



Questo progetto è stato finanziato dal Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza dell'Unione Europea (REC 2014-2020).

CREW 2022

PER UN SISTEMA DI GIUSTIZIA CHILD-FRIENDLY

L'ATTUAZIONE DEI DIRITTI
E DELLE GARANZIE
PROCEDURALI DELLE PERSONE
MINORENNI INDAGATE O
IMPUTATE DI REATO IN ITALIA

ORIENTAMENTI METODOLOGICI

Sintesi operativa

CREW 2022: Per un sistema di giustizia child-friendly

L'attuazione dei diritti e delle garanzie procedurali delle persone minorenni indagate o imputate di reato in Italia

Orientamenti metodologici – Executive summary

CREW 2022: Per un sistema di giustizia child-friendly

L'attuazione dei diritti e delle garanzie procedurali delle persone minorenni indagate o imputate di reato in Italia

Orientamenti metodologici – Sintesi operativa

In Italia, ogni anno circa 31.000 minorenni entrano in contatto con la giustizia penale come indagati o imputati¹. Questo contatto si rivela molto delicato, non solo per le offese di rilievo penale per cui vengono indagati o perseguiti e per i danni inflitti agli individui e alla società, ma anche perché un sistema giudiziario altamente regolamentato e formale si trova a dover operare in un modo a misura di minorenne, c.d. “*child-friendly*”, pur sostenendo i principi dello stato di diritto e del giusto processo.

I diritti dei minorenni - vale a dire di tutte le persone di età inferiore ai 18 anni - indagati o imputati in procedimenti penali, sono disciplinati da un *corpus* di norme internazionali ed europee, tra cui anzitutto la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989) e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1950). Inoltre, numerosi strumenti e documenti di orientamento e definizione delle politiche declinano i principi che guidano gli Stati e gli operatori nel garantire che i sistemi giudiziari trattino le persone di minore età nel pieno rispetto dei loro diritti². Le Linee guida per una giustizia a misura di minore del Consiglio d'Europa (2010) e, più recentemente, il Commento Generale sui diritti dei minorenni nel sistema giudiziario minorile (2019), recentemente rivisto e aggiornato, sono i documenti di riferimento fondamentali per le politiche e le prassi. L'attività altamente dinamica di definizione degli *standard* in questo campo dimostra che gli Stati, le organizzazioni della società civile, continuano a considerare necessario il rafforzamento degli standard e delle tutele esistenti per le persone di minore età a contatto con la legge.

Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di seguito Comitato ONU) riconosce il mantenimento della sicurezza pubblica come obiettivo legittimo dei sistemi giudiziari nazionali. Tuttavia, sottolinea anche come sia dimostrato che il porsi in contatto con il sistema giudiziario penale può provocare danni ai minorenni e limitare le loro possibilità di diventare adulti responsabili. Allo stesso tempo, autorevoli ricerche in questo ambito dimostrano ampiamente che laddove i sistemi giudiziari nazionali operano secondo i principi della giustizia a misura di minore, la prevalenza dei reati commessi nel corso dell'adolescenza tende a diminuire. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza guida gli Stati nel garantire che le persone minorenni sospettate, indagate o accusate in procedimenti penali siano trattate sempre in modo coerente con la promozione del loro senso di dignità e di valore. Questo rappresenta altresì un importante investimento nella prevenzione della recidiva³.

La valutazione individuale secondo la Directive UE 2016/800

¹ ISTAT, [Annuario statistico italiano](#), 6, Giustizia, criminalità e sicurezza 2020, p. 235, Tavola 6.14.

² Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), Roma, 4 novembre 1950. Consiglio d'Europa, [Linee guida](#) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, 2010. Comitato sui diritti dell'infanzia, Commento generale n. 24 (2019) sui diritti dei minori nel sistema giudiziario minorile, 18 settembre 2019, [CRC/C/GC/24](#). *Sostituisce*: Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 10 (2007), Children's rights in juvenile justice, [CRC/C/GC/10](#), 25 April 2007. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (c.d. Regole di Pechino), [A/40/33](#), 1985. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*, [A/Res/45/113](#), 1990. Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009 relativa alla tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali [2009/C295/01](#).

³ Comitato sui diritti dell'infanzia, Commento generale n. 24 (2019) sui diritti dei minori nel sistema giudiziario minorile, 18 settembre 2019, [CRC/C/GC/24](#), §§ 2-3.

Nell'Unione europea, la Direttiva 2016/800 sulle garanzie procedurali per le persone di minore età indagate o imputate in procedimenti penali (di seguito "la Direttiva") è attualmente il documento giuridico più importante che ne definisce i diritti specifici in questo particolare contesto⁴.

