenza fisica ma anche il benessere generale e la dignità del fanciullo. Il diritto alla vita, pertanto, deve essere inteso e declinato non già soltanto come diritto a sopravvivere, ma come diritto a una qualità della vita che assicuri al minore di crescere in un ambiente sostenibile, in grado di supportare il suo sviluppo. L'articolo 6, non a caso, parla di «survival and development» escludendo una alternatività tra le due condizioni che devono sussistere simultaneamente<sup>29</sup>.

Il *General Comment* sottolinea come gli Stati dovrebbero considerare in modo chiaro e coerente tutti i fattori necessari affinché le persone minorenni sopravvivano, si sviluppino e prosperino al massimo delle loro potenzialità. Focalizzando poi l'attenzione sulla norma di cui all'articolo 24 della Convenzione, verificiamo che ad essere compromesso è logicamente anche il diritto alla salute del minore.

Il Comitato in questo caso, attraverso la sua attività interpretativa, ha invitato gli Stati parti a garantire che gli sforzi per mitigare l'impatto ambientale sulla salute dei bambini vadano oltre i controlli sull'inquinamento ambientale, garantendo non solo l'accesso a cibo nutriente, acqua potabile pulita e sanità pubblica, bensì mettendo in atto anche tutte le azioni possibili per proteggere la salute attraverso strategie di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici<sup>30</sup>. In tal senso la salute del minore viene declinata attraverso due differenti ma connessi aspetti: la dimensione fisica e la dimensione mentale.

Il collegamento svolto tra cambiamento climatico e tutela della salute è dunque duplice e opera su due direttrici, la prima relativa ai danni causati al corpo del fanciullo, l'altra relativa alle conseguenze psichiche a seguito dell'esposizione a fenomeni climatici estremi, nonché al progressivo deterioramento delle condizioni ambientali aggravate dallo stato di povertà.

È importante sottolineare che il Comitato ha valorizzato proprio la necessità di dare importanza agli sforzi per affrontare le esigenze di salute mentale dei minori, in quanto gli effetti negativi sono anche di tipo psicosociale con forme di depressione ed «eco-ansia»<sup>31</sup> che richiedono allo stesso modo particolare attenzione per i loro risultati pregiudizievoli sulla salute. L'elemento di attenzione che senza dubbio rappresenta una preoccupazione emergente è proprio la necessità di applicare in termini di «respon and prevention» programmi in grado di affrontare nuove forme di affievolimento del livello di salute del minore. Il *General Comment n. 26* afferma che «exposure to environmental harm has both direct and structural causes and exacerbates the effects of multidimensional child poverty»<sup>32</sup>,

---

<sup>29</sup> La formulazione del diritto allo sviluppo del bambino mira a colmare il divario tra il diritto alla vita e il diritto alla sopravvivenza, al fine di stabilire un continuum vita-sopravvivenza-sviluppo, in tal senso S. SCHMAHL, *United Nation Convention on the Rights of the Child* cit., p. 119.

<sup>30</sup> *General Comment n. 26*, par. 20 - 21.

<sup>31</sup> L'eco-ansia è una forma di ansia caratterizzata da preoccupazione, paura e stress derivanti dalla consapevolezza dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale. L'American Psychological Association (APA) ha contribuito a diffonderne l'uso attraverso vari rapporti, in particolare il rapporto del 2017 intitolato *Mental Health and Our Changing Climate*. Questo rapporto ha esplorato l'impatto psicologico del cambiamento climatico, riconoscendo l'eco-ansia come una risposta emotiva emergente tra individui, in particolare tra i giovani.

<sup>32</sup> *General Comment n. 26*, par. 47, nel quale si pone l'accento sull'effetto sia degli shock ambientali derivanti da cause improvvise sia dei fenomeni di lenta degradazione dell'ambiente, in particolare: «States are urged to introduce features into social security policies and social protection floors that provide children and their families with protection against environmental shocks and slow-onset harms, including from climate change».

a conferma del fatto che l'impatto del degrado ambientale non si limita a conseguenze immediate e visibili, ma si estende a questioni strutturali che amplificano le condizioni di vulnerabilità. Una delle più urgenti problematiche strutturali è proprio la condizione di povertà, laddove «States should strengthen child-centred poverty alleviation programmes in the areas that are most vulnerable to environmental risks».

A venire in rilievo è quindi senza dubbio una compromissione di quel «adequate state of living» previsto dall'articolo 27 della Convenzione. Ritenere che lo sviluppo del minore debba essere adeguato, vuol dire che risulta necessario valorizzare un approccio di tipo olistico<sup>33</sup> che consideri l'interazione tra i vari aspetti della vita del bambino.

