

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



to per la giustizia minorile e di comunità intorno al recepimento della direttiva 2016/800/UE sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, che gli Stati devono attuare con atto normativo nazionale, entro l'11 giugno 2019, e ha approfondito il fenomeno delle *baby gang* in cui spesso si manifesta il fenomeno, più ampio, della devianza minorile.

7.1. L'ordinamento penitenziario minorile

L'art. 79 della legge 26 luglio 1975, n. 354, che disciplina l'ordinamento penitenziario, stabiliva che le norme di quella legge si applicassero anche nei confronti dei minori degli anni diciotto solo fino a quando non si fosse provveduto con apposita legge.

A tale disposizione transitoria, tuttavia, non ha fatto seguito, per oltre 40 anni, un'attività legislativa volta a regolare in maniera specifica il settore dell'ordinamento penitenziario minorile. Alle persone minorenni sottoposte ad una pena – in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione di New York che richiede, tra le altre cose, un trattamento che tenga conto dell'età – si è continuato ad applicare l'ordinamento penitenziario per adulti. È stata la Corte costituzionale a dover adattare e correggere norme pensate e scritte per persone adulte, ritardandole in nome del principio di specialità nell'esecuzione penale per i minorenni.

Alle persone minorenni sottoposte ad una pena – in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione di New York che richiedeva un trattamento che tenesse conto dell'età – si è continuato ad applicare l'ordinamento penitenziario per adulti. È stata la Corte costituzionale ad adattare tali norme, ritardandole, in nome del principio di specialità nell'esecuzione penale per i minorenni

La legge delega 23 giugno 2017, n. 103 ha offerto un'occasione per colmare tale vuoto normativo, prevedendo la predisposizione di una normativa in tema di ordinamento penitenziario minorile, secondo specifici criteri d'indirizzo. La redazione degli schemi di decreti attuativi è stata affidata a una commissione ministeriale, al cui lavoro l'Autorità garante ha inteso contribuire in sede di un'audizione nel corso della quale – oltre a rilasciare il suo parere sullo schema di decreto redatto – si è fatta portavoce delle esigenze e opinioni delle ragazze e dei ragazzi ristretti, ascoltati nel corso di due visite mirate a raccogliere la loro opinione negli Ipm di Nisida e Casal del Marmo. Tutto questo avveniva ancora nel 2017.

Il 7 febbraio 2018, l'Autorità garante ha inviato una nota al Ministro della giustizia al fine di conoscere lo stato dell'iter normativo del decreto e per auspicarne una rapida definizione, rappresentando contestualmente la propria disponibilità



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

a fornire ulteriori contributi nelle sedi deputate, se ritenuto utile, a facilitare l'approvazione della norma.

Nel momento in cui il decreto legislativo recante la disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni (A.G. 20) è stato sottoposto all'esame della Commissione Giustizia e della Commissione Bilancio presso il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati per il parere obbligatorio, anche se non vincolante, il 27 luglio 2018 l'Autorità garante ha inviato una nota alle Commissioni medesime in cui, nel manifestare la propria disponibilità a conferire in audizione, esprimeva alcune osservazioni relative al testo presentato. In particolare segnalava l'incongruità dell'art. 2, co. 3, del suddetto schema di decreto, il quale prevede l'operatività dell'art. 4 *bis* co. 1 e 1 *bis* della legge n. 354/1975, per la concessione di misure penali di comunità, permessi premio e per l'assegnazione al lavoro esterno. Tale previsione non è parsa compatibile con il criterio recato dalla legge delega n. 103/2017 di cui all'articolo 1, lett. *p*), n. 6, e appare in contrasto con la costante giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine al divieto di automatismi e preclusioni in ambito minorile. Inoltre, ha evidenziato che il processo di maturazione per ogni ragazzo è differente e non dovrebbe essere scoraggiato tramite meccanismi preclusivi rigidi.

A questa prima nota ha fatto seguito una nota integrativa del 30 luglio 2018, contenente alcune osservazioni aggiuntive.

Anche relativamente al diverso decreto sulla giustizia riparativa e la mediazione reo-vittima, sempre espressione della legge delega sull'ordinamento penitenziario, l'Autorità garante ha auspicato che fosse oggetto di una rapida disamina e approvazione, ritenendo che il testo all'attenzione delle Commissioni avesse il pregio di fornire definizioni chiare, di ancorare la praticabilità dei percorsi di giustizia riparativa al consenso libero e informato delle persone coinvolte e di svincolare tali programmi da profili di strumentalità, non potendo e non dovendo essere previsti come sanzione o condizione per l'accesso a benefici, e di sottolineare l'autonomia dei percorsi di giustizia riparativa con riguardo al profilo della riservatezza sui contenuti e sulle dichiarazioni espresse in tale particolare contesto.