La Direttiva prevede, per la prima volta, la valutazione individuale della persona minorenni come salvaguardia fondamentale per garantire che il sistema giudiziario tenga conto delle circostanze del caso concreto e delle esigenze del soggetto. La valutazione individuale è fondamentale per individuare il supporto specifico necessario per consentire una partecipazione significativa ed effettiva della persona alle indagini e ai procedimenti, ed inoltre per garantire e promuoverne la protezione, l'istruzione, la formazione e l'integrazione sociale. La valutazione individuale contribuisce ad assicurare che le garanzie procedurali siano sensibili ai bisogni e ai diritti del minore e che tutte le decisioni e le misure adottate – compresa la sentenza o altro provvedimento decisivo – sostengano la (re)integrazione e la transizione della persona di minore età verso l'età adulta e verso la vita indipendente.

La portata multidisciplinare della valutazione e il suo successivo utilizzo per informare le decisioni e le misure durante ogni fase del procedimento, offre un'opportunità inestimabile per rendere il contatto del minore con il sistema giudiziario penale un'esperienza responsabilizzante. Questo processo di adattamento è essenziale per promuovere la conformità dei procedimenti penali con l'interesse superiore del minore, principio fondamentale della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In quanto strumento di analisi e pianificazione, la valutazione individuale garantisce la continuità in tutte le fasi del procedimento, dall'avvio delle indagini e del procedimento giudiziario, fino alla sentenza e al follow-up, indipendentemente dal ruolo del minore nell'ambito del fatto reato.

La giustizia minorile nel riquadro normativo italiano

In Italia, la principale legislazione di riferimento in questo ambito è il Codice di procedura penale minorile, emanato con il Decreto del Presidente della Repubblica il 22 settembre 1988, n. 448⁵.

La norma prevede la partecipazione della persona minorenni a tutte le fasi del procedimento; una valutazione individuale al fine di garantire che i suoi processi di istruzione e formazione in corso siano tenuti in debita considerazione; il diritto all'assistenza di un avvocato; il diritto ad una visita medica; l'informazione rivolta ai genitori o ad altri adulti titolari della responsabilità genitoriale; le misure penali di comunità per prevenire la privazione della libertà personale. La legge prevede una serie di principi che ne guidano l'attuazione: proporzionalità e adeguatezza, minimo danno, de-stigmatizzazione e ricorso alla detenzione come misura di ultima istanza⁶.

Sebbene il quadro normativo che regola il sistema di giustizia minorile in Italia sia considerato in gran parte conforme (se non avanzato) rispetto agli standard stabiliti dalla Direttiva, permangono delle difficoltà nel garantirne l'effettiva attuazione nella pratica.⁷ La valutazione individuale ha un ruolo particolarmente importante nel consentire un'attuazione significativa del Codice di procedura penale minorile, in quanto

⁴ [Direttiva \(UE\) 2016/800](#) del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali.

⁵ Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 22 settembre 1988, Approvazione di disposizioni in materia di procedure penali applicabili ai minorenni; il decreto ha creato il codice di procedura minorile, il Decreto Legislativo n. 272 del 28 luglio 1989, Attuazione delle norme del Codice di procedura minorile, che integra il Codice penale e il Codice di procedura penale.

⁶ Decreto del Presidente Della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 ([D.P.R. 448/88](#)), Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni.

⁷ Discussioni e conclusioni del Tavolo Inter-istituzionale di CREW, riunioni del 4 marzo 2021, 20 aprile 2021, 21 giugno 2021 and 20 giugno 2022. Si veda CREW Policy Paper disponibile a questo link <https://www.defenceforchildren.it/it/news-341/crew-policy-paper>

prevede una procedura consolidata per il processo decisionale e l'adattamento del procedimento alle esigenze del minore, basata su un'analisi completa del caso e sulla collaborazione di tutti gli attori rilevanti per il raggiungimento del superiore interesse del minore (*best interests of the child*). In quanto misura strategica di attuazione, la valutazione individuale merita l'attenzione e l'impegno coordinato di politici, funzionari e operatori dei servizi specialistici.

CREW – rafforzando i diritti delle persone minorenni in contatto con la giustizia in Italia

In risposta a queste molteplici sfide, il progetto CREW (*Contribute to Reinforce and Enhance the rights of children Who are suspects or accused persons in criminal proceedings*) si è posto l'obiettivo di contribuire al rafforzamento dei diritti delle persone minorenni in contatto con il sistema giudiziario penale in qualità di indagate o imputate. Il progetto è stato sviluppato e realizzato da Defence for Children International – Italia in collaborazione con il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità del Ministero della Giustizia e con il cofinanziamento della Commissione Europea (Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza).

