



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Al Presidente della 8^a Commissione

Senato della Repubblica

Oggetto: disegni di legge nn. 1136, 1160 e 1166 (Tutela dei minori nella dimensione digitale). Parere dell'Autorità garante ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 12 luglio 2011, n. 112

Desidero innanzitutto ringraziare per l'opportunità offertami di esprimere il parere ai sensi dell'art. 3, legge istitutiva n. 112 del 2011, in merito ai disegni di legge in oggetto in materia di tutela dei minori nell'ambiente digitale, attualmente sottoposti all'esame della Commissione da Lei presieduta.

Mai come negli ultimi anni l'online è diventato centrale nella vita di bambini e ragazzi. Le ore di connessione sono aumentate a dismisura e con esse le preoccupazioni per l'uso dei dati personali e per gli effetti della sovraesposizione e accesso massivo e incontrollato ad app e social da parte dei più piccoli.

La rete ha il potere di promuovere e diffondere il sapere a una velocità prima inimmaginabile ed è pertanto uno strumento preziosissimo per i ragazzi, che hanno oggi accesso a una quantità pressoché infinita di informazioni, che si traduce in un importante vantaggio in termini formativi e di conoscenza. Come sottolineato nuovamente dal Parlamento europeo¹, l'accesso ad internet è ormai considerato un diritto fondamentale: occorre garantire, oggi più che mai, una navigazione sicura, capace di tutelare i giovani e giovanissimi dalle insidie che il mondo digitale può nascondere. Si pensi alla diffusione sui social network di sfide tra adolescenti talora anche letali o a strumenti che dovrebbero essere accessibili solo ai maggiorenni per i rischi che comportano: rischi non solo per chi ne subisce l'uso ma anche per chi lo utilizza, vista la pubblicazione senza il consenso di immagini dal contenuto pedopornografico. È evidente che anche solo la possibilità del coinvolgimento di minori in situazioni potenzialmente lesive, per effetto dell'esposizione a contenuti dalla valenza manipolatoria o, comunque, fortemente condizionante, non può lasciare inerti le istituzioni.

La costante e rapida evoluzione del mondo digitale e lo sviluppo di nuove e sempre più coinvolgenti modalità di relazione con i diversi dispositivi e software che ne fanno parte rendono

¹ Internet access as a fundamental right - Exploring aspects of connectivity", luglio 2021 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/696170/EPRS_STU\(2021\)696170_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/696170/EPRS_STU(2021)696170_EN.pdf)).



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

sempre più urgente l'implementazione di un sistema efficace di regolamentazione e tutela dai rischi che ne possono scaturire, soprattutto per i soggetti più vulnerabili. Tale esigenza è resa quanto mai impellente dal crescente e massivo impiego dell'intelligenza artificiale che sta sperimentando accelerazioni.

La nuova tendenza comunitaria, richiamata anche dal Regolamento (Ue) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) cd. *Digital Service Act* (DSA), la disciplina europea approvata il 5 luglio 2022, in vigore dal 16 novembre 2022, che regola la materia ed offre un inquadramento generale, è quella di utilizzare maggiormente strumenti di *soft law* ossia una co-regolamentazione della materia con gli stessi soggetti che forniscono i servizi sulla base di principi oppure una auto-regolamentazione: soluzioni che sono apparse più efficaci rispetto ai tentativi del passato di regolamentare il sistema mediante norme rigide inidonee a regolare un ambito invece in costante evoluzione.

Il legislatore, consapevole di non poter più rinviare interventi che mirino a contrastare i fenomeni dovuti ad un uso improprio della rete e al contempo per non ridurre i benefici di libertà di espressione, informazione e partecipazione sociale legati alla diffusione di *internet*, è intervenuto negli ultimi anni mostrando particolare attenzione al tema.

La recente adozione del Testo unico dei servizi di media audiovisivi, con il Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 che ha recepito la direttiva (UE) 2018/1808, ha segnato una conquista in termini di tutela, anche a favore dei minori, in ragione dell'adeguamento delle disposizioni e delle definizioni alla luce dell'evoluzione tecnologica e di mercato. Conseguentemente, è stata estesa la competenza di regolazione, monitoraggio, vigilanza e sanzione dell'Agcom anche alle piattaforme di *video sharing*, attraverso l'introduzione di puntuali disposizioni applicabili ai servizi di piattaforma per la condivisione di video.

È importante sottolineare una doppia linea di intervento contemplata dalla direttiva attuata: una che opera sul piano della regolamentazione e della co-regolamentazione e un'altra su quella dell'educazione e sensibilizzazione, sia dei minorenni che degli adulti, sempre più spesso alle prese con piattaforme e comportamenti in rapido cambiamento.