Nel corso di successivi colloqui con i presidenti delle Commissioni Giustizia della Camera dei Deputati e del Senato, l'Autorità garante ha ulteriormente approfondito i contenuti delle note inviate in merito agli schemi di decreto in materia di esecuzione penale minorile e giustizia riparativa.

L'iter normativo dei due decreti ha avuto esiti differenziati. Il decreto sulla giustizia riparativa non è stato approvato, mentre il decreto recante le norme per

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



l'ordinamento penitenziario minorile è stato approvato ed è entrato in vigore il 10 novembre 2018.

7.2. L'ascolto delle persone di minore età in area penale esterna

La Convenzione di New York stabilisce, all'art. 12, il diritto del minore di essere ascoltato e di esprimere liberamente la sua opinione, in relazione alla sua età e al suo grado di maturità. Ascolto è anche partecipazione alla vita sociale e culturale della comunità in cui la persona di minore età sviluppa la propria personalità, attraverso forme di cittadinanza attiva.

L'ascolto e la partecipazione acquisiscono particolare rilievo per quei minorenni che hanno commesso fatti aventi rilevanza penale e che pertanto sono impegnati, attraverso la presa in carico da parte dei servizi minorili della giustizia, in un percorso di rilettura critica della propria storia e di ridefinizione del proprio ruolo nella società. Infatti, se il fatto-reato costituisce una "azione comunicativa" che più che essere punita chiede di essere ascoltata, allora è compito degli adulti di riferimento, degli operatori e delle istituzioni aiutare il ragazzo a intraprendere un percorso di revisione critica delle sue azioni e offrirgli opportunità di inclusione socio-lavorativa.

Per questo, l'Autorità garante ha promosso un'azione istituzionale di ascolto delle persone di minore età in area penale esterna, al fine di verificare, in un'ottica di valutazione partecipata, le opportunità formative, educative, di inclusione socio-lavorativa, riparative e i fattori protettivi messi in campo dai servizi minorili della giustizia e dalla comunità educante in favore dei minorenni che entrano nel circuito penale minorile, nel rispetto del principio di pari opportunità (art. 2 della Convenzione di New York).

Nella logica di un "ascolto qualificato" attivato dall'Autorità garante, si è considerato di coinvolgere nelle riunioni inter-istituzionali programmate anche i tribunali per i minorenni e le procure minorili, affinché il confronto sul sistema penale minorile fosse arricchito dai diversi punti di vista, ciascuno nell'espressione di un differente ruolo ugualmente importante.

Attraverso il confronto con il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con cui sono stati condivisi obiettivi e metodologia del progetto, sono stati

L'ascolto e la partecipazione acquisiscono particolare rilievo per quei minorenni che hanno commesso fatti aventi rilevanza penale e che pertanto sono impegnati, attraverso la presa in carico da parte dei servizi minorili della giustizia, in un percorso di rilettura critica della propria storia e di ridefinizione del proprio ruolo nella società



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018



ASCOLTO RAGAZZI IN AREA PENALE ESTERNA



“ Sono cambiato davvero tanto e mi sto impegnando molto. Però ho anche paura. ”

incontri
TORINO
MILANO
VENEZIA
PERUGIA
ROMA
NAPOLI
REGGIO CALABRIA
TRAPANI

con gli Uffici di servizio sociale per minorenni, tribunali e procure minorili



scelti alcuni Uffici di servizio sociale per i minorenni (Ussm), coincidenti con il distretto di Corte d'Appello di Torino, Milano, Venezia, Roma, Perugia, Napoli, Reggio Calabria e Palermo (compresa la sezione staccata di Trapani). I funzionari degli Ussm selezionati sono stati coinvolti anche per l'elaborazione degli *item* oggetto del percorso laboratoriale.

Consapevoli dell'importanza della partecipazione dal basso in direzione di una maggiore motivazione, nonché del valore dei suggerimenti che possono promanare da chi quotidianamente opera nei territori con i ragazzi di area penale esterna, il 9 aprile 2018 si è tenuta una riunione presso la sede dell'Autorità garante che ha coinvolto il Dipartimento per la giustizia minorile e gli uffici di servizio sociale per i minorenni delle città selezionate per lo svolgimento dei *focus group* con i ragazzi e con i servizi, con l'obiettivo di condividere i contenuti del progetto, la metodologia, le opportune modalità di coinvolgimento dei minorenni, nonché di accogliere suggerimenti e suggestioni.

Il gruppo *target* di riferimento individuato è stato costituito da un minimo di 10 sino ad un massimo di 15 ragazzi di età compresa tra i 14 e i 18 anni, con procedimento penale in corso o appena concluso, tale da racchiudere per ciascun territorio persone di minore età differenziate per età, sesso, nazionalità, tipologia di reato e misure penali.

Si è inoltre condiviso che, in base alle risorse di ciascun Ufficio, sarebbero stati realizzati con i ragazzi da 1 a 3 incontri, della durata di due ore ciascuno, seguiti

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



da un ultimo incontro di restituzione con l'Autorità garante e/o il suo staff.