Il progetto CREW è stato realizzato come un processo consultivo in più fasi per raccogliere e analizzare dati, competenze ed esperienze dirette di una serie di attori statali e non, nonché di persone minorenni e giovani adulti, sullo stato e sulla qualità dell'attuazione della Direttiva in Italia. Le attività del progetto hanno incluso la somministrazione di un questionario di indagine in tutti i 29 distretti giudiziari, consultazioni di *stakeholder* e adolescenti in tre regioni e sei città (Nord, Centro e Sud Italia), nonché un processo consultivo con un gruppo di lavoro interdisciplinare e interistituzionale.

In tutta Italia, le consultazioni hanno coinvolto più di 60 funzionari e professionisti, oltre a 40 adolescenti e giovani adulti di età compresa tra i 14 e i 23 anni, che hanno avuto un'esperienza diretta in quanto già in contatto con il sistema giudiziario in qualità di indagati o imputati in procedimenti penali, sottoposti a misure cautelari e/o di comunità. Le consultazioni con i professionisti e i funzionari sono state importanti per raccogliere le prospettive, i punti di vista e le esperienze, in merito alla valutazione individuale, agli esempi di pratiche, alle osservazioni critiche, nonché alle raccomandazioni e alle proposte di azione.

Sulla base di queste attività, Defence for Children International – Italia e il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità hanno elaborato un rapporto sui risultati dell'indagine, insieme ad un Policy Paper, un memorandum per i funzionari e i professionisti che lavorano in questo campo, nonché una mappatura dei metodi esistenti per la valutazione individuale. Questi materiali hanno sostanzialmente lo sviluppo di questa metodologia⁸.

Il progetto fa parte di una collaborazione consolidata nel tempo tra Defence for Children – Italia e l'Ufficio II del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità del Ministero della Giustizia in Italia, finalizzata alla promozione dei diritti del minore nel sistema giudiziario. È stato istituito un Tavolo inter-agenzia e multidisciplinare, coordinato dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, composto da attori ed esperti provenienti da diversi distretti giudiziari⁹. Dopo un'analisi approfondita dello stato di attuazione della Direttiva, il Tavolo ha concluso che risulta necessario lavorare sul divario esistente tra gli standard legali e la

⁸ Per maggiori informazioni e scaricare i materiali prodotti si veda <https://www.defenceforchildren.it> (sezione: Risorse).

⁹ Il Tavolo di lavoro inter-istituzionale è stato costituito e coordinato dall'Ufficio II del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità DGPRAM II del Ministero della Giustizia ed è composto da Giudici e Procuratori per i minorenni, Direttori di IPM e CGM, docenti afferenti all'Università di Roma La Sapienza e Università di Genova, nonché da Rappresentanze per l'Ufficio del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, gli USSM, l'Unione nazionale Camere minorili, la Camera Minorile Milano, il CNOAS, l'associazione Magistrati Minorenni di Genova e l'associazione italiana per i minorenni e per la famiglia.

loro attuazione pratica e promuovere standard procedurali e pratici comparabili in tutto il Paese¹⁰, ri-scoprendo e valorizzando i principi cardine presenti nel nostro ordinamento dal 1988. Alla luce di queste considerazioni, il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità si è impegnato ad accompagnare un processo di sensibilizzazione e consapevolezza verso questo obiettivo.

CREW orientamenti metodologici per la valutazione individuale

Il documento metodologico di CREW aspira a contribuire alla sistematizzazione le disposizioni di legge sulla valutazione individuale delle persone minorenni indagate o imputate in procedimenti penali e, insieme ad esempi di prassi, a fornire un orientamento a tutti coloro che sono direttamente coinvolti in questo processo. In particolare, il documento si propone di:

- ribadire i principi di una giustizia a misura di minorenne e gli elementi principali del quadro giuridico che definisce i diritti delle persone di minore età indagate o imputate in procedimenti penali;
- introdurre considerazioni chiave per un approccio alla valutazione individuale basato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- fornire una panoramica "step-by-step" della valutazione individuale, con particolare attenzione agli strumenti e ai metodi di valutazione utili, agli esempi concreti di gestione dei rischi per i minorenni nei procedimenti penali e agli approcci per la cooperazione interdisciplinare e multidisciplinare;
- condividere esempi di buone pratiche della valutazione individuale nei diversi distretti giudiziari italiani;
- fornire orientamenti sulle misure generali per gli operatori nella conduzione della valutazione individuale, come l'accesso alle informazioni, la presa in carico e la formazione.