Il tenore di vita adeguato del minore non deve essere limitato al mero soddisfacimento di bisogni fisici immediati, ma richiede un ambiente che consenta allo stesso di svilupparsi pienamente nelle sue dimensioni fisiche, emotive, intellettuali e sociali. Il *General Comment* evidenzia che in un contesto di degrado ambientale e di povertà, tale condizione di adeguatezza è seriamente compromessa, richiamando gli Stati all'obbligo di intervenire con politiche integrate, laddove uno stato di povertà multidimensionale aggravato dalla crisi climatica richiede necessariamente una risposta programmatica e non isolata.

L'analisi degli articoli 6, 24 e 27 della Convenzione sui diritti del fanciullo, alla luce dell'interpretazione data dal *General Comment n. 26*, evidenzia un approccio globale ed integrato del Comitato ONU sui diritti del fanciullo che non si limita a ribadire la necessità di proteggere i minori dalle minacce immediate, ma invita gli Stati a considerare l'adequazione e la sostenibilità delle condizioni di vita come elementi fondamentali per garantire il pieno sviluppo del minore.

Il *fil rouge* che emerge è un principio di responsabilità collettiva volto a garantire ai bambini non solo la sopravvivenza, ma una qualità di vita che li sostenga lungo tutte le fasi della crescita, caratterizzata da un'estensione ed una adeguatezza calibrata ai bisogni propri del minore. L'interpretazione della Convenzione è un monito per un necessario cambiamento strutturale e programmatico, in cui la protezione dei diritti del fanciullo non può sganciarsi dalla lotta alle sfide ambientali e sociali del nostro tempo.

#### 4. Strumenti di tutela nel quadro della Convenzione sui diritti del fanciullo: aspetti procedurali e rilievi critici

Concentrando l'attenzione sugli aspetti procedurali e sugli strumenti effettivi di tutela previsti dalla Convenzione sui Diritti del Fanciullo che, potranno, di qui in avanti, essere influenzati dal punto di vista sostanziale in relazione a quanto stabilito dal *General Comment n. 26*, è rilevante menzionare l'adozione del terzo Protocollo opzionale nel 2011<sup>34</sup>. Questo

<sup>33</sup> Secondo la definizione di “olismo” tale approccio si riferisce a proposito di quelle concezioni secondo cui oggetto delle scienze sociali sarebbero non gli individui e le loro azioni e preferenze, ma le strutture di cui gli individui farebbero parte e alle cui azioni esse non sarebbero riducibili, Treccani, “Olismo”, *Enciclopedia italiana on line*, <https://www.treccani.it/enciclopedia/olismo/>.

<sup>34</sup> *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure* adottato il 19 Dicembre 2011, A/RES/66/138; Il Terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, noto come Protocollo opzionale sulle procedure di comunicazione, è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011 ed è entrato in vigore il 14 aprile 2014, al 2024, dieci anni dopo l'entrata in vigore del Terzo Protocollo, lo stesso presenta 52 ratifiche e 25 firme da parte degli Stati, l'ultimo paese ad aver ratificato il Protocollo è stato il Kazakistan il 7 febbraio 2024.

strumento rappresenta un significativo progresso per il rafforzamento della protezione dei diritti del minore, poiché introduce la possibilità di presentare comunicazioni individuali<sup>35</sup> di violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione e dai suoi due Protocolli opzionali (sull'impiego dei minori nei conflitti armati e sulla vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia infantile) dinanzi al Comitato sui diritti del fanciullo.

Il Protocollo del 2011 offre un meccanismo che permette ai minori di accedere direttamente ad un organo internazionale per acclarare la violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione da parte di uno Stato. Oltre allo strumento individuale, sono previste altre due tipologie di procedure: la procedura d'inchiesta<sup>36</sup> attraverso la quale, il Comitato sui diritti del fanciullo può avviare un'indagine se riceve informazioni attendibili che indicano violazioni gravi o sistematiche dei diritti dei minori in uno Stato parte e che può concludersi con raccomandazioni allo Stato volte ad espungere le violazioni, nonché, una procedura di comunicazione interstatale<sup>37</sup> che consente a uno Stato parte di presentare un reclamo contro un altro Stato parte, accusandolo di violare i diritti stabiliti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli opzionali.

È necessario sottolineare però che il Protocollo, tredici anni dopo la sua adozione, ha avuto un impatto molto blando, caratterizzandosi come strumento di tutela “a struttura debole” non avendo il Comitato i poteri propri di una Corte, ovvero una natura di tipo giudiziale, bensì presentandosi come strumento di natura sussidiaria<sup>38</sup>. Tale qualificazione non sottrae allo strumento in questione un importante rilievo sul piano delle forme di tutela predisposte per il minore.

