



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2023, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Giondonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricamatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marini, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Daniela Marrani, Ricamatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna



COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricamatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricamatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno

Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2023, n. 1**

Editoriale

La cittadinanza: un rinnovato interesse per i profili di diritto interno, internazionale ed europeo
Bruno Nascimbene p. 1

Saggi e Articoli

Difesa comune europea, “Strategic Compass” e valore (costituzionale) della pace
Luca Buscema p. 6

A Legal Analysis of the Contributing Factors to Trafficking in Women: Points of Strength and Weakness of the Recent Developments in Europe
Sara De Vido p. 41

La riservatezza dei dati biometrici nello Spazio europeo dei diritti fondamentali: sui limiti all'utilizzo delle tecnologie di riconoscimento facciale
Francesca Di Matteo p. 74

Sorority, Equality and European Private International Law
Rosario Espinosa Calabuig p. 113

Relocation: Expression of Solidarity or State-Centric Cherry-Picking Process?
Chiara Scissa p. 132

Commenti e Note

La tutela dei minorenni indagati o imputati in procedimenti penali: l'attuazione della direttiva 2016/800/UE in Italia alla prova dei diritti fondamentali
Francesca Maoli p. 153

Regolamento (UE) 2019/452 e meccanismi di controllo degli investimenti esteri diretti: il vaglio europeo sul caso ungherese
Federica Marconi p. 181

Il crescente rilievo della *child relocation*: una panoramica degli strumenti rilevanti di diritto internazionale ed europeo
Clara Pastorino p. 206



LA TUTELA DEI MINORENNI INDAGATI O IMPUTATI IN PROCEDIMENTI PENALI: L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2016/800/UE IN ITALIA ALLA PROVA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Francesca Maoli*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. I diritti fondamentali del minorenni nel quadro dello Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia: il ruolo delle fonti internazionali ed europee per la promozione di una giustizia penale *child-friendly*. – 3. La cooperazione giudiziaria in materia penale e la tutela delle persone minorenni indagate o imputate in procedimenti penali. – 4. La Direttiva 2016/800/UE tra *standards* europei e diritto degli Stati membri: il caso italiano. – 5. La disciplina di derivazione europea alla prova dei diritti fondamentali: il *focus* sulla partecipazione del minorenni al procedimento. – 6. Il *focus* sulla valutazione individuale del minorenni al fine di adottare le misure adeguate al suo superiore interesse. – 7. Il *focus* sul rispetto della dignità della persona minorenni, sul diritto alla difesa tecnica e sulle tempistiche del procedimento. – 8. Conclusioni: un approccio *right-based* all'attuazione dei diritti e delle garanzie individuali del minorenni indagato o imputato.

1. Considerazioni introduttive

Nel quadro della generale azione dell'Unione europea per promuovere ed attuare i diritti fondamentali delle persone minorenni, il legislatore europeo è intervenuto anche nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale: la Direttiva 2016/800/UE ha inteso ravvicinare le legislazioni degli Stati membri per quanto concerne alcuni diritti e garanzie procedurali dei minori imputati o indagati in procedimenti penali¹. La Direttiva si inserisce nel quadro di un pacchetto di iniziative adottate sulla base giuridica dell'art.

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ricercatrice in Diritto internazionale, Università degli Studi di Genova. Indirizzo e-mail: francesca.maoli@unige.it.

¹ Direttiva 2016/800/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali*, dell'11 maggio 2016, in GUUE L 132 del 21 maggio 2016, pp. 1-20. La Direttiva vincola tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione di Irlanda e Danimarca (come riportato nei considerando n. 69 e 70) ed è entrata in vigore il 12 maggio del 2016, con termine di recepimento ad opera degli Stati membri fissato all'11 giugno 2019.

82, par. 2, TFUE, che riflettono la trasformazione delle competenze europee in materia a seguito del Trattato di Lisbona. Come noto, infatti, il nuovo assetto è espressione di una maggiore preoccupazione nei confronti dei diritti fondamentali dell'individuo², che affianca i tradizionali e più risalenti obiettivi di sicurezza, di cooperazione tra sistemi nazionali e di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie³. L'art. 82, par. 2, TFUE ha pertanto consentito di adottare misure di riavvicinamento tra le legislazioni degli Stati membri al fine di ottenere una armonizzazione minima di importanti aspetti processuali.

Gli Stati membri hanno dovuto dare attuazione alla Direttiva entro l'11 giugno 2019. A pochi anni di distanza, si coglie pertanto l'opportunità di soffermarsi sui risultati di questa opera di trasposizione, soffermandosi sulla (peculiare, come si vedrà) posizione dell'ordinamento italiano e traendo interessanti spunti dai risultati di alcune ricerche sul campo pubblicati nel corso del 2022, aventi ad oggetto proprio il rispetto degli standard minimi di tutela previsti dalla Direttiva e la loro attuazione da parte delle autorità e dei professionisti del circuito penale negli Stati membri. Le conclusioni che si traggono dalle summenzionate ricerche inducono a pensare che le questioni sottese non hanno perso la loro attualità nell'ordinamento italiano, anche alla luce delle recenti novità legislative sulla giustizia (la c.d. riforma Cartabia)⁴.

Al fine di inquadrare il contesto di riferimento, si inizierà con l'analisi del ruolo dei diritti fondamentali delle persone minorenni nell'ordinamento dell'Unione europea, per giungere ad una ricognizione delle fonti e degli standard internazionali ed europei che riguardano tali diritti nell'ambito della giustizia penale, con specifico riferimento ai minorenni indagati o imputati. Dopodiché, si procederà con l'analisi delle disposizioni della Direttiva 2016/800/UE, per soffermarsi sulla loro attuazione nell'ordinamento italiano ed osservare le convergenze e le distanze al momento esistenti tra la normativa sovranazionale e la prassi nazionale. Il piano dell'indagine è finalizzato alla proposta di un rinnovato approccio *right-based* alla tutela dei diritti dei minorenni nello spazio giudiziario europeo, fondato sulla messa in pratica dei livelli di tutela richiesti dal diritto internazionale.

² Come noto, l'art. 67, par 1, TFUE pone tra i principi che sovrintendono la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia il "rispetto dei diritti fondamentali, nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri".

³ L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, pp. 395-465; A. DI STASI, *L'incidenza virtuosa della tutela dei diritti fondamentali nel completamento dello spazio europeo di giustizia*, in questa *Rivista*, 2019, pp. 1-10; V. MITSILEGAS, *The Impact of Legislative Harmonisation on Effective Judicial Protection in Europe's Area of Criminal Justice*, in *Review of European Administrative Law*, 2019, pp. 117-142.

⁴ Il riferimento è al Decreto Legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022, *Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*, in GU n. 243 del 17 ottobre 2022, Suppl. Ordinario n. 38.

2. I diritti fondamentali del minorenne nel quadro dello Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia: il ruolo delle fonti internazionali ed europee per la promozione di una giustizia penale *child-friendly*

La tutela della persona minorenne riveste un'importanza chiave nell'ambito delle politiche dell'Unione europea, trasversalmente intese. Ciò interessa, naturalmente, anche lo Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia⁵, dove l'attenzione nei confronti dei diritti fondamentali dei minori è andata di pari passo con il progressivo consolidamento del ruolo dei diritti umani nell'ordinamento dell'Unione⁶.

La costruzione di una solida base giuridica ha preso le mosse dal già esistente e consolidato (ma sempre in evoluzione) *corpus* normativo internazionale⁷. La Convenzione ONU sui diritti dei fanciulli (*Convention on the Rights of the Child*, d'ora innanzi CRC)⁸ costituisce da sempre il riferimento espresso delle istituzioni europee, che

⁵ M.C. BARUFFI, *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia a misura di minori: la sfida (in)compiuta dell'Unione europea nei casi di sottrazione internazionale*, in questa Rivista, 2017, pp. 2-25.; P. FRANZINA, *The Place of Human Rights in the Private International Law of the Union in Family Matters*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (eds.), *Fundamental Rights and Best Interests of the Child in Transnational Families*, Cambridge/Antwerp/Chicago, 2018, pp. 141-156; G. BIAGIONI, *Carta UE dei diritti fondamentali e cooperazione giudiziaria in materia civile*, Napoli, 2018; ID., *The Convention on the Rights of the Child and the EU Judicial Cooperation in Civil Matters*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, pp. 365-386.

⁶ Sull'azione dell'Unione Europea per la tutela dei diritti fondamentali, si vedano A. VON BOGDANDY, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 1307-1338; P. CELLE, *La tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, Roma, 2016; B. DE WITTE, *The Relative Autonomy of the European Union's Fundamental Rights Regime*, in *Nordic Journal of International Law*, 2019, pp. 65-85. Con specifico riferimento ai diritti dei minori, si vedano E. CANETTA, N. MEURENS, P. MCDONOUGH, R. RUGGIERO, *EU Framework of Law for Children's Rights*, studio richiesto dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, Bruxelles, 2012, p. 19, reperibile online all'indirizzo [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/462445/IPOL-LIBE_NT\(2012\)462445_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/462445/IPOL-LIBE_NT(2012)462445_EN.pdf) (ultimo accesso 26 gennaio 2023); I. QUEIROLO, L. SCHIANO DI PEPE, *Lezioni di diritto dell'Unione europea e relazioni familiari*, Torino, 2019, p. 263; E. BERGAMINI, *Human Rights of Children in the EU Context*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (eds.), *Fundamental Rights and Best Interests of the Child in Transnational Families*, Cambridge, 2020, pp. 3-20.

⁷ G. VAN BUEREN (ed.), *The International Law on the Rights of the Child*, Leiden, 1998.

⁸ La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea Generale con risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990, è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea. In Italia, la convenzione è stata ratificata con legge n. 176 del 27 maggio 1991, in GU n. 35 dell'11 giugno 1991. Si vedano Y. BEIGBEDER, *Children*, in T. WEISS, S. DAWS (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford-New York, 2007, pp. 511-524; W. VANDENHOLE, G. ERDEM TÜRKELLI, S. LEMBRECHTS, *Children's Rights. A Commentary on the Convention of the Rights of the Child and its Protocols*, Cheltenham-Northampton, 2019.

hanno inteso agire con continuità rispetto alle altre iniziative intraprese a livello sovranazionale⁹.

Al riguardo, gli art. 37 e 40 della CRC – che naturalmente devono essere letti nel proprio contesto ed alla luce delle altre disposizioni e principi della convenzione¹⁰ – pongono puntuali limiti e requisiti che interessano le garanzie sostanziali e processuali della giustizia penale minorile¹¹, che non solo confermano i medesimi standards di tutela riservati agli adulti, ma comprendono prescrizioni ulteriori¹². Così, nel solco della generale evoluzione che ha visto la persona minore di diciotto anni acquisire lo *status* di soggetto di diritto a tutti gli effetti¹³, l’art. 37 CRC sancisce il generale divieto di tortura e di pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, introducendo anche il divieto della pena capitale e dell’ergastolo (lett. a); codifica, inoltre, i principi di legalità e dell’*extrema ratio* con riguardo alle misure privative della libertà personale (che dovrebbero altresì avere la durata più breve possibile) (lett. b); il principio di specialità, in modo che siano rispettate le esigenze specifiche del detenuto minore: circostanza che prevede la separazione dai detenuti adulti, a meno che ciò non corrisponda al suo superiore interesse, ed il diritto di rimanere in contatto con la famiglia (lett. c); il diritto di difesa ed il diritto al controllo giudiziario sui provvedimenti emessi da parte di un’autorità giurisdizionale (lett. d). L’art. 40 CRC, dal canto suo, evidenzia la finalità educativa che deve ispirare l’intervento giudiziario penale in ambito minorile ed elenca puntualmente le garanzie processuali che devono essere applicate al minore sospettato o accusato di aver commesso un reato: il principio di non colpevolezza, il diritto ad essere informato, il diritto ad una difesa adeguata ed al giusto processo (che deve altresì svolgersi in tempi ragionevoli), il diritto alla presenza dei genitori (a meno che ciò non sia contrario al suo

⁹ Si veda il *briefing* di R. SHREEVESK redatto per il Servizio di ricerca del Parlamento europeo, *Children’s rights in the EU in the light of the UN Convention on the Rights of the Child*, novembre 2022, reperibile online all’indirizzo [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)738223](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)738223) (ultimo accesso 24 febbraio 2023), dove si sottolinea che “*The EU is not a party to the CRC, but it is guided by the principles and rights set out in it, meaning that all policies and actions with an impact on children must be in line with the best interests of the child*”. Peraltro, fermo restando che “*The EU has developed its own legal and policy framework on children’s rights and child protection*”, si osserva che “*the fact that all Member States are currently parties to the CRC has helped to improve the coherence of policies developed to promote and protect children’s rights*”.