È stata dunque inviata a ciascun Ussm una scheda tecnica contenente le indicazioni per la conduzione dei laboratori, con suggerimenti circa la disposizione in cerchio del gruppo, l'avvio del lavoro entro un clima di fiducia sottolineato dalla garanzia dell'anonimato, nonché la riflessione, attraverso modalità ludiche, rispetto agli *item* scelti.

Per agevolare lo svolgimento dei laboratori, l'Autorità garante ha messo a disposizione degli operatori dei servizi minorili che hanno guidato gli incontri, oltre alla scheda tecnica suddetta, anche le domande guida con gli *item* di approfondimento e uno schema ludico di conduzione accompagnato da uno strumento grafico.

Ogni incontro è stato preceduto dalla lettura di un messaggio dell'Autorità garante rivolto ai ragazzi, i quali sono stati poi sollecitati a riflettere su alcuni temi afferenti a tre macro-aree: il "processo" relativo all'ingresso della persona di minore età nel circuito penale, all'impatto con le forze dell'ordine, ai rapporti con l'autorità giudiziaria e alla presa in carico da parte dei servizi minorili della giustizia; il "progetto", relativo alla costruzione del progetto educativo individualizzato; il "contesto", in relazione al rapporto con la famiglia e il territorio.

Con riferimento alla prima macro-area, i ragazzi hanno indagato la propria percezione dell'ascolto giudiziario, la comprensione di ciò che avviene in udienza, la strategia difensiva, il momento dell'arresto, la relazione con l'assistente sociale. In rapporto al "progetto" i quesiti posti ai ragazzi hanno analizzato il grado di partecipazione alla costruzione del progetto educativo, il rapporto tra progetto educativo e inclinazioni personali, le opportunità offerte dalla giustizia riparativa, le occasioni ludiche, educative, formative e lavorative, e l'efficacia del percorso educativo.

La terza macro-area, il "contesto", ha invece approfondito le reti sociali, familiari e del territorio, nella logica di indagare se nel percorso e nell'elaborazione del progetto educativo individualizzato (Pei) sia stata coinvolta la famiglia nucleare, quella allargata, la scuola, il gruppo dei pari, i datori di lavoro e/o altre agenzie educative e di socializzazione.

L'Autorità garante ha poi incontrato i ragazzi coinvolti nell'attività di ascolto istituzionale.

Il *focus group* si sono contraddistinti per la "riscoperta" del valore dell'ascolto e dello scambio reciproco, sia sul piano delle pratiche operative, sia sul piano dei principi sottesi agli interventi attuati aventi quale comune denominatore il superiore interesse della persona di minore età.



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

Gli incontri sono stati condotti attraverso modalità ludiche e partecipative, e si sono chiusi con un cerchio narrativo, denominato “Il vento in poppa”, in cui ragazzi e operatori insieme hanno avuto l'occasione di restituire senso all'incontro e all'intero cammino attraverso una parola, un ricordo, un'emozione, un vissuto. Si è trattato di un percorso generativo, in cui le riflessioni critiche sull'esperienza nell'ambito del circuito penale si sono intrecciate con emozioni, pensieri e vissuti, in un'ottica di narrazione, condivisione e ascolto.

Il risultato di questi incontri è racchiuso in un volume in corso di pubblicazione in cui sono contenute anche le raccomandazioni che l'Autorità garante ha rivolto agli attori competenti.

7.3. La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile

Tra i compiti istituzionali attribuiti all'Autorità garante dalla legge istitutiva vi è quello, previsto dall'art. 3, comma 1, lett. o), di favorire “lo sviluppo della cultura della mediazione e di ogni istituto atto a prevenire o risolvere con accordi conflitti che coinvolgano persone di minore età, stimolando

La giustizia riparativa costituisce uno strumento prezioso tanto per le persone minorenni sottoposte a un procedimento penale quanto per le vittime di reato di minore età, in quanto assicura uno spazio di ascolto e di parola che permette di rielaborare il vissuto, anche emotivo, di quanto accaduto e di ridefinire il senso delle regole e del rispetto delle libertà personali, realizzando una solida forma di prevenzione

la formazione degli operatori del settore”.

In questa direzione, la giustizia riparativa costituisce uno strumento prezioso tanto per le persone minorenni sottoposte a un procedimento penale quanto per le vittime di reato di minore età, in quanto assicura uno spazio di ascolto e di parola che permette di rielaborare il vissuto, anche emotivo, di quanto accaduto e di ridefinire il senso delle regole e del rispetto delle libertà personali, realizzando una solida forma di prevenzione.