In particolare, un fondamentale procedimento esaminato dal Comitato sui diritti del fanciullo, ha riguardato proprio gli effetti del cambiamento climatico sui minori. Tale comunicazione, precedente all'adozione del *General Comment n. 26*, è l'ormai ben nota *Sacchi c. Argentina e altri*<sup>39</sup>. In questo caso, un gruppo di giovani attivisti ha attivato la procedura prevista dal Protocollo contro diversi Paesi, accusandoli di non aver adottato misure sufficienti per combattere il cambiamento climatico, con gravi ripercussioni sui diritti dei minori. La questione ha messo in evidenza la connessione tra ambiente e diritti umani, sottolineando l'impatto diretto del degrado ambientale sui bambini e sul loro futuro.

Il gruppo di giovani attivisti ha contestato che i cinque Stati in questione stessero violando i loro diritti, così come sanciti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, per non aver preso misure adeguate al fine di contrastare il cambiamento climatico. In particolare, hanno denunciato la violazione degli articoli della Convenzione relativi al diritto alla vita (Articolo 6), alla salute (Articolo 24), all'identità culturale (art. 30) e alla protezione del

---

<sup>35</sup> La comunicazione individuale prevista dagli artt. 5 e ss. del Protocollo può essere presentata da o per conto di un individuo o gruppo di individui, nell'ambito della giurisdizione di uno Stato parte, che si dichiara vittima di una violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli.

<sup>36</sup> Art. 13 e art. 14 del Protocollo.

<sup>37</sup> Art. 12 del Protocollo.

<sup>38</sup> In particolare, si rileva come il Protocollo incoraggi l'accesso dei minori ai rimedi presenti all'interno degli Stati parti, v. I. INGRAVALLO, *La tutela internazionale dei minori dopo l'entrata in vigore del terzo protocollo opzionale alla Convenzione del 1989*, in *La Comunità Internazionale*, 2014, pp. 341 – 357; P. DE STEFANI, *Il terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino*, in *Pace e Diritti Umani*, 2012, pp. 7 – 34.

<sup>39</sup> Per un'analisi critica del caso si veda tra gli altri., M. LA MANNA, *Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata: la petizione contro il cambiamento climatico Sacchi et al. c. Argentina et al. non supera il vaglio del Comitato sui diritti del fanciullo*, in [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org), 2021; L. MAGI, *Cambiamento climatico e minori: prospettive innovative e limiti delle decisioni del Comitato per i diritti del fanciullo nel caso Sacchi e altri*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, pp. 157-166; A. LIGUORI, *Cambiamento climatico e diritti umani dinanzi al Comitato dei diritti del fanciullo*, in *La Comunità internazionale*, 2022, pp. 117 – 133.

superiore interesse del minore (art. 3). Gli attivisti sostenevano che le azioni e le omissioni degli Stati non solo contribuiscono direttamente al cambiamento climatico, ma hanno un impatto devastante sul futuro dei bambini e dei giovani di tutto il mondo. In particolare, a venire in rilievo è proprio il concetto secondo il cui «the climate crisis is a child crisis», confermando il rapporto tra vulnerabilità e cambiamento climatico. Tale condizione, come affermato in precedenza, è ulteriormente rafforzata specialmente in condizioni di povertà, laddove quest'ultima conduce ad una amplificazione dell'impatto del cambiamento climatico, esponendo i minori a rischi maggiori.

La decisione del Comitato che ha dichiarato l'inammissibilità per il mancato esaurimento dei ricorsi interni ai sensi dell'articolo 7 del Protocollo rappresenta in ogni caso un importante punto di partenza in relazione al crescente riconoscimento del legame tra violazione dei diritti umani e cambiamento climatico a cui vanno correlate le crescenti disuguaglianze in contesti di povertà. In particolare, il Comitato ha stabilito che tutti i ricorrenti, indipendentemente dal loro luogo di residenza o domicilio, fossero considerati sotto la giurisdizione di tutti gli Stati convenuti.

Questo aspetto giuridico è stato particolarmente rilevante poiché, il Comitato ha riconosciuto che il cambiamento climatico rappresenta una questione globale che trascende i confini nazionali. In tal senso, si è evidenziato che le comunicazioni presentate nel caso sollevavano questioni giurisdizionali nuove e complesse<sup>40</sup>, definite come «novel jurisdictional issues of transboundary harm related to climate change».

Ed invero, al fine di stabilire la giurisdizione in caso di danni ambientali transfrontalieri, il Comitato ha individuato tre elementi chiave, ovvero un legame causale tra le azioni dello Stato e il danno subito dai bambini in un altro Stato, il controllo effettivo dello Stato sulle fonti di emissione, nonché la prevedibilità del danno al momento in cui lo Stato ha agito o omesso di agire.

Tale riconoscimento ha segnato un passo innovativo nell'approccio giuridico internazionale, poiché apre la strada a futuri casi che, se ritenuti ammissibili, potrebbero consolidare ulteriormente la responsabilità degli Stati per i danni transfrontalieri legati al cambiamento climatico.