A questi interventi legislativi si aggiungono altre misure già introdotte nel nostro ordinamento in tema di educazione al digitale e campagne di comunicazione e sensibilizzazione, in particolare: la legge 13 luglio 2015 n. 107, che ha inserito tra gli obiettivi formativi prioritari lo sviluppo delle competenze necessarie all'esercizio di una cittadinanza digitale consapevole; la legge 20 agosto 2019 n. 92, che prevede, fra l'altro, l'educazione alla cittadinanza digitale, da sviluppare gradualmente, tenendo conto dell'età degli alunni e degli studenti; la legge 29 maggio 2017 n. 71 - come modificata



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

dalla legge 17 maggio 2024, n. 70 - che prevede la diffusione di campagne di comunicazione dedicate al contrasto del fenomeno del *cyberbullismo*.

Infine, da ultimo il Decreto - legge n. 123/2023 - convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159 (cd. Decreto Caivano) - il cui art. 13-bis, comma ter, demanda ad Agcom l'individuazione di soluzioni tecniche capaci di tutelare i minori da servizi e contenuti inadatti a preservare il loro sano sviluppo.

Sebbene siano stati compiuti apprezzabili progressi nell'introduzione di diversi strumenti e meccanismi volti a proteggere i giovani utenti dalle insidie della rete, molte di queste misure si rivelano ancora insufficienti. È evidente come la maggior parte dei sistemi di verifica dell'età si basi ancora su metodi facilmente eludibili.

Il problema, come è noto, risulta molto complesso e di difficile soluzione anche per la mancanza di una standardizzazione e regolamentazione coerente nei diversi paesi che può creare disparità e lacune nei sistemi di protezione, rendendo impraticabile l'adozione di soluzioni effettivamente efficaci su scala globale.

Tra le diverse soluzioni prospettate conformemente a quanto già proposto nell'ambito del Tavolo tecnico sulla tutela dei diritti dei minori in rete istituito presso il Ministero della Giustizia con DM 21 giugno 2021, al quale ha partecipato anche codesta Autorità, unitamente all'Autorità per la protezione dei dati personali (le cui risultanze sono state recepite nei presenti disegni di legge, in particolare dall'AS 1160), si ritiene che l'adozione di un sistema basato sull'utilizzo di una identità digitale di tipo SPID consenta di garantire un elevato grado di certezza nel determinare l'età dell'utente e, al contempo, nel rispetto del principio di proporzionalità, offra le necessarie garanzie di tutela dei dati personali e protezione da contenuti dannosi per i minori.

Ciò è conforme a quanto sollecitato dalla Commissione europea con la nuova strategia europea per un'internet migliore per i ragazzi (BIK+), adottata l'11 maggio 2022, che ha invitato gli Stati membri a sostenere strumenti efficaci di verifica dell'età in linea con la normativa europea sull'identità digitale europea recentemente adottata (Regolamento (Ue) 2024/1183 dell'11 aprile 2024).

L'impiego di soggetti terzi rispetto a coloro che gestiscono i siti e le piattaforme online, cui affidare il compito dell'accertamento dell'età degli utenti e il rilascio di una conseguente identità digitale certificata, offre diversi e significativi vantaggi. Riteniamo che questo approccio contribuisca a garantire un maggiore livello di imparzialità e affidabilità nel processo di verifica dell'età in quanto le entità esterne e indipendenti dalle piattaforme online, possono operare con un grado maggiore di trasparenza e obiettività, riducendo al minimo il rischio di conflitti di interesse o manipolazioni. Inoltre, in quanto soggetti specializzati, possono essere destinatari di rigorose norme e regolamenti in



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

materia di protezione dei dati e, al contempo, favorire una maggiore coerenza e uniformità nel processo di verifica dell'età su diverse piattaforme e servizi online. Tutto ciò può contribuire a garantire che i minori possano essere protetti in modo uniforme e coerente in qualunque ambito del mondo digitale.

Siamo consapevoli che tale processo comporti grandi investimenti e sforzi sul piano normativo e regolamentare. Tuttavia, pur riconoscendo che altre soluzioni consentono di conseguire più agevolmente discreti livelli di protezione, dal punto di vista di questa Autorità garante resta irrinunciabile garantire loro la massima protezione possibile. Una protezione che, a nostro avviso, non potrà essere limitata all'impiego di sistemi già utilizzati in passato, come il parental control: uno strumento che, sebbene quando attivato risulti molto flessibile ed adeguato ad offrire protezione ai minori in rete, non si può omettere di osservare che abbia già incontrato scarsa diffusione, sia nei media tradizionali che nei nuovi media, a causa di uno scarso utilizzo da parte degli adulti di riferimento.

Va comunque sottolineato che a fronte della rapida evoluzione del digitale un'efficace risposta deve privilegiare la prevenzione, attraverso interventi sul piano educativo e culturale destinati agli adulti, ai ragazzi e ai bambini, sin dalla tenera età. Occorre mettere a sistema un insieme di campagne di comunicazione e sensibilizzazione, rivolte ai minori e agli adulti, da pubblicare sulle stesse piattaforme online delle quali si servono, con periodicità fissata insieme alle autorità in regime di co-regolamentazione.