La mediazione penale minorile costituisce uno degli strumenti di giustizia riparativa (su cui si vedano, tra gli altri documenti, la Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2018)8 e la direttiva 2012/29/UE) ed è menzionata, seppure solo di sfuggita, dalla normativa italiana che disciplina il procedimento penale minorile. In particolare è prevista all'art. 28 del d.P.R. 448/88 la possibilità di intentare un percorso di *conciliazione* con la persona offesa dal reato nell'ambito del progetto di messa alla prova, ove in tale locuzione legislativa è ormai riconosciuto unanimemente il riferimento all'istituto della mediazione penale.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



La mediazione costituisce ad oggi uno strumento accessibile solo in alcuni territori, in ragione della presenza o meno di centri adibiti in collegamento con i tribunali per i minorenni o le procure minorili, in pregiudizio al principio di pari opportunità sancito dall'art. 2 della Convenzione di New York. Là dove poi l'accesso alla mediazione penale è possibile grazie a proficue sinergie tra gli attori del sistema della giustizia minorile, le modalità con cui esso avviene in concreto possono variare fortemente. Ciò in ragione della mancanza di una normativa che regoli l'innesto della giustizia riparativa, e della mediazione penale in particolare, all'interno del procedimento penale minorile. Ne deriva che ogni territorio ha sviluppato procedure e prassi differenziate. Alcune procure, ad esempio, in ragione di un'interpretazione ampia degli artt. 9 e 27 del d.P.R. 448/88, hanno sperimentato l'innesto nel sistema di una forma di mediazione pre-processuale, in fase di indagini. Tale soluzione è espressiva di un bisogno avvertito dagli operatori della giustizia minorile di garantire l'accesso alla giustizia riparativa anche e soprattutto in una fase molto anticipata del procedimento. Tale prassi tuttavia rimane ancorata all'interpretazione e all'approccio della singola procura.

Si registra dunque anche sotto questo aspetto il pericolo di non rispettare il principio di non discriminazione, in particolare in base alla provenienza territoriale, ma anche il rischio di soluzioni che non si conciliano appieno con il rispetto delle garanzie processuali di cui all'art. 40 della Convenzione di New York, in particolare con riferimento alla presunzione di non colpevolezza.

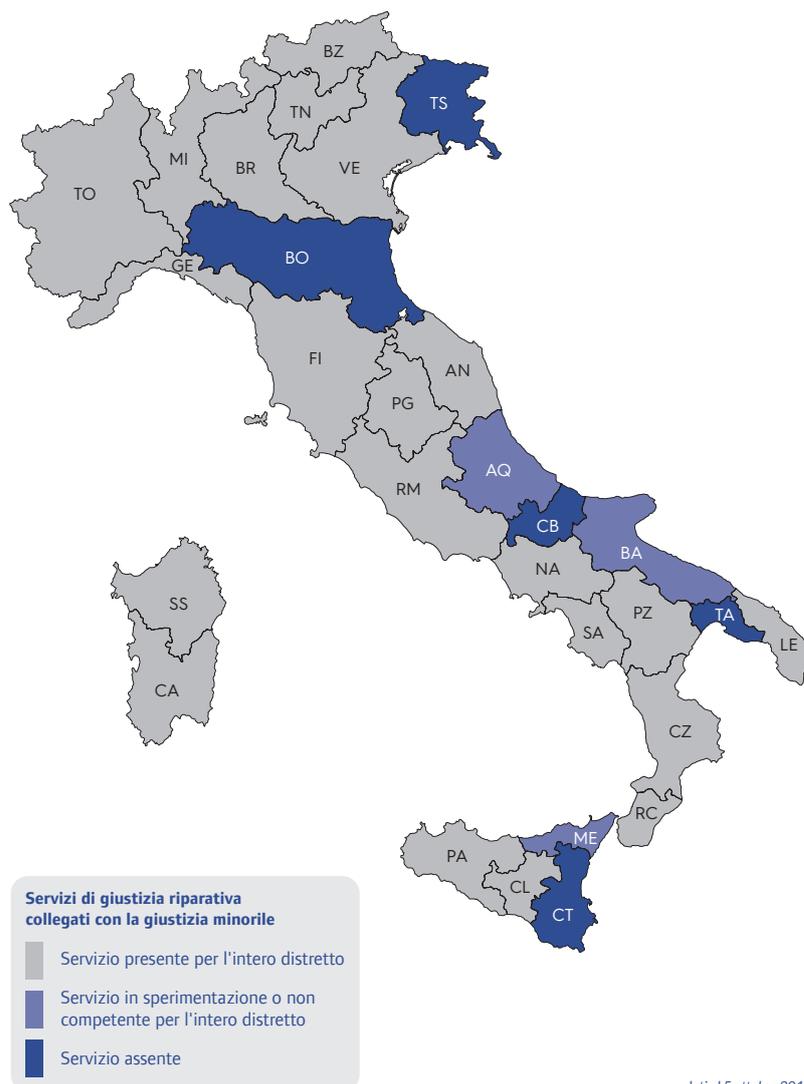
L'Autorità garante ha inteso contribuire alla costruzione di un dibattito ampio e partecipato sul tema. Il primo passo è consistito nella costituzione di una commissione di lavoro composta da funzionari dell'Autorità garante e da esperti esterni. In seguito è stato perimetrato il lavoro nei suoi contenuti: si è scelto di focalizzare l'attenzione sulla mediazione penale minorile, accanto ad altri strumenti di giustizia riparativa, nello specifico contesto del procedimento penale per i minorenni. Focus dell'indagine è stato quindi l'innesto di tali strumenti nel rito giudiziale. Il processo penale a carico di persone minorenni costituisce infatti il contesto ove tali strumenti hanno trovato la prima e più ampia applicazione, seppure sovente in via sperimentale e comunque in assenza di una normativa *ad hoc*. Inoltre la particolare delicatezza e le numerose problematiche che l'innesto di percorsi stra-giudiziali nel procedimento penale pone richiedono che queste siano affrontate compiutamente.