Oltre all'importante caso appena menzionato, gli effetti limitati dello strumento procedurale in questione si sono riverberati ovviamente anche in relazione alle comunicazioni riguardanti violazioni dei diritti sanciti dalla Convenzione in stretta correlazione con l'emergenza climatica di cui il caso *Sacchi* rappresenta nel contesto attuale un vero e proprio *unicum*. Ed invero, è possibile rilevare come dinanzi al Comitato ad oggi la

<sup>40</sup> Il Comitato si riferisce nella decisione all'opinione consultiva OC-23/17 della Corte Interamericana dei diritti umani, emessa nel 2017. In questa opinione, la Corte ha chiarito che gli Stati hanno obblighi di prevenzione, protezione e riparazione in relazione ai danni ambientali, anche quando tali danni si verificano al di fuori dei loro confini nazionali, purché le attività in questione possano avere un impatto negativo su individui in altre nazioni.

Per una lettura integrale dell'opinione consultiva: [www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf). In merito alla giurisdizione nel contesto del cambiamento climatico, la Corte Interamericana ha affermato che uno Stato può essere considerato responsabile per violazioni dei diritti umani causate dal degrado ambientale, anche se il danno colpisce persone che non risiedono all'interno dei suoi confini. In particolare relativamente alla questione della giurisdizione dello Stato la Corte ha stabilito che: «States may not only be found internationally responsible for acts or omissions attributed to them within their territory, but also for those acts or omissions committed outside their territory, but under their jurisdiction. Therefore, the “jurisdiction” referred to in Article 1(1) of the American Convention is not limited to the national territory of a State but contemplates circumstances in which the extraterritorial conduct of a State constitutes an exercise of its jurisdiction».

maggior quantità di casi pendenti, i quali risultano essere in ogni caso in numero molto ridotto, riguardino fenomeni relativi alla deportazione di minori, alla separazione degli stessi dai genitori e alle migrazioni<sup>41</sup>.

L'unica comunicazione che risultava pendente presso il Comitato sui diritti del fanciullo ai sensi del terzo Protocollo della Convenzione riferibile alla materia ambientale è stata decisa in data 10 ottobre 2024<sup>42</sup> e riguardava una comunità indigena, denominata Sami<sup>43</sup>, in Finlandia. La decisione è emblematica della indissolubile connessione tra la protezione dell'ecosistema e la tutela dei diritti del minore.

In questa comunicazione, si denunciava la violazione degli articoli 2, 8, 24, 27 e 30 della Convenzione sui diritti del fanciullo, a causa delle attività minerarie che stanno avendo un impatto devastante sul territorio in cui vive la comunità indigena. In particolare, si sosteneva che, a causa del degrado ambientale, i bambini Sami in futuro non potranno godere dello stesso "livelihood"<sup>44</sup> dei loro genitori, compromettendo in maniera significativa la loro identità culturale a causa dello sfruttamento intensivo delle risorse naturali<sup>45</sup>. Tali attività tutt'ora minacciano direttamente la possibilità di continuare pratiche tradizionali come l'allevamento delle renne, che costituiscono una componente fondamentale dell'economia e del patrimonio culturale Sami. La necessità di garantire il mantenimento delle condizioni di allevamento delle renne da una generazione all'altra e il principio di non danneggiare le terre sono obiettivi centrali per la popolazione Sami anche al fine di garantire il benessere dei minori.

Il caso è l'evidente manifestazione del fatto che la salute degli individui non può sganciarsi dalla salute del territorio e quindi dell'ambiente. Il Comitato ha dunque ritenuto sussistente la violazione degli articoli 8, 27 e 30 della Convenzione, letti anche in combinato disposto con gli articoli 2 paragrafo 1 e 12 della Convenzione.

La Finlandia, si afferma nella decisione, dovrà fornire una riparazione efficace ai ricorrenti, riesaminando il progetto minerario con una valutazione dell'impatto sui diritti dei bambini e garantendo un processo di consenso libero, previo e informato, con la partecipazione degli stessi. Inoltre, lo Stato dovrà attuare misure al fine di prevenire violazioni future garantendo la partecipazione dei bambini indigeni e includendo una valutazione dell'impatto ambientale e sociale delle attività industriali.

Nella decisione, l'opinione individuale del membro del Comitato Ann Skelton<sup>46</sup> ha evidenziato che: «nel *General Comment N. 26* sui diritti dei bambini e l'ambiente, con

---

<sup>41</sup> Per una panoramica completa dei casi pendenti e delle statistiche è possibile consultare il seguente link: <https://opic.childrightsconnect.org/crc-pending-cases/>.

<sup>42</sup> *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication* No. 172/2022, CRC/C/97/D/172/2022.

<sup>43</sup> La comunità Sami si estende su un'ampia area del nord Europa, comprendendo non solo la Norvegia, ma anche parti della Svezia, della Finlandia e della Russia. È una popolazione indigena tradizionalmente legata all'allevamento delle renne, alla pesca e alla caccia.