In attuazione dell'art. 8, comma 2, del D.lgs. n. 208 del 2021 – come modificato dal D.Lgs. n. 50 del 2024 – questa Autorità è uno dei componenti del Comitato consultivo per l'alfabetizzazione mediatica e digitale, istituito con DM 19 giugno 2024 del Ministro delle imprese e del made in Italy, con compiti di promozione e ricerca sui temi di alfabetizzazione mediatica e digitale e compiti consultivi, nella fase di adozione dei codici di autoregolamentazione e co-regolamentazione dei fornitori di servizi media diffusi tramite qualsiasi canale o piattaforma, a tutela dei minori.

Al fine di rafforzare il principio di collaborazione tra le amministrazioni che lavorano su tematiche educative a tutela dei minori e di alfabetizzazione mediatica e digitale, il Comitato è composto, oltre che da questa Autorità, da: Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri; Dipartimento delle Politiche Giovanili e del servizio civile universale della Presidenza del Consiglio dei ministri; Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri; del Ministero dell'istruzione e del merito; Ministero dell'università e della ricerca; Ministero della cultura; Ministero dell'economia e delle finanze; Polizia postale e delle comunicazioni; Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; Garante per la protezione dei dati personali.

Tutto ciò premesso, si apprezza pertanto l'intento dei disegni di legge di rafforzare la tutela



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

dei minori nella dimensione digitale a fronte del rapido evolversi della tecnologia e dei nuovi scenari di rischio: disciplina che andrà armonizzata con la complessa normativa europea anche essa in continua evoluzione.

In particolare,

Sull'innalzamento dell'età del consenso digitale e sull'age verification

Garantire un uso adeguato e consapevole della rete significa innanzitutto individuare la giusta età per un consenso libero e autentico da parte dei minorenni al trattamento dei dati nei servizi digitali.

Al riguardo si concorda con l'innalzamento da 14 a 16 anni dell'età minima per prestare il consenso al trattamento dei dati personali da parte dei provider di servizi online contenuta nei disegni di legge AS 1136 e 1160.

Il Regolamento UE 2016/679 in materia di dati personali ha riconosciuto tale diritto a 16 anni, stabilendo che, sotto tale età, il “consenso digitale” sia prestato o autorizzato da chi è titolare della responsabilità genitoriale. Agli Stati membri il regolamento ha attribuito la facoltà di abbassare ulteriormente tale soglia, sebbene non al di sotto dei 13 anni. Il legislatore italiano ha quindi abbassato il limite in questione a 14 anni, riconoscendo in tal modo probabilmente il fatto che nel nostro Paese l'accesso ai “servizi della società dell'informazione” è comune già in giovanissima età, ma anche contando evidentemente su un attento controllo da parte dei gestori sul rispetto di tale limite. Controlli che evidentemente ancora non si rivelano sufficienti ad offrire adeguata tutela ai più giovani dai rischi del mondo digitale.

L'Autorità, in un parere al Governo sullo schema di decreto legislativo sul Regolamento 2016/679/UE, aveva individuato a 16 anni l'età per poter esprimere da soli il consenso al trattamento dei dati personali in occasione dell'iscrizione a social, app o altri servizi digitali online. Si era ritenuto non opportuno abbassare la soglia dell'età prevista dal Regolamento: i diritti di ascolto, partecipazione, espressione e quello di essere parte della vita culturale e artistica del Paese previsti dalla Convenzione internazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza devono dar vita a una ‘partecipazione leggera’ dei minorenni. In altre parole, non gravata da pesi e responsabilità che competono, da una parte, a chi esercita la responsabilità genitoriale e, dall'altra, ai contesti educativi e istituzionali nei quali sono inseriti i ragazzi. Già all'epoca si rappresentava la necessità che le agenzie educative e le istituzioni predisponessero programmi in tal senso, accompagnati da uno studio sulla necessaria consapevolezza digitale da parte delle persone di minore età. In assenza non è possibile immaginare una soglia per il consenso autonomo dei minorenni più bassa di quella stabilita a 16 anni a livello europeo. I 16 anni, d'altra parte, rappresentano già nell'ordinamento giuridico italiano un'età di passaggio verso la maturità per altre situazioni giuridicamente rilevanti. La proposta



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

è stata già condivisa dal Tavolo tecnico di cui si è detto nonché segnalata alla Presidente del Consiglio dei ministri in una nota di novembre 2022 ove, tra le varie priorità avevo evidenziato proprio quella della tutela dei minori nell'ambiente digitale sia per la delicata natura delle relazioni che si creano in tale contesto sia per gli interessi e diritti che entrano in gioco e che richiedono interventi di tutela e promozione.