¹⁰ La CRC si fonda su quattro “pilastri”: non discriminazione (art. 2); superiore interesse del minore (art. 3); diritto alla vita e allo sviluppo (art. 6); diritto all’ascolto ed alla partecipazione (art. 12).

¹¹ Norme che vedono come antecedente storico le Regole minime delle Nazioni Unite relative all’amministrazione della giustizia minorile, anche note come “Regole di Pechino”: si veda la risoluzione dell’Assemblea Generale dell’ONU, *Regole minime delle Nazioni Unite per l’amministrazione della giustizia minorile*, del 19 novembre 1985, doc. n. 4033. Si veda anche la successiva risoluzione dell’Assemblea Generale, *Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà*, del 14 dicembre 1990, doc. n. 45/113 (“Regole dell’Avana”).

¹² In argomento B. BERTOLINI, *Verso una giustizia “a misura di minore” nella giustizia penale: garanzie, diversione e giustizia riparativa*, in AUTORITÀ GARANTE DELL’INFANZIA E DELL’ADOLESCENZA (ed.), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza: conquiste e prospettive a trent’anni dalla sua adozione*, Roma, 2019, pp. 352-367.

¹³ Si vedano W. VANDENHOLE, G. ERDEM TÜRKELLI, S. LEMBRECHTS, *Children’s Rights. A Commentary*, cit., pp. 1-3; M. LIEBEL, I. SAADI, *Children’s rights and the responsibility of states: Thoughts on understanding children’s rights as subjective rights*, in M. LIEBEL et al. (eds.), *Children’s rights from below: Crosscultural perspectives*, Basingstoke, 2012, pp. 108-122.

superiore interesse), il diritto al silenzio ed al contraddittorio, il diritto di essere assistito gratuitamente da un interprete, il diritto al rispetto della vita privata.

L'altro noto 'alleato' delle istituzioni (prima comunitarie ed in seguito) europee nella promozione dei diritti fondamentali è il Consiglio d'Europa, sotto la cui egida non solo è stata adottata la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (d'ora innanzi, CEDU)¹⁴, ma si sono altresì consolidate diverse iniziative a tutela dei diritti dell'infanzia, anche attraverso atti di *soft law* che, nondimeno, hanno acquisito un ruolo autorevole nel processo di rafforzamento dei diritti. Tra queste ultime vi sono le *Guidelines on Child Friendly Justice* adottate dal Consiglio d'Europa nel 2010¹⁵, ma ancora oggi considerate un autorevole parametro di riferimento per assicurare il rispetto dei diritti dei minorenni che entrano a contatto con il potere giurisdizionale¹⁶. D'altra parte, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente affermato che la CEDU deve essere interpretata in maniera coerente con la CRC¹⁷, a riprova di un approccio unitario ed il più possibile condiviso alla materia.

Come noto, il processo di integrazione e promozione dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea è iniziato con l'inserimento nel Trattato di Maastricht di disposizioni *ad hoc*¹⁸, già preceduto dal riconoscimento da parte della Corte di giustizia di questo obiettivo come principio generale del diritto comunitario¹⁹, sulla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dell'esistenza della

¹⁴ La CEDU non contiene disposizioni espressamente dedicate alle persone minorenni, ma è indubbio che i diritti sanciti dalla convenzione non siano riservati solo agli adulti: l'art. 1 CEDU afferma che i diritti e le libertà della convenzione si applicano a "tutti", mentre l'art. 14 CEDU vieta qualsiasi discriminazione nel godimento di tali diritti. Nondimeno, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ampiamente confermato questo orientamento, nel pieno rispetto del principio dell'interpretazione evolutiva del testo della convenzione e del suo adattamento ai cambiamenti giuridici, sociali e culturali: la CEDU, infatti, è "[a] living instrument which [...] must be interpreted in the light of present-day conditions" (sentenza del 25 aprile 1978, ric. n. 5856/72, *Tyrer c. Regno Unito*, para. 31), essendo peraltro "of crucial importance that the ECHR is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusionary" (sentenza dell'11 luglio 2002, ric. n. 25680/94, *I c. Regno Unito*, para. 54). In argomento U. KILKELLY, *The Child and the European Convention on Human Rights*, Londra, 1999.

¹⁵ Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, *Linee guida per una giustizia a misura di minore*, adottate il 17 novembre 2010 e reperibili online all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/children/child-friendly-justice> (ultimo accesso 27 gennaio 2023). Per la redazione delle Linee guida, il Consiglio d'Europa ha organizzato per la prima volta una consultazione diretta con bambini e ragazzi sul tema della giustizia. Si vedano i commenti di A. VANDEKERCKHOVE, K. O'BRIEN, *Child-Friendly Justice: Turning Law Into Reality*, in *ERA Forum*, 2013, pp. 523-541; B. GOLDSON, J. MUNCIE, *Towards a global 'child friendly' juvenile justice?*, in *International Journal of Law, Crime and Justice*, 2012, pp. 47-64.

¹⁶ Anche il Consiglio d'Europa, nella sua Strategia 2022-2027 sui diritti dei minori, ha ribadito il suo impegno nella creazione di una *child-friendly justice*: Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, *Strategy for the Rights of the Child (2022-2027)*, adottata il 23 febbraio 2022, pp. 33-37.

¹⁷ Si veda *ex multis* la sentenza del 4 ottobre 2012, ric. n. 43631/09, *Harroudj c. Francia*, para. 42. Sul punto U. KILKELLY, *The Best of Both Worlds for Children's Rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the Light of the UN Convention on the Rights of the Child*, in *Human Rights Quarterly*, 2001, pp. 308-326.

¹⁸ Art. F.2 del Trattato di Maastricht.

¹⁹ A cominciare dalla sentenza della Corte del 12 novembre 1969, *Erich Stauder contro Stadt Ulm - Sozialamt*, causa 29/69, para. 7.

CEDU²⁰. Il Trattato di Lisbona ha segnato un importante passo strutturale in questo senso, insieme all'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²¹. Da un lato, il Trattato di Lisbona ha stabilito che la Carta è atto di diritto primario dell'Unione europea avente lo stesso valore dei Trattati istitutivi (art. 6, par. 1 TUE)²², oltre a prospettare, come noto, l'adesione alla CEDU e a riconoscere che i diritti fondamentali sono anche parte dei principi generali di diritto dell'Unione europea²³. Inoltre, la riforma ha incluso il rispetto dei diritti umani tra i valori dell'Unione (art. 2 TUE) e ha esplicitamente introdotto la tutela dei diritti dei minori nel quadro degli obiettivi fondamentali (art. 3, par. 3 TUE). Tali diritti, pertanto, contribuiscono alla nota pervasività che gli standards in materia di diritti umani rivestono nell'operato delle istituzioni europee, oltre che degli Stati membri quando si muovono nel quadro delle politiche e delle azioni previste dai Trattati istitutivi²⁴.

Dall'altro lato, la Carta dei diritti fondamentali dedica l'art. 24 alla tutela delle persone minorenni ed ha contribuito al passaggio da un contesto in cui i bambini erano quasi "invisibili nel diritto dell'Unione europea"²⁵ a una nuova fase, con una politica per l'infanzia più strutturata. Pochi anni dopo l'adozione della Carta, il primo Programma europeo per i diritti dei minori del 2011 aveva confermato la necessità di considerare

²⁰ Sul processo di adesione dell'Unione europea alla CEDU e sulle criticità che lo circondano, si vedano A. TIZZANO, *Le Corti europee e l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 29-57; C. ECKES, *EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation*, in *The Modern Law Review*, 2013, pp. 254-285; J. CALLEWAERT, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Strasburgo, 2014; E. CANNIZZARO, *Unitarietà e frammentazione delle competenze nei rapporti fra l'ordinamento dell'Unione e il sistema della Convenzione europea: in margine al parere della Corte di giustizia 2/2013*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, pp. 623-635; E. SPAVENTA, *A Very Fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2015, pp. 35-56; G. GAJA, *Lo statuto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nel diritto dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, pp. 677-689; P. IVALDI, *Diritti fondamentali e diritto internazionale privato dell'Unione europea nella prospettiva dell'adesione alla CEDU*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2021, pp. 7-36.

²¹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e nuovamente proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

²² Come noto, la Carta ha lo stesso valore giuridico dei Trattati secondo quanto previsto dall'art. 6, par. 1, TUE. In argomento N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 653-678; R. MASTROIANNI, *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferme europee e malintesi nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, pp. 21-25; L.S. ROSSI, "Stesso valore giuridico dei Trattati"? *Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, *ivi*, 2016, pp. 331-336; V. PICCONE, O. POLLICINO (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Efficacia ed effettività*, Napoli, 2018. Con specifico riferimento ai diritti dei bambini nell'ambito della Carta e nel quadro dell'art. 6 TUE, si vedano H. STALFORD, M. SCHURMAN, *Are We There Yet? The Impact of the Lisbon Treaty on the EU Children's Rights Agenda*, in *International Journal of Children's Rights*, 2011, pp. 381-403.

²³ T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2006, pp. 298-369.

²⁴ Come sottolineato dalla Corte di giustizia, sul cui approccio si vedano K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ FONS, *The European Court of Justice and Fundamental Rights in the Field of Criminal Law*, in V. MITSILEGAS, M. BERGSTRÖM, T. KONSTADINIDES (eds.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Cheltenham, 2016, pp. 7-26.

²⁵ C. MCGLYNN, *Rights for Children? The Potential Impact of the European Union Charter of Fundamental Rights*, in *European Public Law*, 2002, p. 387.

questi ultimi quale parte integrante della politica dell'Unione europea sui diritti fondamentali²⁶. Anche se la Carta dei diritti fondamentali non si occupa specificamente della tutela dei minorenni che entrano in contatto con la giustizia penale, rilevano indubbiamente numerose sue disposizioni che si aggiungono all'art. 24 e che si applicano a tutte le persone, tra cui il rispetto della dignità umana (art. 1), il diritto all'integrità fisica e psichica (art. 3), il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti (art. 4), il diritto alla libertà (art. 6). Oltre a queste, vi sono le disposizioni del Capo VI dedicate alla giustizia ed in particolare il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (art. 47), il principio della presunzione di innocenza e il rispetto dei diritti di difesa (art. 48), i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (art. 49), il principio del *ne bis in idem* (art. 50).

Inoltre, pur essendo la Carta il punto di riferimento per la tutela dei diritti umani nello spazio giudiziario europeo²⁷, i principi ed i diritti consacrati nella CRC sono entrati a vario titolo nel diritto primario dell'Unione europea e ispirano l'interpretazione della Carta stessa²⁸.

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Programma UE per i diritti dei minori*, del 15 febbraio 2011, COM(2011) 60 def.