La metodologia CREW affronta i seguenti temi chiave:

- Fornire una breve panoramica sullo stato dell'arte della valutazione individuale in Italia (Capitolo 2).
- Presentare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza come principi guida per la valutazione individuale delle persone minorenni indagate o imputate nel sistema di giustizia penale (Capitolo 3).
- Proporre il concetto di vulnerabilità a partire da una prospettiva fondata sui diritti umani ed approfondisce come il contesto influisca sulla vulnerabilità di una persona di minore età (Capitolo 4).
- Indicare come la valutazione individuale può contribuire a un sistema giudiziario che promuova i diritti della persona di minore età e rispetti i valori ed i principi di una giustizia a misura di minorenne (Capitolo 5).

Il capitolo 6 contiene considerazioni sulle misure generali di attuazione, in particolare sulla cooperazione inter-agenzia e multidisciplinare e sulla formazione degli operatori.

Orientamenti metodologici CREW: verso un approccio basato sui diritti

La metodologia di valutazione individuale CREW si basa sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che rappresenta la pietra miliare e il riferimento chiave per un sistema giudiziario che sia a misura di minorenne e sensibile ai suoi diritti e bisogni. La Convenzione stabilisce i diritti

¹⁰ Ministero della Giustizia, Dipartimento di giustizia minorile e di comunità e Defence for Children International – Italy, *CREW - Contributing to reinforcing and enhancing the rights of children who are suspects or accused persons in criminal proceedings, Policy Paper, 2022.*

umani della persona minorenni e gli obblighi correlati delle autorità statali, nonché i doveri e le responsabilità dei titolari della responsabilità genitoriale e servizi sociali.

Essendo un documento giuridico così rilevante, la Convenzione può essere utilizzata dal personale coinvolto nella valutazione individuale come guida completa per valutare i bisogni di un soggetto minorenni, analizzarne la situazione e prendere decisioni nel rispetto del suo interesse superiore. Poiché tutti i funzionari e i professionisti che operano nel settore della giustizia minorile sono vincolati dalla Convenzione, questa offre anche una piattaforma comune per la loro collaborazione, nell'interesse del minorenni.

La valutazione individuale, come previsto dalla Direttiva, è lo strumento più importante attraverso il quale il personale qualificato si accerta che le indagini e i procedimenti penali siano condotti nel rispetto dei diritti e dell'interesse superiore del minorenni. Un approccio basato sui diritti può essere garantito solo se le esigenze e le vulnerabilità individuali della persona sono debitamente valutate e prese in considerazione in tutte le fasi del procedimento, in tutte le misure e le decisioni.

Attraverso la valutazione individuale, il personale responsabile identifica i bisogni e le vulnerabilità del minorenni nella prima fase appropriata del procedimento, in modo da supportare le autorità competenti nell'adozione di qualsiasi misura o decisione a beneficio del minorenni.

Vulnerabilità specifiche potrebbero insorgere nell'esperienza con il sistema giudiziario. Ad esempio, un trattamento inadeguato durante un arresto, potrebbe minare gravemente la fiducia del minorenni nei confronti del sistema giudiziario e il suo livello di collaborazione con tutte le figure con cui entrerà in contatto. Qualora il minorenni non riceva informazioni in una lingua e in un modo comprensibile, potrebbe non essere in grado di partecipare efficacemente al procedimento. Altri bisogni e vulnerabilità possono essere legati a questioni strutturali o amministrative, come la durata del procedimento o l'indisponibilità di servizi specifici per rispondere ad un bisogno particolare (si pensi per es. al diffuso disagio psicologico di molti adolescenti coinvolti nei procedimenti penali ed alle carenze di servizi sanitari specializzati). La valutazione individuale deve, quindi, mirare anche a identificare tali bisogni e specifiche vulnerabilità e a rimediare all'impatto di azioni o omissioni che li hanno determinati. Ciò qualifica la valutazione individuale, la quale assume quasi una funzione di monitoraggio e supporto individualizzato coinvolgendo tutti gli attori rilevanti ponendo al centro il giovane in questione.

Proponendo la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e i principi della giustizia a misura di minorenni come guida per l'analisi, la metodologia CREW mira a incoraggiare i funzionari e gli operatori coinvolti nella valutazione individuale a lavorare insieme con un approccio olistico e incentrato sulla persona minorenni per ottenere una comprensione più completa della sua situazione e delle sue prospettive.