La mediazione costituisce ad oggi uno strumento accessibile solo in alcuni territori, in ragione della presenza o meno di centri adibiti in collegamento con i tribunali per i minorenni o le procure minorili, in pregiudizio al principio di pari opportunità sancito dall'art. 2 della Convenzione di New York



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

SERVIZI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA COLLEGATI CON LA GIUSTIZIA MINORILE

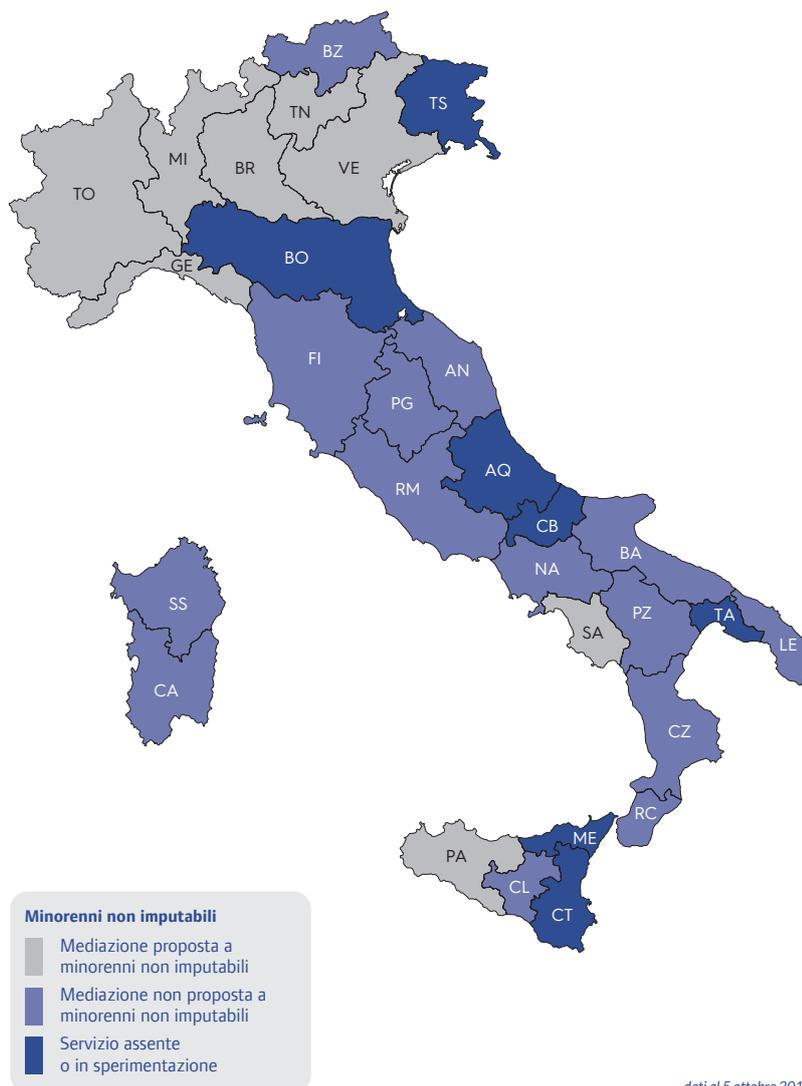


All'avvio dei lavori sussistevano peraltro ragionevoli speranze che l'ordinamento fosse dotato in tempi brevi di uno strumento normativo in tema di giustizia riparativa, specificamente riferito alla fase dell'esecuzione penale, anche minorile. La mancata approvazione del relativo decreto, parallelamente all'approvazione dell'ordinamento penitenziario minorile che all'art. 1 espressamente chiede ven-

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



MINORENNI NON IMPUTABILI



gano favoriti percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale, ha parzialmente riorientato gli obiettivi del lavoro: nulla vieta oggi di considerarlo utile anche per le fasi successive all'emissione di una sentenza di condanna.