²⁷ L'avvento della Carta ha comportato un cambiamento dell'approccio della Corte di giustizia rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, in quanto la Corte preferisce basarsi sulla Carta anziché sulle altre fonti previste dall'art. 6 TUE. Con specifico riferimento ai diritti delle persone minorenni, a parte alcuni riferimenti più risalenti alle norme ed ai principi della CRC (Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 27 giugno 2006, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, causa C-540/03, par. 37; Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza del 14 febbraio 2008, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH contro Avides Media AG*, causa C-244/06, par. 30-40), la Corte ha sempre preferito utilizzare la Carta quale parametro giuridico rilevante (si veda, fra le altre, Corte di giustizia, Decima Sezione, sentenza dell'11 marzo 2021, *M.A. contro Belgio*, causa C-112/20, par. 37).

²⁸ F. CASOLARI, *Art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, II ed., Torino, 2014, p. 1734; R. LAMONT, *Article 24*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, pp. 661-691; A. ADINOLFI, *La rilevanza della CRC nell'ordinamento dell'Unione europea*, in AUTORITÀ GARANTE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (ed.), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a trent'anni dalla sua adozione*, Roma, 2019, pp. 63-86. Si veda anche il volume a cura dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), in collaborazione con il Consiglio d'Europa, *Handbook on European Law Relating to the Rights of the Child*, Lussemburgo, 2022, p. 28 ss., reperibile online all'indirizzo <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/handbook-european-law-child-rights> (ultimo accesso 30 gennaio 2023).

In primo luogo, si ritiene che l'Unione europea, pur non essendo parte della CRC, è vincolata a quest'ultima in quanto essa contribuisce a riempire di contenuto i principi generali di diritto europeo di cui all'art. 6, par. 3 TUE²⁹.

In secondo luogo, la CRC assume rilievo anche in via indiretta, per il tramite della CEDU. Ferma restando la già accennata interpretazione della seconda convenzione alla luce della prima, ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo, occorre sottolineare il ruolo dell'art. 52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Infatti, ove quest'ultima contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, si deve giungere ad una interpretazione che garantisca un livello almeno equivalente di tutela³⁰.

In terzo luogo, come risulta dalle Spiegazioni, l'art. 24 della Carta "si basa sulla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo [...] ratificata da tutti gli Stati membri, in particolare sugli articoli 3, 9, 12 e 13"³¹. Ne consegue che l'art. 24 della Carta è riempito di contenuti dalle disposizioni della CRC come interpretate e applicate nel corso degli anni³². A questo proposito, un ruolo importante è svolto dagli strumenti interpretativi forniti dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, a cominciare dal Commento generale n. 24 che si concentra proprio sul tema dei diritti del minore nel contesto del sistema giustizia³³.

²⁹ L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 645-655; H.-J. BLANKE, *The Protection of Fundamental Rights in Europe*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union After Lisbon*, Berlino, 2012, pp. 159-232; H. STALFORD, *Children and the European Union*, Oxford, 2012, pp. 33-36; H. STALFORD, E. DRYWOOD, *Using the CRC to Inform EU Law and Policy-Making*, in A. INVERNIZZI, J. WILLIAMS (eds.), *The Human Rights of Children: From Visions to Implementation*, New York, 2016, p. 207. Peraltro, va considerato che parte della dottrina ha qualificato alcune norme della CRC come un accordo di codificazione del diritto internazionale consuetudinario: B. DOHRN, *Something's Happening Here: Children and Human Rights Jurisprudence in Two International Courts*, in *Nevada Law Journal*, 2006, pp. 749-773; L.D. ELROD, "Please Let Me Stay": *Hearing the Voice of the Child in Hague Abduction Cases*, in *Oklahoma Law Review*, 2011, pp. 672-690.

³⁰ È opportuno ricordare che la Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento all'art. 6 CEDU, ha affermato che il diritto a un processo equo richiede che "un minore accusato di un reato sia trattato in modo da tenere pienamente conto della sua età/livello di maturità e delle sue capacità intellettuali ed emotive e che siano prese misure per promuovere la sua capacità di comprendere e partecipare al procedimento": sentenza del 16 dicembre 1999, ricorso n. 24724/94, *T c. Regno Unito*, par. 84.

³¹ Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, in GUUE C 303 del 14 dicembre 2007, p. 25. Si veda A. DI STASI, *Brevi osservazioni intorno alle «spiegazioni» alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in L. PANELLA, C. ZANGHÌ (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 425-454.

³² G. BIAGIONI, *The Convention on the Rights of the Child and the EU Judicial Cooperation in Civil Matters*, cit., pp. 367-369.

³³ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*, del 18 settembre 2019, CRC/C/GC/24, reperibile online all'indirizzo <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-24-2019-childrens-rights-child> (ultimo accesso 30 gennaio 2023). Il documento sostituisce il precedente *Commento generale n. 10 – I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in materia di giustizia minorile*, del 25 aprile 2007, CRC/C/GC/07. Si veda il commento di G. CAMALDO, F. MANFREDINI, *La definizione di un sistema penale minorile conforme ai principi internazionali. Le osservazioni del Comitato ONU sui diritti del fanciullo a trent'anni dalla Convenzione di New York*, in *Diritto penale e uomo*, 11 dicembre 2019, reperibile online all'indirizzo https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/la-definizione-di-un-sistema-penale-minorile-conforme-ai-principi-internazionali/ (ultimo accesso 27 gennaio 2023).

Dalle riflessioni che precedono è possibile, da un lato, affermare che la CRC non ha perso il suo valore nella definizione degli standard di tutela dei diritti dei minorenni (anche nello spazio giudiziario europeo). Ad ulteriore dimostrazione di questo assunto, vi sono i numerosi rinvii alla CRC che si rinvengono negli atti di diritto secondario dell'Unione: anche la Direttiva 2016/800/UE stabilisce espressamente che nessuna sua disposizione “deve essere interpretata in modo tale da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla Carta, dalla CEDU, da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale, in particolare la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo o dal diritto degli Stati membri che assicurano un livello di protezione più elevato”³⁴. Dall'altro lato, il riconoscimento e l'incorporazione dei diritti sanciti dalla CRC nel diritto primario dell'Unione europea ha il vantaggio di rafforzare la posizione di tali diritti nell'ordinamento degli Stati membri³⁵.

In linea con questo percorso, la Strategia europea sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2021 predisposta dalla Commissione europea³⁶ si concentra su sei aree tematiche: *i*) partecipazione alla vita politica e democratica; *ii*) inclusione socioeconomica, salute e istruzione; *iii*) contrasto alla violenza; *iv*) giustizia a misura di minore; *v*) società digitale e dell'informazione; *vi*) la dimensione globale. Già dall'introduzione, la Strategia riconosce il perdurante ruolo guida della CRC³⁷. Con specifico riferimento alla “giustizia a misura di minore”, si apprezza in modo particolare la sinergia tra l'impegno dell'Unione e quello internazionale, ponendosi come obiettivo il rafforzamento dell'attuazione delle già citate Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa³⁸.

Proprio con riguardo alla posizione dei minori indagati o imputati nell'ambito di un procedimento penale, la Strategia europea del 2021 ritorna sul tema della corretta attuazione ed applicazione pratica della Direttiva n. 2016/800/UE sulle garanzie procedurali. In particolare, oltre all'impegno della Commissione di contribuire alla formazione dei professionisti della giustizia, si ravvisa la responsabilità degli Stati membri nel *i*) sostenere i prestatori di formazione giudiziaria e tutti gli organismi professionali nelle loro attività, al fine di garantire i diritti dei minori e una giustizia accessibile a questi ultimi; *ii*) sviluppare robuste alternative all'azione giudiziaria, con

³⁴ Art. 23 della Direttiva 2016/800/UE. Inoltre, il considerando 7 della Direttiva espressamente indica la volontà dello strumento di promuovere i diritti dei minorenni “alla luce delle Linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore”. Il considerando 35, dal canto suo, ricorda che “La presente direttiva stabilisce norme minime. Gli Stati membri dovrebbero poter ampliare i diritti da essa stabiliti al fine di assicurare un livello di tutela più elevato. Tale livello di tutela più elevato non dovrebbe costituire un ostacolo al reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie che dette norme minime mirano a facilitare. Il livello di tutela previsto dagli Stati membri non dovrebbe mai essere inferiore a quello previsto dalla Carta o dalla CEDU, come interpretato dalla Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo”.

³⁵ A. ADINOLFI, *La rilevanza della CRC nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 66.

³⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, del 24 marzo 2021, COM(2021) 142 def.

³⁷ Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, cit., p. 1.

³⁸ Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, cit., p. 16.

specifico riferimento alla detenzione, nonché il ricorso alla giustizia riparativa; *iii*) rafforzare la cooperazione in casi con implicazioni transfrontaliere.

3. La cooperazione giudiziaria in materia penale e la tutela delle persone minorenni indagate o imputate in procedimenti penali

Per effetto della descritta inclusione dei diritti fondamentali del minore nel quadro dell'azione dell'Unione europea, anche gli standards internazionali relativi all'amministrazione della giustizia minorile³⁹ sono parte integrante dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e informano la cooperazione giudiziaria in materia penale nell'ambito della base giuridica dell'art. 82 TFUE⁴⁰.

Invero, a prescindere dalle specifiche esigenze delle persone più vulnerabili (come quelle di minore età), l'obiettivo di ravvicinare le normative degli Stati membri per quanto concerne gli standards di tutela delle persone coinvolte nei procedimenti penali non si è mai prefigurato come semplice, soprattutto a fronte della preoccupazione degli ordinamenti nazionali di conservare la propria sovranità nel settore della giustizia penale. In questo contesto, la centralità dell'obiettivo del reciproco riconoscimento delle decisioni è indicativa di un approccio volto a salvaguardare l'autonomia degli Stati membri, cercando al contempo di promuovere una certa integrazione a livello europeo. D'altra parte, proprio il principio del mutuo riconoscimento implica la necessità di rafforzare le garanzie di cui devono godere gli individui coinvolti (a vario titolo) nei procedimenti penali. Invero, gli art. 82 e 83 TFUE impongono solo una armonizzazione minima tra le legislazioni e indicano l'utilizzo dello strumento della direttiva. In particolare, l'art. 82 TFUE stabilisce, come noto, che tale armonizzazione dovrebbe

³⁹ Per i quali si veda T. LIEFAARD, *Juvenile Justice*, in J. TODRES, S.M. KING (eds.), *The Oxford Handbook of Children's Rights Law*, New York, 2020, pp. 279-310.

⁴⁰ Sulla cooperazione giudiziaria in materia penale, in generale, si faccia riferimento *ex multis* a S.M. CARBONE, M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria civile e penale nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2008; V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, Oxford, 2009; M. BARGIS, *La cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea tra mutuo riconoscimento e armonizzazione: analisi e prospettive*, in *Rivista di diritto processuale*, 2012, pp. 914-928; A. DI STASI, *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale: il rispetto dei diritti fondamentali e della diversità tra ordinamenti nazionali e tradizioni giuridiche*, in L. KALB (a cura di), *"Spazio europeo di giustizia" e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012, pp. 3-54; C. AMALFITANO, *Commento all'articolo 82 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2014, pp. 866-896; V. MITSILEGAS, *The Symbiotic Relationship Between Mutual Trust and Fundamental Rights Europe's Area of Criminal Justice*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, pp. 457-480; S. MONTALDO, *I limiti della cooperazione in materia penale dell'Unione europea*, Napoli, 2015; V. FAGGIANI, *Le direttive sui diritti processuali: verso un "modello europeo di giustizia penale"?*, in questa *Rivista*, 2017, pp. 84-103; C. PAPACHRISTOPOULOS, *The tale of the European sandcastle: on the convergence and divergence of national detention systems across the European Union*, in questa *Rivista*, 2019, pp. 120-139; P. DE PASQUALE, C. PESCE, *Article 82 – Principle of Mutual Recognition*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, Cham, 2021, pp. 1559-1580.

avvenire “laddove necessario” per facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e la cooperazione.