<sup>44</sup> Secondo i ricorrenti e in linea con la decisione del Comitato: «the exploration works would cause unpredictable adverse consequences for the continuity of their culture, limiting their ability to benefit from the transmission, from older generations, of Sámi culture and associated work and livelihood. As the continuance of the Sámi children culture and way of life is strongly dependent on traditional reindeer herding, if traditional reindeer herding is lost due to additional threats on it -allowed by the State party as mineral exploration works which are further aggravating the situation and destroying the sustainability of reindeer herding-, their identity, standard of living adequate, language, and more broadly their culture, will suffer and be lost as all those elements are grounded in living with reindeer».

<sup>45</sup> A. HOVDE, *Maintaining and Protecting the Cultural Identity of Sami Children in Progressive Nordic Countries: The Laws of Sweden and Its Past and Current Implications on Sami People*, in *Children's Legal Rights Journal*, 2022, pp. 1 – 5.

<sup>46</sup> Allegato 1, *Individual opinion by Committee member Ann Skelton (partially concurring)*, CRC/C/97/D/172/2022.

un'attenzione speciale ai cambiamenti climatici, il Comitato ha rilevato che, considerando l'effetto sproporzionato del danno ambientale sui diritti dei bambini indigeni, gli Stati devono adottare misure per coinvolgere in modo significativo i bambini indigeni e le loro famiglie nella risposta a tale danno. Le loro opinioni dovrebbero essere attivamente ricercate e potrebbero essere raccolte attraverso mezzi creativi».

In definitiva, come quest'ultima decisione ci consente di sottolineare, nonostante la scarsa o quasi assente prassi del Protocollo, alla luce del recente *General Comment n. 26* che ha consolidato la consapevolezza dell'impatto ambientale sui minori, è plausibile ipotizzare ed auspicare che si assista a un incremento delle comunicazioni legate alle questioni ambientali e climatiche presso il Comitato ONU sui diritti del fanciullo, il quale, risulta ora rafforzato da uno strumento giuridico in grado di fornire una piattaforma interpretativa solida per il futuro.

##### 5. *Elementi di interazione con sistemi regionali di protezione dei diritti umani: cenni sul rapporto tra CEDU e Convenzione sui diritti del fanciullo*

Alla luce di quanto trattato in relazione al cambiamento climatico e al suo stretto nesso con la povertà, nell'ottica sostanziale e procedurale della Convenzione sui diritti del fanciullo, è possibile svolgere una riflessione riguardo l'interazione tra la Convenzione sui diritti del fanciullo e la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

Un rapporto che esprime un importante esempio di convergenza tra due sistemi normativi internazionali che operano su livelli differenti, universale e regionale, ma che condividono l'obiettivo comune di proteggere e promuovere i diritti fondamentali degli individui, inclusi quelli dei minori. Uno degli aspetti più rilevanti di tale interazione è l'attenzione che entrambe riservano alla protezione della vulnerabilità del minore, anche se la CEDU non riconosce esplicitamente questa categoria di individui come soggetti vulnerabili in maniera distinta<sup>47</sup>. Sebbene si operi all'interno di un trattato regionale, l'influenza della Convenzione sui diritti del fanciullo sul funzionamento della Corte Europea dei diritti dell'uomo è sempre più evidente.

È necessario sottolineare che la Corte non interpreta i diritti umani in maniera statica ma si pone sempre in una prospettiva dinamica seguendo l'evoluzione del contesto di riferimento e consentendo l'affermazione di istanze non direttamente rientranti nel perimetro interpretativo delle norme convenzionali. In relazione alla povertà, ad esempio, la Convenzione, pur non configurandosi esplicitamente come garante dei diritti sociali, attraverso la giurisprudenza ha sviluppato un approccio che integra indirettamente la protezione degli individui in condizioni di bisogno.

La Corte ha ampliato la portata di articoli come l'art. 3 (che proibisce trattamenti inumani o degradanti) o l'art. 8 (che tutela la vita privata e familiare), includendo situazioni in cui la povertà estrema o l'esclusione sociale possono mettere a repentaglio la tutela dei

---

<sup>47</sup> La vulnerabilità nel contesto CEDU è di tipo situazionale e verificata caso per caso, v. M. G. BERNARDINI, *Vulnerabilità e disabilità a Strasburgo: il «vulnerable groups approach» in pratica*, in *Ars Interpretandi*, 2018, pp. 82 – 84; L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, pp. 1056 – 1085.

diritti fondamentali dei ricorrenti<sup>48</sup>. Tale modalità di approccio giurisprudenziale viene definita "living instrument"<sup>49</sup>, ovvero un'azione ermeneutica della Corte che si adatta dinamicamente ai cambiamenti sociali e alle nuove esigenze emergenti<sup>50</sup>.