Definiti i contorni dell'indagine, si è proceduto a contattare i 29 tribunali per i minorenni e le 29 procure minorili presenti in Italia, verificando se tali strumenti



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

fossero in uso presso i rispettivi distretti di corte d'appello, ed eventualmente a quale centro o ufficio di mediazione penale o giustizia riparativa si facesse riferimento.

Ottenuta una prima panoramica sul territorio nazionale, è stato svolto un ciclo di audizioni conoscitive. Sono stati coinvolti magistrati (giudici e pubblici ministeri), avvocati, assistenti sociali, professori universitari e mediatori.

Si è inteso dar voce a tutti gli uffici e i centri di mediazione presenti in Italia che fossero collegati al sistema processuale, individuati grazie alla previa interlocuzione con i tribunali e le procure minorili. Da qui il coinvolgimento dei centri che non era stato possibile ascoltare nelle audizioni tramite una consultazione scritta. Sono state così ascoltate le numerose esperienze relative all'innesto della giustizia riparativa all'interno del procedimento penale, con speciale riferimento alle buone prassi e alle criticità riscontrate nei singoli contesti locali. A completamento dell'acquisizione dei contributi di autorevoli esperti e operatori del settore, secondo un modello *bottom up* che ha inteso partire dalle realtà territoriali per giungere alle istituzioni centrali, il lavoro si è quindi avvalso dell'apporto del Ministero della giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che ha fornito il proprio apporto conoscitivo ed esperienziale.

All'esito delle consultazioni e una volta rielaborate le informazioni così raccolte, è stata infine richiesta ai tribunali per i minorenni e alle procure minorili una conferma scritta sui dati utili a restituire una fotografia dell'Italia sulla *restorative justice* nell'ambito del procedimento penale minorile.

All'esito del percorso svolto, sono state redatte delle raccomandazioni rivolte e indirizzate alle istituzioni competenti; esse ambiscono da un lato a incoraggiare la predisposizione di una legislazione apposita per l'innesto della mediazione e di altre forme di giustizia riparativa nella giustizia minorile, dall'altro a favorire l'accesso a tali istituti già oggi, a normativa invariata.

Tali raccomandazioni sono confluite in un documento, accompagnate da alcuni approfondimenti tematici e dalla restituzione in forma grafica, attraverso cartine geografiche d'Italia, dei dati raccolti. La pubblicazione in versione digitale e cartacea è stata progettata nell'ottica della maggiore diffusione possibile.

È stata infine tradotta in italiano e pubblicata in appendice al documento la Raccomandazione CM/Rec(2018)8 del Consiglio d'Europa in materia giustizia riparativa in ambito penale. La traduzione ad opera dell'Autorità garante è stata poi pubblicata sul sito del Consiglio d'Europa medesimo, come traduzione della raccomandazione in una lingua non ufficiale.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



7.4. Le garanzie processuali nel procedimento minorile e la direttiva 2016/800/UE

L'11 maggio 2016 è stata adottata la direttiva 2016/800/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, che gli Stati membri sono obbligati a recepire, con atto normativo interno, entro l'11 giugno 2019.

La direttiva si fonda sulla previsione di cui all'art. 82, paragrafo 2, lett. b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che permette all'Unione europea di adottare strumenti normativi in materia di cooperazione giudiziaria in materia penale volti a "facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale".

A tale scopo, la Risoluzione adottata dal Consiglio il 30 novembre 2009 ("Tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali"), ha chiarito come un presupposto indispensabile per il consolidamento della fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'UE e per il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale sia dato dalla garanzia della "equità nei procedimenti penali". In tal senso ha invitato le istituzioni ad approvare specifiche iniziative volte ad attuare i principi regolatori del giusto processo (espressi dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, così come dall'art. 40 della Convenzione di New York). Tra queste, in particolare, figurano quelle necessarie ad assicurare garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili. La direttiva costituisce dunque una risposta a tale invito.

Gli obiettivi della direttiva sembrano muoversi su un duplice binario. Da un lato, si tratta di "stabilire garanzie procedurali affinché i minori indagati o imputati nei procedimenti penali siano in grado di comprendere e seguire il procedimento, esercitare il loro diritto a un equo processo, evitare la recidiva e promuovere il loro reinserimento sociale" (considerando n. 1). Dall'altro lato, in un'ottica di complementarità, l'obiettivo generale di sistema si sposta dal benessere del minore verso il funzionamento della macchina giudiziale a livello europeo, in particolare nell'ottica del mutuo riconoscimento, dal momento che, stabilendo "norme minime comuni sulla protezione dei diritti procedurali di minori indagati o imputati, la ... direttiva mira a rafforzare la fiducia degli Stati membri nei sistemi giudiziari penali degli altri Stati membri e quindi a facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale ..." (considerando n. 2).