La Direttiva 2016/800/UE, pertanto, è il frutto di un programma che vedeva non solo il progressivo riconoscimento e l’armonizzazione delle garanzie nei confronti di tutti i soggetti accusati o sospettati di reato, ma anche una speciale attenzione nei confronti delle persone vulnerabili, come espresso nella *Roadmap* del novembre 2009 del Consiglio Giustizia e affari interni⁴¹. Ad essa ha fatto seguito, nel 2013, la valutazione d’impatto della Commissione europea che ravvisava (malgrado il già esistente *acquis* derivante dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, dalla CEDU e dagli altri strumenti internazionali) l’insufficienza degli standard specifici di tutela dei diritti dei bambini nei procedimenti penali, in grado di garantire loro il diritto ad un giusto processo⁴². La Direttiva ha reso propria questa missione, contemperandola con l’obiettivo ‘sistematico’ di contribuire alla più agevole circolazione delle decisioni in materia penale, attraverso la promozione della reciproca fiducia tra gli ordinamenti processualpenalistici nazionali⁴³. Peraltro, lo stesso strumento richiama espressamente in diverse sue disposizioni le altre iniziative dell’Unione europea nella cornice della *Roadmap* del 2009, anche nella consapevolezza dell’inutilità formale di ricordare l’applicazione delle garanzie che spettano agli adulti anche (e a maggior ragione) ai minorenni. Si tratta, in particolare, dei diritti all’interpretazione e alla traduzione⁴⁴, all’informazione⁴⁵, alla difesa

⁴¹ Risoluzione del Consiglio *relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali*, del 30 novembre 2009, 2009/C 295/01, in GUUE C 295 del 4 dicembre 2009, pp. 1-3. Sotto la misura indicata alla lettera “E – garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili”, infatti, si indicava come “Al fine di garantire l’equità del procedimento, è importante rivolgere particolare attenzione agli indagati o imputati che non sono in grado di capire o di seguire il contenuto o il significato del procedimento per ragioni ad esempio di età o di condizioni mentali o fisiche”. Sulla *Roadmap*, si vedano D. SAYERS, *Protecting fair trial rights in criminal cases in the European Union: where does the Roadmap take us?*, in *Human Rights Law Review*, 2014, pp. 733-760; M. CAIANIELLO, *Dal terzo pilastro ai nuovi strumenti: diritti fondamentali, “road map” e l’impatto delle nuove direttive*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015, pp. 70-85.

⁴² Documento di lavoro della Commissione, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council Proposal on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings*, del 27 novembre 2013, SWD(2013) 480 def. Si veda anche lo studio della stessa Commissione europea, *Summary of contextual overviews on children’s involvement in criminal judicial proceedings in the 28 Member States of the European Union*, Lussemburgo, 2014.

⁴³ Il considerando n. 3 della Direttiva recita: “Sebbene gli Stati membri siano firmatari della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), del Patto internazionale sui diritti civili e politici e della convenzione ONU sui diritti del fanciullo, l’esperienza insegna che ciò non conduce di per sé a un grado sufficiente di fiducia nei sistemi di giustizia penale di altri Stati membri”.

⁴⁴ Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sul diritto all’interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, del 20 ottobre 2010, in GUUE L 280 del 26 ottobre 2010, pp. 1-7.

⁴⁵ Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sul diritto all’informazione nei procedimenti penali*, del 22 maggio 2012, in GUUE L 142, del 1° giugno 2012, pp. 1-10.

tecnica ed alla comunicazione con i terzi e con le autorità consolari⁴⁶, alla presunzione di innocenza ed alla partecipazione al processo⁴⁷.

Invero, l'art. 82 TFUE attribuisce alle istituzioni europee la competenza a stabilire norme minime “nelle materie penali aventi dimensione transnazionale”, lasciando intendere che gli strumenti adottati nel settore dovessero concentrarsi su fattispecie aventi elementi di collegamento con più Stati membri, in quanto strumentali all'agevolazione del riconoscimento reciproco delle decisioni. Ciononostante, sin dalla valutazione di impatto che ha preceduto la proposta di Direttiva, la Commissione aveva chiaramente affermato che “*This initiative will apply to all criminal proceedings irrespective of whether they present a cross-border element or not*”⁴⁸. L'iniziativa è parte della (ormai consolidata) tendenza delle istituzioni europee di assumere un ruolo-guida nella promozione dei diritti fondamentali (anche) delle persone minorenni, anche allargando le maglie delle competenze concorrenti e prescindendo dal requisito della rilevanza transfrontaliera⁴⁹.

Coerentemente, gli standard procedurali della Direttiva 2016/800/UE non discriminano tra minorenni coinvolti in procedimenti aventi o meno una prospettiva transfrontaliera: ciò risulta chiaramente dal campo di applicazione *ratione personae* dello strumento.

La Direttiva si applica a tutti i minori di anni diciotto indagati o imputati in procedimenti penali, nonché ai minori “ricercati” nell'ambito di procedimenti di esecuzione di un mandato di arresto europeo ai sensi della Decisione Quadro 2002/584/GAI⁵⁰. In questo modo, si è inteso evitare che i minorenni non sospettati o accusati nello Stato di esecuzione del mandato di arresto risultassero esclusi dal campo di applicazione. Invece, il legislatore europeo non ha inteso incidere sulle normative nazionali relative alla determinazione dell'età imputabile.

Al riguardo, occorre precisare che la Direttiva assume un approccio flessibile, lasciando agli Stati membri un margine di discrezionalità, anche in favore di una

⁴⁶ Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari*, del 22 ottobre 2013, in GUUE L 294 del 6 novembre 2013, pp. 1-12.

⁴⁷ Direttiva 2016/343/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali*, del 9 marzo 2016, in GUUE L 65 dell' 11 marzo 2016, pp. 1-11.

⁴⁸ Documento di lavoro della Commissione, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council Proposal on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings*, cit., p. 31.

⁴⁹ Una tendenza che, più di recente, si riscontra anche nella proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”)*, del 27 aprile 2022, COM(2022) 177 def., che contiene una definizione estremamente ampia di “questioni con implicazioni transfrontaliere”.

⁵⁰ Art. 1 lett. b) della Direttiva 2016/800/UE. Il riferimento è alla Decisione Quadro 2002/584/GAI del Consiglio, *relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, del 13 giugno 2003, in GUCE L 190 del 18 luglio 2003, pp. 1-20.

espansione del campo di applicazione soggettivo della normativa. Innanzitutto, l'art. 2 della Direttiva stabilisce che quest'ultima riguarda anche le persone minorenni che abbiano raggiunto la maggiore età nel corso del procedimento, sulla base di una valutazione di appropriatezza fondata sulla maturità e sulla vulnerabilità della persona interessata⁵¹. In tal caso, gli Stati membri possono decidere di limitare questa estensione a solo alcune delle garanzie stabilite dalla Direttiva, oltre che cessare del tutto l'applicazione di tali garanzie al compimento del ventunesimo anno di età dell'interessato. Resta inteso che, al compimento della maggiore età, è escluso l'obbligatorio coinvolgimento dei titolari della responsabilità genitoriale⁵². Il considerando n. 12, inoltre, incoraggia l'estensione delle garanzie anche alle persone che, pur avendo commesso il reato durante la minore età, risultino indagate o imputate solo dopo essere diventate maggiorenni (prevedendo, anche in questo caso, il limite dei ventun anni)⁵³. Vige, inoltre, la presunzione di minore età in caso di incertezza⁵⁴, precisando nei considerando che il relativo accertamento dovrebbe prevedere un esame medico solo come *extrema ratio* e nel pieno rispetto dei diritti, dell'integrità fisica e della dignità umana⁵⁵.

È interessante osservare che, nello stabilire quando un minorenne debba intendersi "indagato" o "imputato" in un procedimento penale, la definizione autonoma fornita dalla Direttiva si estende dall'avvio delle indagini fino alla "decisione definitiva sulla colpevolezza, incluse, ove previste, la pronuncia della condanna e la decisione sull'impugnazione"⁵⁶. Vi sono, inoltre, due importanti precisazioni. In primo luogo, la Direttiva si applica anche ai minori non inizialmente indagati o imputati, ma che lo divengano nel corso di un interrogatorio da parte della polizia o di altre autorità di contrasto⁵⁷. In secondo luogo, le garanzie previste riguardano anche i minori privati, a qualsiasi titolo, della libertà personale in qualsiasi fase del procedimento⁵⁸: questo assunto deve tuttavia essere bilanciato con i limiti delle attribuzioni dell'Unione in materia di misure cautelari detentive, come tracciati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁵⁹.

La scelta di non includere nel campo di applicazione della Direttiva la fase di esecuzione del provvedimento finale di condanna ha destato alcune perplessità da parte

⁵¹ Si tratta di una disposizione che ha incontrato le resistenze di diversi Stati membri durante la discussione in Consiglio. Per una panoramica sulla procedura legislativa che ha condotto all'adozione della Direttiva, si veda S. CRAS, *The Directive on Procedural Safeguards for Children who Are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings*, in *Eu crim*, 2016, pp. 109-119.

⁵² Previsto dagli art. 5 lett. b), 8 par. 3 e 15 della Direttiva 2016/800/UE.

⁵³ La raccomandazione è prevista "almeno per quanto riguarda i reati commessi dal medesimo indagato o imputato e che sono oggetto di indagini e azioni penali congiunte, in quanto indissociabili dai procedimenti penali che sono stati avviati nei suoi confronti prima che compisse diciotto anni".

⁵⁴ Art. 3 della Direttiva 2016/800/UE.

⁵⁵ Considerando n. 13 della Direttiva 2016/800/UE.

⁵⁶ Art. 2 par. 1 della Direttiva 2016/800/UE. A queste categorie devono aggiungersi anche i minorenni che siano arrestati nello Stato membro di esecuzione di un mandato di arresto europeo, per i quali, a norma dell'art. 17 si applicano *mutatis mutandis* le stesse garanzie.

⁵⁷ Art. 2 par. 4 della Direttiva 2016/800/UE.

⁵⁸ Art. 2 par. 6 della Direttiva 2016/800/UE.

⁵⁹ Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 19 settembre 2018, *Emil Milev*, causa C-310/18 PPU; Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 28 novembre 2019, *DK*, causa C-653/19 PPU.

della dottrina⁶⁰. Invero, la stessa base giuridica di cui all'art. 82 par. 2 lett. b) TFUE, sulla quale si fonda lo strumento, fa riferimento ai “diritti della persona nella procedura penale”, escludendo pertanto la successiva fase di esecuzione⁶¹.

4. La Direttiva 2016/800/UE tra *standards* europei e diritto degli Stati membri: il caso italiano

In coerenza con gli obiettivi di armonizzazione minima che hanno ispirato la Direttiva 2016/800/UE, nel rispetto della natura e delle funzioni dell'atto di diritto derivato che stabilisce obiettivi e concede un determinato margine di discrezionalità agli Stati membri⁶², lo strumento in esame non ha inteso andare oltre a quanto necessario per introdurre un livello essenziale di tutela.

Le previsioni della Direttiva possono essere razionalizzate secondo quattro diverse direttrici⁶³. In primo luogo, vi sono le disposizioni dedicate alla difesa ed alla libertà personale del minore: rientrano in questa categoria le articolate norme circa il diritto all'assistenza di un difensore (compreso il diritto alla difesa tecnica sin da prima dell'interrogatorio e/o di qualsiasi atto investigativo)⁶⁴ e quelle che introducono le garanzie relative alla limitazione della libertà personale⁶⁵, sulla base dei principi della limitazione e della preferenza di misure alternative. In secondo luogo, la Direttiva contiene diverse norme dedicate ai diritti di partecipazione: il diritto all'informazione di cui gode il minore⁶⁶, il diritto a che siano informati i titolari della responsabilità genitoriale⁶⁷, il diritto di essere ascoltato, di presenziare e di partecipare attivamente al procedimento⁶⁸. Di particolare rilevanza, inoltre, sono le previsioni relative alla

⁶⁰ W. DE BONDT, H. LAUWEREYS, *Children's rights and child participation in criminal proceedings*, in R. PEREIRA, A. ENGEL, S. MIETINEN (eds.), *The governance of criminal justice in the European Union: transnationalism, localism and public participation in an evolving constitutional order*, Cheltenham, 2020, pp. 232-268.