Il concetto di "strumento vivente" applicato alla CEDU implica che i suoi diritti e le sue libertà debbano essere letti e interpretati alla luce delle condizioni attuali al fine di garantire il crescente livello di qualità richiesto nel settore della protezione dei diritti umani.

D'altronde è proprio attraverso la modalità evolutiva in questione che la Corte è giunta a tutelare l'ambiente pur in assenza di una specifica norma convenzionale al riguardo<sup>51</sup>. Tale virtuosa impostazione ha condotto la Corte a integrare sempre più frequentemente nella sua giurisprudenza anche riferimenti a strumenti internazionali come la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Ed invero, nell'ormai noto ed inedito caso riguardante proprio il cambiamento climatico, deciso il 9 aprile del 2024<sup>52</sup>, delle cd. "anziane per il clima"<sup>53</sup>, in cui

<sup>48</sup> La condizione di vulnerabilità qualificata dalle sentenze della Corte EDU è riconducibile a situazioni di svantaggio e di esposizione a rischio non predeterminate che consentono di ancorare la situazione di fatto del soggetto vulnerabile alla violazione delle norme convenzionali, in tale perimetro rientrano ovviamente anche i minori quali soggetti in questo caso strutturalmente deboli e per i quali il giudizio di bilanciamento a partire dal carattere indeterminato della vulnerabilità dovrebbe propendere verso una più incisiva tutela degli stessi, sul concetto di vulnerabilità nell'ambito della CEDU v. E. DICIOTTI, *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ars Interpretandi*, 2018, pp. 19 – 33.

<sup>49</sup> Lo sviluppo del concetto di "strumento vivente" in relazione alla CEDU è avvenuto per la prima volta nel caso *Tyrer c. Regno Unito* del 25 aprile 1978, (application no. 5856/72) par. 31, in cui si è affermato che la Convenzione «must be interpreted in the light of present-day conditions». Riguardo alla nozione di "living instrument" nel sistema CEDU in materia climatica si v. I. JELIC, E. FRITZ, *The 'Living Instrument' at the Service of Climate Action: The ECtHR Long-Standing Doctrine Confronted to the Climate Emergency*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, pp. 1 – 18.

<sup>50</sup> Per i bambini, la dottrina in questione ha significato che la Corte è passata da una analisi di tipo patriarcale del loro ruolo nella famiglia e nella società a un riconoscimento dei loro diritti individuali, aggiornando la Convenzione in linea con i nuovi standard internazionali adottati in cui il minore ha un suo ruolo autonomo, v. C. FENTON-GLYNN, *Children and the European Court of Human Rights*, Oxford, 2021, cit. p. 6.

<sup>51</sup> In tal senso è interessante sottolineare che il *leading case* in materia ambientale della Corte Europea, il caso *Lopez Ostra c. Spagna* (application no. 16798/90), è anche l'unico caso riferibile direttamente ai minori in relazione all'ambiente; In particolare la decisione ha riconosciuto che il diritto a un ambiente sano è incluso nel concetto di diritto al rispetto della vita privata e familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. In questa circostanza, una centrale per il trattamento dei rifiuti era stata costruita nei pressi della casa in cui la ricorrente viveva con i suoi due figli e, a causa di un malfunzionamento, la stessa, aveva contaminato l'ambiente causando gravi problemi di salute ai bambini riferibili all'inquinamento prodotto. La Corte nel riconoscere la violazione e il mancato bilanciamento di interessi in gioco non ha però argomentato circa la condizione di vulnerabilità dei bambini a causa dei danni derivanti da un ambiente malsano, né del potenziale impatto di ciò sul loro sviluppo, v. C. FENTON-GLYNN, *Children and the European Court of Human Rights* cit., pp. 204 – 205; Per una analisi storica sul rapporto tra la tutela dell'ambiente e la CEDU, v. E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani*, Napoli, 2011.

<sup>52</sup> In questa data la Corte si è pronunciata sui primi tre storici ricorsi riguardanti il cambiamento climatico. In due di questi i giudici di Strasburgo hanno ritenuto l'inammissibilità degli stessi: nel ricorso *Carême c. Francia* (application no. 7189/21), non è stato configurato lo status di vittima in capo al ricorrente; nel caso del ricorso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati* (application no. 39371/20), si è evidenziato che i ricorrenti non avevano esaurito i ricorsi interni.

<sup>53</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* (sentenza del 9 aprile 2024, application no. 53600/20); Per un commento alla sentenza si veda tra gli altri, R. P. MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte di Strasburgo*, in *Diritti Umani e diritto Internazionale*, 2024, pp. 383 – 399; È interessante osservare come un caso riguardante le persone anziane possa richiamare le norme e i principi generalmente applicati ai minori. In realtà, ciò non dovrebbe sorprendere, poiché tanto gli anziani quanto i minori condividono una condizione di vulnerabilità. Entrambi i gruppi, pur in

la Svizzera è stata ritenuta responsabile di aver violato la Convenzione è interessante rilevare il riferimento proprio al *General Comment n. 26* del Comitato ONU sui diritti del fanciullo.