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

Con riferimento ai contenuti della direttiva, essi delineano dettagliatamente specifici diritti, ascrivibili in linea di massima a quattro categorie: il diritto alla traduzione e all'interpretariato; il diritto del minore sottoposto al procedimento di essere informato sulle garanzie procedurali; il diritto alla consulenza e all'assistenza legale; il diritto di comunicare con gli esercenti la responsabilità genitoriale, datori di lavoro e autorità consolari. La direttiva prevede, inoltre, la necessaria assistenza medica per tutto il corso della "restrizione della libertà personale del minore" e il diritto ad incontrare coloro che esercitano la responsabilità genitoriale nei suoi confronti.

L'Autorità garante ha preso parte al Tavolo inter-istituzionale di lavoro e di confronto, istituito presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia con lo scopo di accompagnare e orientare il recepimento della direttiva in Italia. Finalità precipua del Tavolo è stata in particolare l'individuazione degli ambiti di modifica della normativa interna attuale alla luce della direttiva in questione.

Sono stati svolti due incontri del Tavolo, il primo il 12 aprile 2018, il secondo il 5 giugno dello stesso anno. Il lavoro si è concluso attraverso una presentazione pubblica dei suoi esiti il 16 luglio 2018.

Gli incontri sono stati occasione per osservare sotto la duplice lente, giuridica e sociale, il *corpus* normativo che regola il procedimento penale minorile (d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448).

Dal confronto è emerso come la centralità del superiore interesse del minore e la previsione di precise garanzie a suo favore, all'interno del sistema processuale penale italiano, non costituiscono un elemento di novità. Le disposizioni italiane, infatti, peraltro spesso arricchite e interpolate sul piano interpretativo, già tratteggiano un sistema di giustizia penale specificamente dedicato al minore autore di reato, attento alla salvaguardia delle più importanti garanzie procedurali. Cionondimeno, il Tavolo di consultazione ha costituito una proficua occasione per evidenziare nella comparazione tra i due livelli normativi criticità e punti di forza del sistema italiano, rappresentando altresì un'opportunità per analizzare, attraverso una verifica delle prassi, lo stato d'attuazione effettiva dell'ordinamento interno e per riflettere sulla necessità di individuare idonei strumenti attuativi, integrativi o rafforzativi. Gli incontri hanno dunque rappresentato l'occasione per una lettura critica, in una modalità di condivisione tra i diversi operatori del settore della giustizia minorile, in merito al livello di coerenza tra la declaratoria dei principi e la loro effettiva traduzione in procedure o pratiche concretamente attuate, evidenziando l'opportunità di analisi e monitoraggi sul territorio nazionale in ordine alle prassi e alle modalità attuative di quanto stabi-

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



lito dalle norme processuali. Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, in qualità di promotore e coordinatore del Tavolo, si è fatto portavoce delle risultanze dei lavori presso le sedi istituzionali competenti.

7.5. Il fenomeno delle *baby gang*

Il fenomeno della devianza minorile e, in particolare, delle *baby gang* è trasversale a tutto il territorio nazionale. Nel corso del 2018, l'Autorità garante si è soffermata ad analizzare la situazione del distretto di Napoli, anche in relazione ai gravissimi fatti assurti alle cronache.

A Napoli - come sottolineato dal procuratore generale della Repubblica all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 presso la Corte d'Appello di Napoli - da una parte si assiste ad una diminuzione del numero complessivo di procedimenti a carico dei minorenni (-24%) e dall'altra ad un aumento del numero di procedimenti per associazione a delinquere di stampo mafioso (10 invece di 8), di associazione a delinquere a fini di spaccio di stupefacenti (14 invece di 8), di reati contro il patrimonio, complessivamente aumentati (235 invece di 201), in particolare per quanto riguarda le estorsioni (più che raddoppiate: da 20 a 46).

Ciò che emerge con riferimento al contesto napoletano è un'evoluzione velocissima della devianza, accompagnata ad una *escalation* di violenza, con tratti significativi di pericolosità sociale. I segnali sono molteplici: lotte tra bande per il controllo delle piazze in cui avviene il traffico delle sostanze stupefacenti, *baby gang* che si dividono il territorio, iniziazioni nell'ambito della criminalità organizzata, resistenza a pubblico ufficiale, detenzione di armi bianche. La lettura comune di questi fenomeni afferisce alla evaporazione delle famiglie e del senso dell'unità familiare: la perdita di autorevolezza si traduce in una assenza di punti di riferimento valoriali e in un sentimento di potere e di impunità. Quest'ultimo è associato alla rabbia per uno Stato che è vissuto come antagonista, straniero, contrario.