⁶¹ Sull'esecuzione penale a carico dei minorenni nell'ordinamento italiano, a seguito della riforma introdotta con il D. Lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, *Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni*, in GU n. 250 del 26 ottobre 2018, Supplemento Ordinario n. 50, si veda L. KALB, *L'esecuzione penale a carico dei minorenni dopo la riforma apportata dal D. Lgs. n. 121/2018*, in P. CORSO (a cura di), *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, Milano 2019, pp. 573-619.

⁶² Sulla natura giuridica delle direttive, si vedano *ex multis* J. DICKSON, *Directives in EU Legal System: Whose Norms Are They Anyway?*, in *European Law Journal*, 2011, pp. 190-212; E. CANNIZZARO, *Interpretazione conforme fra tecniche ermeneutiche ed effetti normativi*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto europeo*, Napoli, 2015, pp. 3-16; ID., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022, pp. 109-120.

⁶³ Per un panorama sulla Direttiva in esame, si veda S. CIVELLO CONIGLIARO, *All'origine del giusto processo minorile europeo. Una prima lettura della Direttiva 2016/800/UE sulle garanzie procedurali dei minori indagati o imputati nei procedimenti penali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, pp. 1-14.

⁶⁴ Art. 6 della Direttiva 2016/800/UE. La disciplina integra e completa le tutele già previste dalla Direttiva 2013/48/UE, *relativa al diritto di avvalersi di un difensore*, cit.

⁶⁵ Art. 10, 11 e 12 della Direttiva 2016/800/UE. L'art. 8, inoltre, introduce il diritto all'esame medico.

⁶⁶ Art. 4 della Direttiva 2016/800/UE.

⁶⁷ Art. 5 della Direttiva 2016/800/UE.

⁶⁸ Art. 16 della Direttiva 2016/800/UE.

cosiddetta “valutazione individuale”, affinché si tenga conto delle specifiche esigenze del minore e della sua situazione, sulla base della sua personalità e maturità, della sua situazione economica, sociale e familiare, nonché di eventuali vulnerabilità specifiche⁶⁹. Infine, fra le altre garanzie, si rinvencono le norme che stabiliscono la registrazione audiovisiva dell’interrogatorio⁷⁰, quelle che disciplinano il diritto al rispetto della vita privata⁷¹, nonché quelle relative al diritto al patrocinio a spese dello Stato⁷².

Ferma restando la già esaminata impossibilità – oltre che inopportunità – di distinguere le fattispecie transfrontaliere da quelle puramente interne, è nel successivo recepimento ad opera degli Stati membri che si apprezza la reale efficacia dell’azione europea per il miglioramento delle condizioni dei minorenni coinvolti nei procedimenti penali in qualità di sospettati o di accusati.

La Direttiva fissava all’11 giugno 2019 il termine per l’adozione delle normative nazionali di attuazione⁷³. Al riguardo, l’ordinamento italiano si poneva in una posizione peculiare già nella fase embrionale dell’iniziativa legislativa europea. È stata, infatti, proprio la già esistente normativa italiana ad ispirare *inter alia* la redazione di alcuni contenuti della Direttiva⁷⁴: il D.P.R. n. 448 del 1988⁷⁵, recante la disciplina del processo penale a carico di imputati minorenni, si fonda sul principio della c.d. “finalizzazione educativa”, per cui il procedimento non deve interferire sulla continuità dell’educazione e della formazione dei ragazzi, ma anzi valorizzarla e renderla prevalente rispetto alla funzione costrittiva ed afflittiva dell’imputazione e della pena⁷⁶. Anche la normativa italiana, inoltre, si fonda sulla preventiva valutazione individuale del minorenne e del suo ambiente sociale e familiare di riferimento⁷⁷. Sulla scia della riconosciuta necessità di responsabilizzare l’autore del reato, ma anche di garantire la minima lesività del processo rispetto allo sviluppo personale, istituti come l’irrelevanza del fatto⁷⁸ e la sospensione del processo con messa alla prova⁷⁹ si rivolgono proprio ai sopracitati obiettivi educativi e di accompagnamento alla vita adulta, oltre che ad un rapido allontanamento dal circuito

⁶⁹ Art. 7 della Direttiva 2016/800/UE.

⁷⁰ Art. 9 della Direttiva 2016/800/UE.

⁷¹ Art. 14 della Direttiva 2016/800/UE.

⁷² Art. 18 della Direttiva 2016/800/UE.

⁷³ Art. 24 della Direttiva 2016/800/UE. Le informazioni circa le misure di attuazione adottate dagli Stati membri sono reperibili sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/NIM/?uri=CELEX:32016L0800> (ultimo accesso 3 febbraio 2023).

⁷⁴ Peraltro, in sede di discussione della proposta legislativa da parte del Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), il ruolo di *rapporteur* fu affidato alla deputata italiana On. Caterina Chinnici.

⁷⁵ D.P.R. 2 settembre 1988, n. 448, *Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*, in GU n. 250 del 24 ottobre 1988, Suppl. Ordinario n. 92. Si vedano G. GIOSTRA (a cura di), *Il processo penale minorile: commento al D.P.R. 448/1088*, Milano, 2009; M. BARGIS (a cura di), *Procedura penale minorile*, Torino, 2021.

⁷⁶ Si veda L. RE, *La giustizia penale minorile. Un patrimonio da preservare*, in *Jura Gentium*, 2017, reperibile online sul sito <https://www.juragentium.org/forum/infanzia/it/re.html> (ultimo accesso 3 febbraio 2023).

⁷⁷ Art. 9, nonché artt. 16-24 del D.P.R. 448/1988.

⁷⁸ Art. 27 del D.P.R. 448/1988.

⁷⁹ Art. 28 del D.P.R. 448/1988.

giudiziario⁸⁰. Pertanto, il testo (che peraltro è stato adottato pochi giorni prima della CRC) presenta ad una prima lettura garanzie che risultano persino maggiori rispetto a quelle previste dalla disciplina europea⁸¹, circostanza che ha portato a ritenere di non dover procedere all’attuazione della Direttiva a fronte di un ordinamento che già si allineava alle indicazioni del legislatore sovranazionale⁸².

Al riguardo, il Decreto Legislativo n. 150/2022 (nel quadro della riforma Cartabia)⁸³ ha introdotto importanti misure per il potenziamento dei programmi di giustizia riparativa, introducendo specifiche garanzie per i minorenni, ma poche significative novità sembrano essere state apportate dalla riforma, almeno con riferimento alla posizione dei minorenni imputati o indagati che interessa la presente indagine. È possibile fare riferimento all’art. 9 del Decreto, che modifica gli art. 134, 135 e 141-*bis* del codice di procedura penale e include alcuni profili della registrazione audio e video come forme ordinarie di documentazione degli atti processuali (cui si allineano, similmente, le modifiche introdotte dagli art. 17 e 18 relativamente alla documentazione degli atti di indagine del PM e della polizia giudiziaria).

⁸⁰ Su questi aspetti B. BERTOLINI, *Verso una giustizia “a misura di minore” nella giustizia penale: garanzie, diversione e giustizia riparativa*, cit., p. 357.

⁸¹ L. CAMALDO, *Garanzie europee per i minori autori di reato nel procedimento penale: la direttiva 2016/800/UE in relazione alla normativa nazionale*, in *Cassazione penale*, 2016, pp. 4572-4585; A. CONTI, *Le garanzie processuali del minore: un confronto tra l’ordinamento europeo e la disciplina italiana*, in *Minorigiustizia*, 2019, pp. 96-107.

⁸² Come stabilito da una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, la possibilità di prescindere da un apposito provvedimento di attuazione è considerata una circostanza eccezionale, che impone una verifica rigorosa dell’esistenza di principi o norme sufficientemente precisi e chiari tali da assicurare la piena osservanza della direttiva: si veda Corte di giustizia, sentenza del 23 maggio 1985, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, causa 29/84; Corte di giustizia, sentenza del 9 aprile 1987, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Italiana*, causa 363/85; Corte di giustizia, Quinta Sezione, sentenza del 10 maggio 2001, *Commissione delle Comunità europee contro Regno dei Paesi Bassi*, causa C-144/99; Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza del 6 aprile 2006, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d’Austria*, causa C-428/04; Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 5 luglio 2007, *Hans Markus Kofoed*, causa C-321/05. In particolare, la Corte ha precisato che la valutazione di superfluità della trasposizione implica che le norme interne previgenti “garantiscono effettivamente la piena applicazione della direttiva ad opera dell’amministrazione nazionale e che, qualora la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, la situazione giuridica scaturente da detti principi sia sufficientemente precisa e chiara e che i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali (Corte di giustizia, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, cit., par. 23). In dottrina, per tutti, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2020, p. 184.

⁸³ Decreto Legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022, cit. Sulla riforma e su alcune riflessioni relative alle potenzialità della stessa rispetto al sistema di giustizia riparativa si vedano A. NATALE, *Introduzione. La c.d. “riforma Cartabia” e la giustizia penale*, in *Questione giustizia*, marzo 2022, pp. 10-27; L. PULITO, *Giustizia riparativa e processo minorile nelle prospettive della c.d. “Riforma Cartabia”*, in *Archivio penale*, 2022, pp. 1-32; A. SCILLA, *La riforma Cartabia del processo penale: spinte efficientistiche e questioni irrisolte*, in *Diritto penale e processo*, 2022, pp. 1133-1136.

D'altro canto, la prossima istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie (prevista per il 17 ottobre 2024)⁸⁴ comporterà, con tutta probabilità, delle modifiche nella composizione dei collegi, i quali vedranno la partecipazione di giudici specializzati che non possono essere destinati a trattare altri affari⁸⁵. In particolare, le sezioni distrettuali istituite presso ogni sede o sezione di Corte d'appello, giudicheranno in materia penale minorile in composizione collegiale, con la presenza di due magistrati e due giudici onorari esperti. La previsione di una specializzazione presenta le potenzialità per attuare l'approccio multidisciplinare auspicato dagli standard sovranazionali⁸⁶. La previsione di una specializzazione⁸⁷ presenta le potenzialità per attuare un approccio multidisciplinare, soprattutto se sarà accompagnata da una strategia nazionale sulla formazione sistemica ed organica dei professionisti del settore giustizia.

Allo stesso tempo, non sono al momento intervenute ulteriori iniziative legislative su altri profili che riguardano i diritti e le garanzie processuali dei minorenni indagati o imputati nel settore penale.

5. La disciplina di derivazione europea alla prova dei diritti fondamentali: il focus sulla partecipazione del minorenne al procedimento

Il fatto che il diritto italiano fosse già attestato sui principi e sui contenuti della normativa europea ha reso possibile, sin da poco tempo dopo l'entrata in vigore di quest'ultima, una valutazione operativa della pratica consolidata nell'ordinamento interno⁸⁸. Invero, da questa prospettiva, l'intervento normativo a livello europeo è da apprezzare nel suo influsso indiretto sulla prassi nazionale⁸⁹: oltre a riportare l'attenzione sul rispetto dei diritti fondamentali nella giustizia penale minorile, occorre ricordare che la fissazione di determinati standard a livello europeo salvaguarda non solo da eventuali

⁸⁴ Artt. 30-40 e 45-49 del Decreto Legislativo n. 149 del 10 ottobre 2022, *Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*, in GU n. 243 del 17 ottobre 2022, Suppl. Ordinario n. 38.