Tale integrazione individuabile da ultimo proprio in questa importante sentenza, può essere definita come una positiva contaminazione tra i due sistemi, laddove la giurisprudenza e le interpretazioni della Convenzione del 1989 informano e influenzano l'evoluzione interpretativa della CEDU<sup>54</sup> portando avanti un dialogo in grado di adattarsi alle odierne necessità di tutela nell'ambito dei diritti umani anche con specifico riferimento alla condizione di vulnerabilità del minore.

In particolare, all'interno della decisione è stato sottolineato per la prima volta come il Comitato sui diritti del fanciullo abbia affrontato la questione degli effetti del cambiamento climatico sui bambini. Allo stesso modo la decisione ha evidenziato l'importante portata innovativa del riconoscimento della giurisdizione degli Stati convenuti nel caso *Sacchi* nonostante la sua inammissibilità.

Nella decisione un richiamo importante è anche relativo al rapporto intercorrente tra cambiamento climatico e sforzi per eradicare la povertà<sup>55</sup>, i quali non possono ad oggi considerarsi sganciati l'uno dall'altro, laddove la suscettibilità alle conseguenze derivanti dall'emergenza climatica risulta esacerbata in contesti di indigenza.

Alla luce di quanto esposto, appare evidente come l'interazione tra il sistema regionale di tutela e sistema universale, possa arricchire la giurisprudenza sui diritti umani, soprattutto in relazione a questioni globali quali il cambiamento climatico e la povertà<sup>56</sup>. La Convenzione sui diritti del fanciullo, grazie ai suoi *General Comment*, fornisce strumenti interpretativi preziosi per affrontare tali sfide, guidando i tribunali regionali e internazionali verso una protezione sempre più integrata e adeguata dei diritti dei minori.

Non sorprende dunque che a pochi mesi dall'adozione del *General Comment n. 26*, la Corte Europea dei diritti dell'uomo abbia riconosciuto per la prima volta in una sentenza relativa alla crisi climatica, l'importanza del lavoro interpretativo svolto dal Comitato sui diritti del fanciullo e il suo rilievo giurisprudenziale con l'esplicito richiamo all'interno della decisione. Questa felice interazione evidenzia chiaramente la necessità di un approccio coordinato e uniforme al fine di una concreta ed effettiva tutela dei diritti dei minori.

## 6. Considerazioni conclusive

In virtù delle considerazioni svolte, si è rilevato che la condizione di vulnerabilità dei minori quali soggetti che richiedono una protezione rafforzata, è ulteriormente compromessa

---

fasi diverse della vita, richiedono una particolare protezione e attenzione anche alla luce dei rischi provenienti dal cambiamento climatico.

<sup>54</sup> A. ANNONI, *La CRC e la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, Autorità Garante per l'Infanzia e per l'Adolescenza, Roma, 2019, pp. 20 – 42.

<sup>55</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, par. 35, « Older women experience higher rates of poverty than older men and face other economic hardships that are aggravated by climate change.».

<sup>56</sup> Ed invero, la tutela dei diritti del minore, quale soggetto giuridico, non può essere adeguatamente garantita solo tramite strumenti procedurali con scarsa effettività, come il terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo. In questo contesto, risulta fondamentale il ruolo svolto anche dalle Corti regionali per i diritti umani, in tal senso rileva il lavoro interpretativo e giurisprudenziale offerto anche dalla CEDU, v. P. DE STEFANI, *Il terzo Protocollo opzionale* cit.;

dalle crisi emergenti caratterizzate da fattori combinati come nel caso del connubio tra cambiamento climatico e povertà.

Nonostante la Convenzione sui diritti del fanciullo fornisca un quadro normativo solido, gli strumenti di tutela risultano spesso inadeguati per affrontare le specificità di una crisi complessa come quella climatica. La mancanza di un'azione coordinata e l'assenza di strumenti procedurali sufficientemente vincolanti limitano l'efficacia delle protezioni offerte ai minori, con il rischio che norme e politiche rimangano sulla carta senza trovare effettiva attuazione<sup>57</sup>.

Ed è proprio all'interno di un contesto di esponenziale aumento delle disuguaglianze che la Convenzione sui diritti del fanciullo assume un fondamentale ruolo interpretativo per gli Stati al fine anche di promuovere l'attuazione di misure concrete. A tal proposito, in relazione al *General Comment n. 26* abbiamo posto l'attenzione su tre principali diritti minacciati dalla crisi in atto: il diritto alla vita, alla salute e a un tenore di vita adeguato; la compromissione dei quali sottolinea la necessità di un approccio olistico, capace di considerare i diritti dei minori non in maniera frammentaria bensì interdipendente.