Si condivide quindi la modifica dell'art. 2-quinquies, comma 1, del D.Lgs. n. 196 del 2003 sostituendo la parola “*sedici*” con “*quattordici*”.

Quanto al tema dell'*age verification* si esprime apprezzamento per la disposizione di cui all'art. 2 del disegno di legge AS 1136 che, sulla falsariga dell'art. 13-*bis*, comma ter, del decreto-legge n. 123/2023, demanda ad Agcom la determinazione delle modalità tecniche che i fornitori dei servizi dell'informazione devono adottare per accertare l'età degli utenti. Si condivide quindi l'intento del Legislatore di estendere tale livello di protezione previsto per l'accesso dei minorenni ai siti ed alle piattaforme di condivisione di immagini e video a carattere pornografico anche ad altri contenuti potenzialmente lesivi della salute fisica e psichica di bambini e adolescenti, come quelli di istigazione all'odio, alla violenza ed altre pratiche scorrette e dannose. Una sola precisazione: si chiede di coordinare il comma 3 della norma proposta con l'art. 28 del *Digital Service Act* che non sembra circoscrivere l'applicabilità della norma a condizione che i fornitori registrino un numero di accessi unici mensili superiore a quello stabilito da Agcom.

Sulla tutela dei baby influencer e sul fenomeno dello sharenting

Si esprime apprezzamento anche per l'introduzione di una disciplina - contenuta nei DDL 1136 e 1160 - che estende espressamente ai minori protagonisti di video diffusi su internet quelle tutele normativamente previste dalla disciplina giuslavoristica per altre forme straordinarie di lavoro minorile, come lo spettacolo e la pubblicità, prevedendo che i profitti realizzati al di sopra di una certa soglia siano versati su un conto corrente intestato al minore e che non siano utilizzabili da chi esercita la responsabilità genitoriale, salvi casi eccezionali autorizzati dall'autorità giudiziaria.

Anche tale proposta, più volte sollecitata da questa Autorità facendo riferimento a norme esistenti nel nostro ordinamento come la legge 17 ottobre 1967, n. 977 e l'art. 320, comma 3, c.c., è stata segnalata alla Presidente del Consiglio dei ministri nella citata nota del 2022, ove è stata evidenziata la necessità di sottoporre i profitti realizzati dall'attività del minore alla verifica dell'autorità giudiziaria, limitandoli e soprattutto vincolandoli ad alcuni tipi di spesa che rientrano nell'interesse della famiglia. Al riguardo si suggerisce che i limiti previsti siano estesi a tutti i proventi dell'attività del minore, anche quelli di lieve entità, essendo altrimenti la disciplina facilmente eludibile mediante apertura di più conti correnti per somme inferiori alla suddetta soglia.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

La disciplina sui proventi è comune anche al DDL 1166 che però affronta in una prospettiva diversa la tutela del minore prevedendo come obbligatoria una comunicazione ad Agcom da parte di chi esercita la responsabilità genitoriale se l'immagine del minore sarà sfruttata per fini commerciali e se da tale sfruttamento deriverà un guadagno.

Parimenti si condivide l'aver positivizzato – con l'art. 2 del DDL 1160 – il consolidato orientamento giurisprudenziale stabilendo che il consenso alla disposizione dell'immagine di un minore ovvero di contenuti multimediali è un atto di straordinaria amministrazione che spetta esclusivamente e congiuntamente a chi esercita la responsabilità genitoriale.

Sulla diffusione dei contenuti e diritto all'oblio

È certamente apprezzabile la previsione (di cui all'art. 2, comma 4, DDL 1160) della legittimazione del minore ultraquattordicenne all'esercizio del diritto all'oblio sulla falsariga dell'art. 2 della legge n. 71 del 2017 anche dei contenuti diffusi dai genitori o con il suo consenso.

Conclusioni

L'attenzione specifica del legislatore alla tutela di minori on line al fine di garantire un accesso sicuro alla Rete e alle sue opportunità è certamente apprezzabile.

Al di là delle soluzioni prospettate, resta però fondamentale una vasta opera di educazione e sensibilizzazione al digitale rispetto al tema della protezione della salute fisica e psichica dei minori in rete. Una iniziativa da portare avanti preventivamente e parallelamente all'introduzione di nuovi strumenti sul piano tecnico che utilizzi tutti i canali disponibili di informazione e formazione, attivando tutte le opportune sinergie istituzionali e soprattutto coinvolgendo attivamente i minori stessi nel processo decisionale riguardante le politiche di protezione online, ascoltando le loro esperienze, opinioni e preoccupazioni per contribuire a sviluppare misure di *age assurance* più efficaci e rispettose dei loro diritti e desideri.

Cordiali saluti

Carla Garlatti