⁸⁵ Si vedano gli artt. 45-49 del Decreto Legislativo n. 149 del 10 ottobre 2022.

⁸⁶ Anche la Corte costituzionale, con sentenza n. 310 del 2008, ha rilevato come la preminenza dell'interesse del minore trovi una tutela adeguata proprio nella composizione particolare del giudice specializzato.

⁸⁷ Si vedano anche F. TONIZZO, M. I. DE MEIS, *La riforma della giustizia minorile. Intervenire con modifiche "dalla parte dei bambini"*, 25 ottobre 2021, in <https://welforum.it/la-riforma-della-giustizia-minorile/> (ultimo accesso 7 febbraio 2023).

⁸⁸ Per fornire una panoramica quantitativa della questione, secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, al 15 gennaio 2023 risultano presenti presso gli Istituti Penali Minorili (IPM) 385 persone tra minorenni e giovani adulti, oltre a 916 residenti in altre strutture residenziali e altri 2.787 soggetti in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni per l'esecuzione di una messa alla prova (presso l'abitazione privata o in comunità). Il rapporto è reperibile online all'indirizzo https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_6&contentId=SST412697&previsiousPage=mg_1_14 (ultimo accesso 5 febbraio 2023).

⁸⁹ Sul punto si rinvia più ampiamente alle considerazioni di R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 245.

riforme successive che possano prevedere una tutela deteriore, ma ha anche l'opportunità di consolidare il sistema di tutela multilivello o multidimensionale dei diritti fondamentali⁹⁰.

Un esempio in tal senso può essere tratto dalle disposizioni della Direttiva che riguardano i diritti che sovrintendono la partecipazione della persona minorenni al procedimento⁹¹. Esse, infatti, si attestano su una concezione moderna, che considera la partecipazione effettiva solo se preceduta da una adeguata informazione⁹²: quest'ultima è configurata come un diritto autonomo, tutelato in modo espresso ed articolato. L'informazione deve essere "tempestiva", potendosi desumere la necessità di rispettare tale diritto sin dal primo contatto con il sistema giudiziario o con altre autorità competenti, e riguarda non solo i diritti dell'interessato, ma anche "gli aspetti generali dello svolgimento del procedimento".

Come sottolineato nel Commento Generale n. 24 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza⁹³, avente ad oggetto i diritti dei minori nel sistema giudiziario minorile, il diritto di essere ascoltato e di partecipare al procedimento è un principio fondamentale della giustizia a misura di minorenni: tutte le persone di minore età che risultino indagate o imputate per un fatto di reato dovrebbero essere considerate generalmente capaci di partecipare a tutte le fasi del procedimento e soprattutto sostenute

⁹⁰ Cfr. F. SORRENTINO, *La tutela multilivello dei diritti*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005, pp. 79-98; P. BILANCIA, *Le nuove frontiere della tutela multilivello dei diritti*, in *Rivista A.I.C.*, 16 maggio 2006; A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il "sistema" europeo*, Napoli, 2011; U. VILLANI, *La cooperazione tra giudici nazionali, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in M. FRAGOLA (a cura di), *La cooperazione fra Corti in Europa nella tutela dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2012, pp. 77-97; B. PASTORE, *Sul disordine delle fonti del diritto (inter)nazionale*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 2017, pp. 13-30; G. CAGGIANO, *I "cerchi" dell'integrazione. Sovranazionalità e sovraordinazione normativa nell'Unione europea e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, pp. 25-49; M.C. CARTA, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nello Spazio giuridico europeo: i limiti del "dialogo" tra Corti*, in *Studi sull'integrazione europea*, I, 2019, pp. 161-186; A. DI STASI, *Tutela multilevel dei diritti fondamentali e costruzione dello Spazio europeo di giustizia*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e Spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, pp. 11-38.

⁹¹ Art. 4 della Direttiva 2016/800/UE. La disposizione richiama, altresì, le previsioni della Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, cit., recepita in Italia con il Decreto Legislativo n. 101 del 1° luglio 2014, in GU Serie Generale n.164 del 17 luglio 2014, che ha riformato alcune disposizioni del codice di procedura penale.

⁹² In argomento W. DE BONDT, H. LAUWEREYS, *Children's rights and child participation in criminal proceedings*, cit.; T. LIEFAARD, S. RAP, A. BOLSCHER, *Can anyone hear me? Participation of children in juvenile justice: A manual on how to make European juvenile justice systems child-friendly*, International Juvenile Justice Observatory, 2016, pp. 47-52; H. STALFORD, L. CAIRNS, J. MARSHALL, *Achieving Child-Friendly Justice through Child-Friendly Methods: Let's Start With the Right to Information*, in *Social Inclusion*, 2017, pp. 207-218; I. RADIĆ, *Right of the Child to Information According to the Directive 2016/800/EU on Procedural Safeguards for Children Who Are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings*, in D. DUIĆ, T. PETRAŠEVIĆ (eds.), *EU and comparative law issues and challenges series*, II, Faculty of Law - Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, 2018, pp. 468-491.

⁹³ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*, cit., p. 9. Rileva, sul punto anche il *General comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, reperibile online all'indirizzo https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11 (ultimo accesso 6 febbraio 2023).

nell'esercizio di tali diritti. Ciò implica che esse possano formarsi un'opinione personale delle circostanze del caso: si tratta di una necessità che impone, ad esempio, il supporto dei professionisti coinvolti nel procedimento e anche l'utilizzo di un linguaggio comprensibile e di un contesto adeguato. Pertanto, il diritto del minorenne capace di discernimento di essere ascoltato e di esprimere liberamente la propria opinione in ogni procedura che lo concerne, consacrato all'art. 12 della CRC, trova un corollario nel diritto all'informazione⁹⁴. La medesima impostazione, del resto, si rinviene nelle già citate Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore⁹⁵.

Orbene, con specifico riferimento alla prassi dell'ordinamento italiano, sono state evidenziate alcune criticità proprio rispetto all'informazione e alla partecipazione. Tali aspetti si concretizzano nella presenza sporadica di specifici servizi di informazione o di mezzi ausiliari (anche digitali), nell'incostante utilizzo di un linguaggio facilmente comprensibile da parte dei destinatari, nella presenza "a macchia di leopardo" di interpreti o mediatori culturali⁹⁶. Secondo il rapporto sull'ordinamento italiano redatto nel 2022 dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)⁹⁷, a seguito di una ricerca avente ad oggetto l'attuazione della Direttiva 2016/800/UE in nove Stati membri, vi sono differenze di vedute tra i professionisti coinvolti nella giustizia penale. In particolare, nonostante l'adeguatezza del quadro normativo nazionale e l'esistenza di prassi positive, il livello generale di comprensione delle informazioni fornite ai minorenni

⁹⁴ L. LUNDY, *Voice is Not Enough: Conceptualizing Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child*, in *British Educational Research Journal*, 2007, pp. 927-942; K. HERBOTS, J. PUT, *The Participation Disc: A Concept Analysis of (a) Child('s Right to) Participation*, in *International Journal of Children Rights*, 2015, pp. 154-188.

⁹⁵ Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, *Linee guida per una giustizia a misura di minore*, cit., pp. 20-22. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 23 marzo 2016, ricorso n. 47152/06, *Blokhin c. Russia*, par. 195, ha affermato che "It is essential that a child charged with an offence is dealt with in a manner which takes full account of his age, level of maturity and intellectual and emotional capacities, and that steps are taken to promote his ability to understand and participate in the proceedings. [...] The right of a juvenile defendant to effective participation in his criminal trial requires that the authorities deal with him with due regard to his vulnerability and capacities from the first stages of his involvement in a criminal investigation and, in particular, during any questioning by the police. The authorities must take steps to reduce, as far as possible, the child's feelings of intimidation and inhibition and ensure that he has a broad understanding of the nature of the investigation, of what is at stake for him, including the significance of any penalty which may be imposed as well as of his rights of defence and, in particular, of his right to remain silent".

⁹⁶ Si veda il *policy paper* redatto da Defence for Children International Italia, *L'attuazione sostanziale dei diritti e delle garanzie procedurali di persone minorenni indagate o imputate di reato in Italia*, settembre 2022, p. 19 ss., in esito alla ricerca svolta nell'ambito del progetto CREW (*Contribuire a rafforzare i diritti dei minorenni indagati o imputati nei procedimenti penali in Italia*, co-finanziato dal Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza dell'Unione europea, REC 2014-2020), con la collaborazione del Ministero della Giustizia (Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità). Il documento è reperibile online all'indirizzo <https://www.defenceforchildren.it/it/news-341/crew-policy-paper> (ultimo accesso 6 febbraio 2023). Si veda, nell'ambito della stessa ricerca, anche Defence for Children International Italia, *Orientamenti metodologici per un sistema di giustizia child-friendly*, ottobre 2022.

⁹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights, *Country research - Procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings – Italy*, 2022, p. 22 ss., reperibile online all'indirizzo <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/children-criminal-proceedings#country-related> (ultimo accesso 25 gennaio 2023).

e/o ai giovani adulti non è stato ritenuto soddisfacente da tutti i professionisti e sono state evidenziate delle pratiche non uniformi nel territorio circa le modalità ed i tempi con cui le informazioni sono convogliate ai minorenni⁹⁸. La situazione dell'ordinamento italiano, peraltro, si allinea a quella degli altri Stati membri coinvolti nella ricerca, essendo stata evidenziata l'esistenza di lacune nell'effettiva attuazione della Direttiva 2016/800/UE, che riguardano non solo il quadro giuridico (circostanze che interessa solo alcuni dei Paesi interessati), ma anche la prassi⁹⁹. Ad esempio, è stato evidenziato che le modalità di informazione e di comunicazione degli agenti di polizia nei confronti, rispettivamente, dei ragazzi e degli adulti non sempre differiscono (ricorrendosi, ad esempio, alla consegna di un documento che elenca i loro diritti)¹⁰⁰. Inoltre, non sempre si tiene conto delle esigenze e delle capacità specifiche dei soggetti minorenni, né della necessità di informarli sui loro diritti in modo comprensibile nonostante il loro livello di maturità o eventuali problemi linguistici¹⁰¹. In generale, se si riscontrano degli aspetti positivi e delle situazioni in cui effettivamente vi è stato un adeguato passaggio di informazioni, la frammentarietà di queste esperienze suggerisce la necessità di intervenire ulteriormente per il loro consolidamento.

6. Il focus sulla valutazione individuale del minorenne al fine di adottare le misure adeguate al suo superiore interesse

Un'altra pietra angolare della Direttiva 2016/800/UE, che riprende le caratteristiche principali di una giustizia penale a misura di minorenne, è l'istituto della valutazione individuale, che è propedeutica all'identificazione delle specifiche esigenze di ciascun minorenne in materia di protezione, istruzione, formazione e reinserimento sociale, oltre che per considerare l'eventuale adozione di misure speciali, per accertare l'entità della responsabilità penale e l'adeguatezza di una determinata pena o misura educativa nei suoi confronti¹⁰². La valutazione individuale era già prevista dalle Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore¹⁰³, ove essa è collegata sia alla necessità di adottare un approccio multidisciplinare, sia al diritto al rispetto della vita privata e familiare: la collaborazione tra professionisti, infatti, è

⁹⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, *Country research - Procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings – Italy*, cit., p. 23.

⁹⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards*, 2022, p. 34, reperibile online all'indirizzo <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/children-criminal-proceedings#country-related> (ultimo accesso 25 gennaio 2023).