Ciò che emerge è un'evoluzione velocissima della devianza, accompagnata ad una escalation di violenza, con tratti significativi di pericolosità sociale. I segnali sono molteplici: lotte tra bande per il controllo delle piazze in cui avviene il traffico delle sostanze stupefacenti, baby gang che si dividono il territorio, iniziazioni nell'ambito della criminalità organizzata, resistenza a pubblico ufficiale, detenzione di armi bianche

A fronte dei ripetuti episodi di violenza compiuti in gruppo da minorenni, nell'ambito dei poteri di segnalazione che la legge istitutiva le attribuisce, il 12 gennaio 2018, l'Autorità garante ha indirizzato una nota alle istituzioni del territorio di Napoli sulle persone di minore età coinvolte in fatti aventi



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

rilevanza penale, con cui sollecitava l'istituzione di un tavolo inter-istituzionale permanente con la partecipazione di una componente di minorenni e giovani adulti (v. allegato n. 51), con l'obiettivo di individuare un metodo condiviso e una *governance* forte, con caratteristiche di terzietà, attraverso i quali concertare politiche strutturali di lungo periodo per superare le emergenze.

Nell'occasione, l'Autorità garante ha sottolineato, in particolare, che "qualsiasi intervento, progetto politico relativo alla città e alle persone di minore età che in essa sviluppano la loro personalità non può che partire da una rete educativa che abbia come protagonisti gli stessi minorenni e che prenda avvio da azioni rivolte alla promozione dei diritti prima ancora che alla prevenzione".

Successivamente, l'Autorità garante è stata ascoltata il 4 aprile 2018 dalla sesta commissione del Consiglio superiore della magistratura nell'ambito di un ciclo di audizioni sul tema "La criminalità minorile a Napoli. Analisi del fenomeno e risposta giudiziaria e sociale". L'11 settembre 2018, poi, l'Autorità garante ha assistito alla riunione del *plenum* del Consiglio superiore della magistratura, che ha approvato una risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore della criminalità minorile nel distretto di Napoli. Nel documento vengono ripercorsi alcuni passaggi più volte sollecitati dall'Autorità garante nel corso dell'audizione, quali la necessità di realizzare una mappatura che colga con efficacia gli indicatori del rischio di devianza per i minorenni, l'esigenza di delineare un quadro qualitativo della situazione e dell'andamento nel tempo della devianza minorile e delle principali fenomenologie in atto, l'importanza di avviare in maniera strutturata il lavoro di rete tra istituzioni e associazioni, finalizzato a ottimizzare informazioni ed esperienze. Ma anche l'esigenza di effettuare una rilevazione puntuale e tempestiva dei casi di abbandono scolastico, che dovrebbe passare attraverso il rafforzamento del raccordo tra uffici scolastici regionali e autorità giudiziaria e il consolidamento dello scambio di informazioni tra tutti gli uffici giudiziari.

Nella prospettiva mediatica, il tema delle *baby gang* è stato oggetto di un corso di formazione professionale promosso il 16 aprile 2018 dal Consiglio dell'Ordine dei giornalisti, al quale l'Autorità garante ha partecipato come relatore. In tale occasione, si è soffermata sul contemperamento del diritto di cronaca con quello del superiore interesse del minore, nonché sugli aspetti relativi alla produzione cinematografica e televisiva.

Rispetto al primo punto, il diritto di cronaca incontra limiti tutte le volte in cui entra in conflitto con il bisogno di garantire tutela e protezione a soggetti che sono più vulnerabili per il rischio che la loro personalità, ancora in fase di sviluppo,

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



possa subire pregiudizio dalla diffusione di informazioni dettagliate.

Anche nell'esercizio del fondamentale diritto di cronaca deve prevalere sempre il superiore interesse del minore e il giornalista è tenuto a rispettare quei limiti necessari a tutelare la riservatezza della persona di minore età, evitando di determinarne una "sovraesposizione" e di divulgarne elementi che possano essere lesivi della sua integrità psicofisica, affettiva e di relazione. Questo è tanto più vero quando il racconto di particolari con elementi circostanziati si riferisce a episodi accaduti in piccoli contesti dove il minorenne può essere più facilmente riconoscibile e dove quindi la diffusione di notizie e informazioni può produrre nei suoi confronti un pregiudizio ancora più serio.

Le immagini immesse nella rete, inoltre, sono rese pubbliche per sempre, cristallizzate, con il rischio che, con il trascorrere del tempo, finiscano per rappresentare una realtà "lontana" da quella attuale o che vengano addirittura utilizzate per fini illegali.

Quello che si viene a creare è un effetto "boomerang", non solo nei confronti dell'opinione pubblica, ma soprattutto nei confronti degli stessi ragazzi, che da una parte si sentono rafforzati dall'essere identificati come leader negativi e dall'altra entrano in un circuito negativo di atto deviante, rafforzamento dello stigma e così via, dal quale è difficile uscire.

Dietro ogni ragazzo che compie un atto illecito c'è una persona vulnerabile, una storia fatta di violenze domestiche, di precarietà, di povertà economica ed educativa. Ed è questa storia, unica e personale, che va approfondita attraverso la relazione, l'ascolto, gli interventi e le misure dei servizi, anche giudiziari. Senza sconti o semplificazioni.

PAGINA BIANCA