La protezione del minore non può sganciarsi da una dimensione della vulnerabilità contemporanea che sottopone il diritto internazionale ad attenzionare fenomeni vecchi e nuovi. L'autorevolezza dei Commenti Generali, pur identificandosi quali strumenti raccomandatori, può senza dubbio essere una spinta propulsiva in questa direzione.

In tale quadro, l'attività ermeneutica del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia assume un'importanza peculiare. Sebbene il Comitato non abbia il potere di indurre una modifica diretta delle normative nazionali, le sue interpretazioni, in quanto universali, possono in ogni caso orientare gli Stati verso una maggiore uniformità. In particolare, è essenziale che il Comitato continui a sottolineare una visione integrata della protezione dei minori, tenendo conto delle intersezioni attuale tra condizione di povertà, degrado ambientale e cambiamento climatico.

Dal punto di vista procedurale nonostante il terzo Protocollo della Convenzione trovi scarsa applicazione nella prassi rappresenta anch'esso un importante strumento per rafforzare la protezione dei diritti dei minori a livello internazionale. A distanza di dieci anni dalla sua entrata in vigore nel 2014, l'aspettativa è quella di un maggior ricorso alla procedura di comunicazione individuale capace di condurre come nel caso *Sacchi* ad importanti, seppur parziali, traguardi interpretativi, ponendosi come catalizzatori di un auspicabile cambiamento a livello nazionale<sup>58</sup>.

Si tratta di un'evoluzione che necessariamente passa anche attraverso l'interazione tra un sistema universale, rappresentato dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, e i sistemi regionali di tutela dei diritti umani, come quello europeo basato sulla CEDU, nell'ottica di un necessario rafforzamento della protezione dei diritti dei bambini, in grado di poter eventualmente costruire nel tempo, al pari del contenzioso climatico, uno specifico contenzioso basato sulla particolare vulnerabilità dei minori<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> In relazione alla Convenzione sui diritti del fanciullo quale strumento con una ridotta effettività v. A. P. GARBO, *La convenzione internazionale sui diritti del fanciullo: diritto cosmopolita?*, in *Ragion Pratica*, 2009, pp. 153 – 164.

<sup>58</sup> T. LIEFARD, *A Decade of the Optional Protocol to the CRC on a Communications Procedure, Progress, Challenges and the Pathways Ahead for Children's Access to Justice*, in *International Journal of Children's rights*, 2024, pp. 5 – 6; In riferimento all'influenza della prassi sul clima rispetto all'attività del decisore politico v. A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2024, pp. 115 – 116.

<sup>59</sup> A. NOLAN, A. SKELTON *'Turning the Rights Lens Inwards': The Case for Child Rights-Consistent Strategic Litigation Practice*, in *Human Rights Law Review*, 2022, pp. 9 – 11.

La risposta decisiva dovrebbe, in ogni caso, necessariamente spostarsi poi sul piano programmatico, rendendo concreta quell'idea di "Stati reattivi"<sup>60</sup> che dal punto di vista istituzionale attuino azioni volte a modificare le strutture controllate in chiave di mitigazione delle disuguaglianze. Questo approccio richiederebbe una revisione normativa orientata verso politiche di mitigazione e adattamento che, sulla base di una compiuta valorizzazione dei contenuti della Convenzione sui diritti del fanciullo, alla luce del suo ruolo multilivello, tengano debitamente conto della vulnerabilità dei minori, in special modo in condizioni di povertà, all'interno dell'attuale scenario di crisi climatica.

*ABSTRACT: Emergenza climatica e povertà quali fattori di crisi dei diritti del minore: riflessioni a partire dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo dopo il General Comment N. 26*

This paper explores the combined impact of climate change and poverty on the condition of children, identifying these as crisis factors that exacerbate inequalities and undermine the full enjoyment of the rights enshrined in the 1989 UN Convention on the Rights of the Child. In light of the recent General Comment No. 26 by the UN Committee on the Rights of the Child, titled "*Children's Rights and the Environment, with a Special Focus on Climate Change*", the paper examines the implications of adopting an holistic perspective in the interpretation and implementation of the Convention. It further explores the procedural mechanisms and legal tools aimed at ensuring the effective protection of children's rights, highlighting the potential role of children themselves as both victims and agents of change. Finally, the analysis addresses the interplay between the Convention on the Rights of the Child and regional human rights protection systems, with reference to the case law of the European Court of Human Rights (ECHR), in order to assess the effectiveness of legal responses to the challenges posed by climate change.

---

<sup>60</sup> M. FINEMAN, *The Vulnerable Subject and the Responsive State*, in *Emory Law Journal*, 2010, pp. 19 – 22.