¹⁰⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, *Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards*, cit., p. 8.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Art. 7 della Direttiva 2016/800/UE. Si vedano altresì i considerando n. 35 ss. Il principio della valutazione individuale si rinviene anche nelle citate Regole di Pechino e dell'Avana, di cui alle risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU del 19 novembre 1985, doc. n. 4033 e del 14 dicembre 1990, doc. n. 45/113.

¹⁰³ Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, *Linee guida per una giustizia a misura di minore*, cit., p. 23.

funzionale ad una approfondita comprensione del minore e della sua situazione (legale, psicologica, sociale, emotiva, fisica e cognitiva), per ricercare le soluzioni che meglio corrispondono al suo interesse superiore. Anche il Commento Generale n. 24 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza incoraggia gli Stati ad adottare un approccio multidisciplinare nella valutazione individuale¹⁰⁴.

Nell'ambito dell'equo processo penale minorile delineato dalla Direttiva, l'*individual assessment* costituisce il principale strumento che consente di individuare la migliore strategia da adottare per il recupero della persona minorenni¹⁰⁵. Fortemente indicativa, in tal senso, la previsione per cui "la valutazione individuale è effettuata con la diretta partecipazione del minore", coinvolgendo quindi lo stesso nella progettazione del proprio futuro¹⁰⁶. Inoltre, è prevista la conduzione da parte di "personale qualificato, con un approccio per quanto possibile multidisciplinare". L'art. 7 della Direttiva indica quali parametri di riferimento la personalità e maturità del minore, la sua situazione economica, sociale e familiare, nonché eventuali vulnerabilità specifiche, imponendo di effettuare tale valutazione "nella prima fase appropriata del procedimento": infatti, a meno che ciò non sia nell'interesse superiore del minore, l'assenza di valutazione individuale impedisce la formulazione dell'imputazione¹⁰⁷. L'obiettivo è quello di garantire che la determinazione delle circostanze concrete e delle esigenze specifiche del minore avvenga nella fase più precoce possibile del procedimento. È sempre in accordo con l'interesse superiore del minore che gli Stati membri possono derogare all'obbligo di procedere alla valutazione individuale, quando le circostanze del caso lo richiedano¹⁰⁸.

Con riferimento all'ordinamento italiano, il principio della valutazione individuale è richiamato già all'art. 1 del D.P.R. 448/1988, il quale stabilisce espressamente che le disposizioni dello stesso testo normativo e quelle del codice di procedura penale devono essere applicate in modo adeguato alla personalità e alle esigenze educative del minorenne. L'art. 9 prevede l'acquisizione delle informazioni e degli elementi necessari da parte del pubblico ministero e del giudice, al fine di accertare l'imputabilità e il grado

¹⁰⁴ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*, cit., p. 7 ss. e p. 18.

¹⁰⁵ R. VAIČIŪNIENĖ (ed.), *Individual Assessment of suspected or accused children: insights into good practice in the light of Directive (EU) 2016/800*, Vilnius, 2020, pp. 29-84. La Direttiva 2016/800/UE, inoltre, prevede all'art. 8 anche la necessità di un esame medico nei casi in cui la persona minorenne sia privata della libertà, che non solo permette di valutare lo stato di salute generale, ma risulta altresì funzionale alla comprensione dell'adeguatezza delle misure e azioni future da intraprendere.

¹⁰⁶ Art. 7, par. 7, della Direttiva 2016/800/UE. In argomento A. DALY, S. RAP, *Children's Participation in Youth Justice and Civil Court Proceedings*, in U. KILKELLY, T. LIEFAARD (eds.), *International Human Rights of Children*, Singapore, 2018, pp. 299-319.

¹⁰⁷ Peraltro, ai sensi dell'art. 7, par. 6, anche qualora si proceda all'imputazione senza una preventiva valutazione individuale, quest'ultima dovrà comunque essere disponibile all'inizio del processo.

¹⁰⁸ Art. 7, par. 9, della Direttiva 2016/800/UE.

di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure¹⁰⁹.

L'approccio disciplinare risulta, pertanto, meno valorizzato dal testo normativo italiano: l'autorità giurisdizionale ha la possibilità (e non l'obbligo) di avvalersi del parere di esperti. Tuttavia, la prassi consolidata ha visto la collaborazione dell'autorità giudiziaria con l'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM) e con i servizi di assistenza disponibili presso gli enti locali¹¹⁰. Normalmente, la raccolta di informazioni sulla situazione individuale dei minori inizia sin dalle prime fasi del procedimento, ovvero all'arrivo del minore al Centro di Prima Accoglienza dopo l'arresto¹¹¹.

D'altra parte, le ricerche sul campo hanno evidenziato che, seppure la valutazione individuale sia effettivamente attivata e portata avanti nella prassi generale della giustizia penale minorile, non sempre ciò avviene sulla base di una metodologia uniforme o di protocolli operativi consolidati¹¹². Ciò può determinare anche alcune incertezze circa l'autorità effettivamente responsabile di condurre e di aggiornare la valutazione individuale. Invero, anche l'art. 9 del D.P.R. 488/1988 non prevede un procedimento per la valutazione individuale, potendosi raccogliere il sopraccitato apporto professionale "anche senza alcuna formalità"¹¹³. Infine, non è prevista nessuna sanzione specifica a livello processuale per il caso di omessa valutazione¹¹⁴. In generale, si è osservato come l'inadeguatezza delle risorse finanziarie e umane, così come l'arretrato giudiziario, rappresentino ostacoli rilevanti alla corretta e positiva attuazione della valutazione individuale: ad esempio, essa potrebbe essere condotta solo per i procedimenti incentrati su accuse rilevanti, e trascurata in caso di reati minori¹¹⁵.

¹⁰⁹ C. RIZZO, *Accertamenti sull'età e la personalità del minore nel procedimento penale*, Milano, 2007; N. VENTURA, *L'anamnesi processuale della personalità dell'imputato minorenni*, in *Minorigiustizia*, 2008, pp. 46-52; L. CAMALDO, *Gli accertamenti sull'età e sulla personalità: aspetti processuali*, in D. VIGONI (a cura di), *Il difetto d'imputabilità del minorenni*, Torino, 2016, pp. 73-102; D. VIGONI, *sub art. 9 d.p.r. 448/1988*, in A. GIARDA, G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, Milano, 2017, pp. 1179-1182.

¹¹⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, *Country research - Procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings – Italy*, cit., p. 50.

¹¹¹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Children as suspects or accused persons in criminal proceedings – procedural safeguards*, cit., p. 79.

¹¹² Defence for Children International Italia, *Orientamenti metodologici per un sistema di giustizia child-friendly*, cit., p. 16.

¹¹³ Art. 9, par. 2, del D.P.R. 488/1988.

¹¹⁴ Si vedano R. BIANCHETTI, *La personalità del minorenni: gli accertamenti esperibili e le finalità processuali*, in G.F. BASINI, G. BONILINI, M. CONFORTINI (a cura di), *Codice di famiglia, minori e soggetti deboli. Codice Commentato*, Tomo II, Milano, 2014, pp. 4902-4906; V. PATANÈ, *L'intervento dell'imputato minorenni nelle varie fasi del procedimento*, in E. ZAPPALÀ (a cura di), *La giurisdizione specializzata nella giustizia penale minorile*, Torino, 2016, pp. 59-91.

¹¹⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, *Country research - Procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings – Italy*, cit., p. 55, ove si riferisce che, talvolta, "an informal agreement is in place between judicial social services and the juvenile justice system, according to which the individual assessment is requested only for more serious proceedings".

7. Il focus sul rispetto della dignità della persona minorenni, sul diritto alla difesa tecnica e sulle tempistiche del procedimento

Nel valutare il rispetto degli standard minimi dei diritti fondamentali stabiliti dalla Direttiva 2016/800/UE da parte dell'ordinamento italiano, ulteriori aspetti che meritano di essere presi in considerazione riguardano il rispetto della dignità della persona minorenni, il diritto alla difesa tecnica e il diritto allo svolgimento della procedura con celerità.

La Direttiva 2016/800/UE, nel fare propri e dare per acquisiti i principi fondamentali della giustizia penale *child-friendly*¹¹⁶, ha imposto agli Stati membri l'adozione di ogni misura appropriata per “garantire che i procedimenti penali riguardanti minori siano trattati con urgenza e con la dovuta diligenza” e che “i minori siano sempre trattati in un modo che ne protegga la dignità”¹¹⁷. Se è necessario applicare una misura privativa della libertà personale – la quale, si ricorda, è una misura di ultima istanza che deve essere limitata al più breve tempo possibile¹¹⁸ – lo speciale trattamento riservato ai minorenni impone di tenerli separati dagli adulti, a meno che ciò non risulti conforme al loro superiore interesse¹¹⁹.

Invero, con riguardo al rispetto della dignità e alla considerazione del superiore interesse della persona minorenni, il Commento Generale n. 24 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rimarca l'importanza del primo contatto con il sistema giudiziario: gli Stati, infatti, dovrebbero garantire pratiche rispettose e protettive sin dalla fase di fermo o di arresto, durante la detenzione da parte della polizia o di altre forze dell'ordine, durante i trasferimenti, gli interrogatori e/o le perquisizioni¹²⁰. Anche l'esperienza della detenzione, qualora non improntata ad una reale funzione formativa e di recupero, rischia di compromettere il futuro reinserimento sociale. Da qui la necessità di formare adeguatamente tutte le autorità ed i professionisti coinvolti nelle diverse fasi del procedimento, che è emersa nel corso delle ricerche sul campo e che trova riscontro anche nei resoconti dei minorenni coinvolti nell'indagine¹²¹.

Inoltre, gli Stati membri devono garantire che il minore sia assistito da un difensore senza indebito ritardo, ed in ogni caso prima che si verifichi una delle seguenti circostanze¹²²: i) l'interrogatorio da parte della polizia o di un'altra autorità di contrasto

¹¹⁶ Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, *Linee guida per una giustizia a misura di minore*, cit., p. 18 ss.; UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*, cit., p. 14.

¹¹⁷ Art. 13 della Direttiva 2016/800/UE.

¹¹⁸ Art. 10 della Direttiva 2016/800/UE.

¹¹⁹ Art. 12 della Direttiva 2016/800/UE.

¹²⁰ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*, cit., p. 8.

¹²¹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards*, cit., p. 13 e p. 115.

¹²² Art. 6 della Direttiva 2016/800/UE. In argomento S. RAP, D. ZLOTNIK, *The Right to Legal and Other Appropriate Assistance for Child Suspects and Accused: Reflections on the Directive on Procedural Safeguards for Children who are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2018, pp. 110-131.

o giudiziaria (essendo altrimenti previsto il rinvio per un periodo di tempo ragionevole ed eventualmente la nomina di un difensore d'ufficio); *ii*) gli atti investigativi o altri atti di raccolta delle prove da parte delle autorità (prevedendosi anche in questo caso il rinvio nei termini appena descritti); *iii*) senza indebito ritardo dopo la privazione della libertà personale; *iv*) qualora il minore sia stato chiamato a comparire dinanzi a un giudice o tribunale avente giurisdizione in materia penale, a tempo debito prima che compaia dinanzi allo stesso. Le eccezioni alla nomina ed alla presenza del difensore sono stringenti e tassative, oltre che improntate al rispetto del superiore interesse del minore. La normativa riprende, in diversi passaggi, la necessità che l'interrogatorio si svolga con l'assistenza della difesa tecnica, che risulta uno dei momenti più delicati in cui il diritto in questione rischia di essere compresso¹²³.

Al riguardo, nei citati *reports* della FRA sull'ordinamento italiano, il rischio della compressione del diritto alla difesa tecnica è stato ritenuto particolarmente significativo rispetto alla nomina di un difensore d'ufficio, in luogo di un legale di fiducia: ciò in quanto l'effettiva partecipazione degli avvocati dipende dall'atteggiamento personale dei professionisti stessi, che non sempre beneficiano di una formazione specializzata obbligatoria (che non si concentri solo sugli aspetti legali, ma assuma connotati multidisciplinari) o non sono comunque soggetti a specifici standard di condotta che si concentrano espressamente sui minori coinvolti in procedimenti penali¹²⁴.

Infine, uno degli aspetti problematici evidenziati dalle ricerche sull'attuazione della Direttiva 2016/800/UE riguarda le tempistiche del procedimento, che sono risultate non sempre adeguate alle esigenze di rapidità e urgenza che caratterizzano la giustizia penale minorile¹²⁵. La necessità che si agisca con tempistiche adeguate non deriva soltanto dai principi del giusto processo applicabili alla generalità delle persone indagate o imputate, ma risulta particolarmente importante nel contesto della giustizia minorile al fine di garantire un adeguato reinserimento sociale e l'effettività della funzione educativa. Si pensi, ad esempio, ad un procedimento penale avviato dopo diversi mesi o anni dal compimento del fatto di reato, quando il soggetto ha raggiunto la maggiore età e/o ha trovato un'occupazione lavorativa che deve interrompere per sottoporsi ad una messa in prova (circostanza che sottolinea, anche in questo caso, l'importanza della valutazione individuale). D'altra parte, le esigenze di speditezza devono naturalmente confrontarsi con il dovere di procedere ad una corretta valutazione individuale, oltre che con il generale carico di lavoro degli uffici giudiziari e la carenza di organico. Al riguardo, la

¹²³ Anche la Corte di Strasburgo ha sottolineato l'importanza dell'assistenza di un difensore sin dall'inizio del procedimento: si vedano Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 27 novembre 2008, ricorso n. 36391/02, *Salduz c. Turchia*, par. 55-60; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza dell'11 dicembre 2008, ricorso n. 4268/04, *Panovits c. Cipro*, par. 71-77.

¹²⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, *Country research - Procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings – Italy*, cit., p. 40. Anche in questo caso, le criticità si risolvono non tanto in una carenza generalizzata e sistemica, quanto in una disomogeneità delle situazioni e della preparazione dei professionisti coinvolti, che deriva da un'assenza di una metodologia condivisa.

¹²⁵ Defence for Children International Italia, *L'attuazione sostanziale dei diritti e delle garanzie procedurali di persone minorenni indagate o imputate di reato in Italia*, cit., p. 32.

riforma Cartabia si è posta l'ambizioso obiettivo di garantire una durata ragionevole del processo e la riduzione della durata media dei processi penali del 25% entro il 2026, come previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹²⁶.

8. Conclusioni: un approccio *right-based* all'attuazione dei diritti e delle garanzie individuali del minorenne indagato o imputato

Da un punto di vista strettamente formale ed ancorato al dato normativo, il rapporto tra disciplina europea ed italiana sulla tutela dei minorenni indagati o imputati nei procedimenti penali riflette il dialogo che normalmente sussiste tra una direttiva e la normativa interna di attuazione: la prima prevede gli standard minimi di tutela e la seconda si conforma a tali requisiti o eventualmente li supera. La Direttiva 2016/800/UE fa proprie le soluzioni previste dall'ordinamento internazionale e dell'Unione europea, con l'obiettivo di contribuire all'armonizzazione tra gli ordinamenti degli Stati membri e sembra aver prodotto i risultati sperati, seppure con la necessità di continuare a monitorare e sostenere il sistema. Il principio che sorregge l'intero impianto normativo è quello del superiore interesse della persona minorenne, che risulta l'elemento chiave per garantire alla giustizia penale una reale funzione educativa e di recupero, nonché per investire nella prevenzione della recidiva¹²⁷. L'ordinamento italiano beneficia di una normativa che, seppure risalente, si presenta come fortemente innovativa – tanto da ispirare la stessa disciplina europea – oltre che di una prassi che ha registrato significativi miglioramenti con il passare del tempo. Tuttavia, la realtà applicativa non sempre conferma l'innovatività del testo normativo: come emerso dalle recenti ricerche che hanno interessato il momento dinamico della giustizia minorile, vi sono alcuni aspetti in cui l'effettività del rispetto dei diritti fondamentali presenta delle criticità.

È proprio sul questo versante che si apprezzano alcune disfunzionalità, che ad un primo esame delle disposizioni di legge potrebbero sembrare escluse o superate. Un esempio in tal senso è costituito dalla necessità assicurare che il minore sia assistito da un difensore quando è sottoposto a interrogatorio e che il difensore possa partecipare in modo effettivo nel corso dello stesso¹²⁸: è opportuno che le pratiche statali considerino l'applicazione di questa regola anche durante il primo interrogatorio da parte delle forze dell'ordine in caso di arresto in flagranza, oltre a qualsiasi colloquio (più o meno formale) in cui il minorenne dovesse trovarsi coinvolto. Allo stesso modo, in un sistema improntato al rispetto della dignità della persona minorenne ed alla consapevolezza circa l'ispirazione educativa e di recupero della giustizia penale minorile, il primo contatto con

¹²⁶ Si veda il *Dossier* n. 572/1 di accompagnamento al D.Lgs. 150/2022, predisposto a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, del 7 novembre 2022, pp. 3-4, reperibile online all'indirizzo http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/Gi0217a.pdf?_1667834217337 (ultimo accesso 28 febbraio 2023).

¹²⁷ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*, cit., p. 2.

¹²⁸ Di cui si è discusso *supra*, al par. 6.

le forze dell'ordine dovrebbe costituire una prima occasione di comunicazione, rispetto e fiducia reciproca.

Invero, l'aspetto trasversale strategico nell'intervento sulla tutela dei diritti nel settore considerato risulta essere quello della formazione degli operatori giuridici e psicosociali coinvolti nelle diverse fasi del procedimento giurisdizionale. Di per sé, la Direttiva ha stabilito la predisposizione di una formazione obbligatoria solo per il personale delle autorità di contrasto e delle strutture di detenzione, ma non impone specifici obblighi informativi per magistrati e difensori, limitandosi a sottolinearne l'opportunità¹²⁹. D'altra parte, la Strategia dell'Unione europea per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2021¹³⁰ si concentra molto sul momento formativo, considerandolo essenziale per la corretta attuazione ed applicazione pratica della Direttiva n. 2016/800/UE. Si tratta di obiettivi che, se affiancati ad una adeguata attenzione per la formazione multidisciplinare, potrebbero essere efficacemente realizzati in Italia nel quadro della già citata istituzione del Tribunale unico per le persone, per i minorenni e per le famiglie e delle modifiche nella composizione dei collegi, con la partecipazione di giudici specializzati¹³¹.

Per garantire coerenza ed effettività nell'applicazione della Direttiva 2016/800/UE, ed al fine di rinforzare le capacità, le competenze e le sensibilità dei diversi ordini di professionisti che operano nell'ambito della giustizia minorile, i principi della *child-friendly justice* che fanno parte dell'*acquis* dell'Unione europea sui diritti fondamentali¹³² potrebbero costituire la base di partenza per un approccio armonizzato tra gli Stati membri e basato sui diritti (come imposto dall'art. 40 CRC)¹³³, unitamente ad una adeguata considerazione delle specificità che caratterizzano ciascuna realtà territoriale. Al riguardo, le istituzioni europee continuano a fare riferimento alla CRC, alla CEDU ed alle Linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, che continuano a guidare l'azione europea nei diversi settori di competenza.

Un approccio di questo tipo comporta un doppio vantaggio. Da un lato, le debolezze intrinseche della CRC – a cominciare dalla mancanza di un effettivo metodo di *enforcement*¹³⁴ – sono superate al livello dell'ordinamento dell'Unione europea nella misura in cui le norme della CRC hanno ispirato la Carta dei diritti fondamentali e riempiono di contenuto il diritto primario dell'Unione, che vincola le istituzioni europee e gli Stati membri quando applicano il diritto europeo¹³⁵. Dall'altro lato, accettare la CRC – e gli atti di *soft law* che si basano su di essa – come parametro di riferimento

¹²⁹ Art. 20 della Direttiva 2016/800/UE.

¹³⁰ Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, cit.

¹³¹ Cit. *supra*, al par. 4.

¹³² Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, cit., Allegato II: *Acquis dell'UE e documenti programmatici sui diritti dei minori*.

¹³³ R. RUGGIERO, *Article 40: The Rights in the Juvenile Justice Setting*, in Z. VAGHRI, J. ZERMATTEN, G. LANSDOWN, R. RUGGIERO (eds.), *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. An Analysis of Attributes*, Cham, 2022, pp. 391-403.

¹³⁴ K. HOLLINGSWORTH, *The Utility and Futility of International Rights Standards for Children in Conflict with the Law: The Case of England*, in L. WEBER, E. FISHWICK, M. MARMO (eds.), *Routledge International Handbook of Criminology and Human Rights*, Abingdon, 2016, pp. 1-17

¹³⁵ H. CULLEN, *Children's Rights*, in S. PEERS, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and Policy*, Oxford, 2004, p. 323 e p. 343.

controbilancia la limitata incisività delle competenze dell'Unione europea in materia di diritti dei minorenni e consente di trarre vantaggio dalla maggiore specificità delle previsioni della CRC rispetto alla Carta dei diritti fondamentali (la quale rimane in ogni caso 'l'aggancio' normativo rilevante a livello di diritto primario). L'ulteriore risultato è quello di aspirare ad una maggiore coerenza nel rispetto dei diritti dei minorenni all'interno dello spazio giudiziario europeo, anche negli ambiti che dovessero esulare dal campo di applicazione del diritto dell'Unione.

ABSTRACT: Il contributo si sofferma sulla Direttiva 2016/800/UE, contestualizzata nell'ambito delle misure adottate nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e con ricadute sul processo penale minorile. Lo strumento, che fa salvo il principio di non regressione e che va esaminato alla luce dell'attuazione nei diversi Stati membri, presenta diversi profili di interesse rispetto ai diritti fondamentali della persona minorenne sanciti dalle fonti internazionali ed europee. Nell'ordinamento italiano, la normativa nazionale già si presentava innovativa ed è stata adeguata alle disposizioni della Direttiva. Tuttavia, la prassi applicativa non sempre risulta corrispondente agli standard internazionali. Inoltre, si registrano delle disomogeneità tra i diversi distretti giudiziari. Da qui l'opportunità di esaminare gli esiti dell'azione dell'Unione europea sulla base giuridica dell'art. 82 TFUE, alla luce della volontà di migliorare la fiducia reciproca tra i sistemi di giustizia penale di altri Stati membri e di creare una giustizia penale a misura di minorenne.

KEYWORDS: Direttiva 2016/800/UE – diritti fondamentali del minore – giustizia penale a misura di minorenne – Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

THE PROTECTION OF JUVENILES SUSPECTED OR ACCUSED IN CRIMINAL PROCEEDINGS: THE IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE 2016/800/EU IN ITALY UNDER THE FUNDAMENTAL RIGHTS TEST

ABSTRACT: The contribution dwells on Directive 2016/800/EU, put in the context of the measures adopted in the field of judicial cooperation in criminal matters and with an impact on juvenile criminal proceedings. The instrument, which is without prejudice to the principle of non-regression and which must be examined in the light of its implementation in the different Member States, presents several profiles of interest with respect to the fundamental rights of the minors enshrined in international and European sources. In the Italian legal system, the national legislation was already innovative and in line with the provisions of the Directive. However, the application

practice does not always correspond to international standards. Moreover, there are discrepancies between the different judicial districts. Hence, the need to examine the outcomes of the European Union's action on the legal basis of Article 82 TFEU, with a view to improving mutual trust between the criminal justice systems of Member States and creating a child-friendly criminal justice system.

KEYWORDS: Directive 2016/800/EU – fundamental rights of the child – child-friendly criminal justice – UN Convention on the Rights of the Child – EU Charter of Fundamental Rights