



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

La Garante

Al Presidente della 1^a Commissione Affari costituzionali

Al Presidente della 2^a Commissione Giustizia

Senato della Repubblica

Oggetto: Disegno di legge n. 878 “Conversione del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa, alla criminalità minorile nonché per la sicurezza dei minori in ambiente digitale” - Parere dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza ai sensi dell’art. 3, comma 3, della L. 12 luglio 2011 n.112.

L’Autorità che rappresento è stata istituita in Italia dalla legge 12 luglio 2011, n. 112 con la finalità di promuovere la cultura dell’infanzia e dell’adolescenza e di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità con quanto previsto dalle convenzioni internazionali, fra le quali assume particolare rilievo la Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989.

In particolare, la legge istitutiva le attribuisce il potere di partecipare alla formazione degli atti normativi relativi alle persone di minore età esprimendo il proprio parere anche “*sui disegni di legge all’esame delle Camere in materia dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza*” (articolo 3, comma 3, legge 12 luglio 2011 n.112).

Si accoglie con favore l’intervento normativo capace di affrontare il tema da diverse prospettive, in un approccio interdisciplinare che dovrebbe ispirare e caratterizzare ogni decisione inerente all’infanzia e all’adolescenza.

È fondamentale, inoltre, che ogni intervento riguardante i minorenni e il loro contatto con la giustizia sia attivato con il necessario coinvolgimento degli uffici giudiziari minorili, comprese le misure di natura amministrativa. Apprezzabile, nel testo, la previsione di cui all’articolo 7 del decreto-legge (*Misure anticipate relative a minorenni coinvolti in reati di particolare allarme sociale*) che permette di intercettare tempestivamente situazioni di rischio per i minori di età che vivono in contesti disfunzionali.

Premessa

Quando si affrontano tematiche complesse che incidono direttamente sulla vita delle persone di minore età è necessario che siano previsti strumenti di valutazione d’impatto delle norme adottate. Se si ritiene corretto affermare che il tema del disagio minorile rappresenti un’emergenza, è imprescindibile un’assunzione di responsabilità in ordine alla verifica strutturale dei risultati conseguiti con gli interventi nel breve, medio e

Via di Villa Puffo 6 - 00196 Roma



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

La Garante

lungo periodo. Come ho avuto modo di affermare più volte, le normative relative all'infanzia e all'adolescenza dovrebbero poter contare su un processo di valutazione preventivo e su una valutazione successiva. È un'esigenza non più rinviabile, richiesta anche dall'Enoc, la rete europea dei garanti, che da tempo raccomanda ai singoli Paesi di esigere che i processi di valutazione di CRIA (*Child rights impact assessment*) e di CRIE (*Child rights impact evaluation*) – il primo da realizzare nella fase antecedente l'adozione di una misura, per valutarne i possibili effetti, e il secondo da mettere in atto successivamente all'attuazione della misura - vengano condotti rispetto alle norme, alle decisioni politiche, alle scelte di bilancio e a ogni altra decisione amministrativa, al fine di integrare nel processo decisionale un approccio basato sui diritti dei minorenni.

Un altro aspetto prioritario riguarda la partecipazione delle persone di minore età in tutte le decisioni di loro interesse: è importante attivare una necessaria consultazione dei minorenni nell'*iter* che porta all'adozione di atti amministrativi e normativi, non solo per una decisione più inclusiva, democratica e consapevole, ma anche per valorizzare il senso di responsabilità sociale di ogni minorenne. Nel contesto che qui rileva, assumerebbe una particolare rilevanza attivare una consultazione dei minorenni interessati per la destinazione di alcuni degli spazi che saranno oggetto di interventi infrastrutturali nel territorio del Comune di Caivano e negli altri territori interessati dalla cosiddetta Agenda Sud, nelle forme e nelle modalità ritenute più opportune. Si ritiene inoltre necessario, in linea generale, investire prioritariamente sul supporto ai nuclei familiari fragili e sulla definizione dei livelli essenziali di prestazioni sociali, più volte invocata in numerose sedi da questa Autorità e dagli esperti del settore. In questo contesto, assume particolare importanza la valorizzazione delle *Linee di indirizzo per le famiglie in situazioni di vulnerabilità e per la promozione della genitorialità positiva*, che si inseriscono nel più ampio programma P.I.P.P.I, ora divenuto strumento per la realizzazione di un livello essenziale di prestazione sociale.

Dovrebbe ancora essere maggiormente valorizzata la giustizia riparativa in ambito minorile, strumento di cui è ormai pacifica l'efficacia e che offre alla vittima, spesso invisibile, l'opportunità di un concreto riconoscimento nei procedimenti penali. La giustizia riparativa in ambito minorile funziona: incide positivamente sulla vita delle persone coinvolte e sul tasso di recidiva e si affianca alle risposte della giustizia tradizionale senza sostituirle. È uno strumento capace di responsabilizzare gli autori del reato e genera, attraverso l'incontro, l'interiorizzazione della cultura del rispetto e il significato del disvalore, materiale e umano, del loro comportamento.

Sarebbe auspicabile, infine, cogliere questa preziosa occasione per prevedere l'istituzione, in ogni tribunale, di servizi dedicati al supporto e all'informazione delle vittime, al fine di rendere effettivo quanto richiesto dalla Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012. L'attenzione per le vittime deve essere strutturata e garantita in ogni realtà distrettuale. Ciò deve accadere a prescindere dall'*iter* giudiziario del responsabile del reato. Inasprire il sistema sanzionatorio o aumentare gli strumenti di repressione non aiuta le vittime: questa tendenza assegna totale protagonismo all'autore di reato e alla vicenda giudiziaria, spesso addirittura fonte di vittimizzazione secondaria per chi ha subito l'illecito.



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

La Garante

Quanto al testo del disegno di legge, si osserva quanto segue.

Sull'articolo 5 (Disposizioni in materia di prevenzione della violenza giovanile) si segnala la necessità di prevedere, come esplicitato invece dall'articolo 3 del presente decreto, l'obbligo di dare avviso al competente Tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie, anche al fine di valutare l'attivazione degli strumenti previsti dall'articolo 25 R.D. 1404/1934. Questo articolo - rubricato "Misure applicabili ai minori irregolari per condotta o per carattere" - delinea una misura amministrativa utilizzata da numerosi tribunali per i minorenni. Tale misura consente di intervenire tempestivamente sui segnali di disagio, anche in favore di infraquattordicenni: dalla violazione dell'obbligo scolastico ai più svariati segnali di devianza che non costituiscono condotte penalmente rilevanti, così da "arrivare prima" delle medesime. In un percorso caratterizzato dal protagonismo del minorenne e dal supporto costante degli USSM, la valorizzazione di questa misura, affiancata alle altre di natura preventiva introdotte dal presente decreto, può rafforzare l'efficacia degli interventi.

Sarebbe inoltre importante preservare la specializzazione del giudice anche per le procedure previste dall'articolo 5 del decreto: si suggerisce a tal fine di assegnare, nel nuovo comma 6-bis, esplicita competenza al giudice minorile.

Risulta apprezzabile la responsabilizzazione dei soggetti tenuti alla sorveglianza o all'assolvimento degli obblighi educativi, in particolare attraverso la convocazione.

Sull'articolo 6, relativo alle misure precautelari e cautelari, ritengo che il ricorso all'ampliamento dei casi in cui si possa ricorrere alla misura del carcere, soprattutto in fase cautelare, presenti una serie di criticità. La prima riguarda il lungo percorso della giustizia minorile nel nostro Paese che ha portato alla costruzione di un sistema considerato un'eccellenza anche fuori dai confini nazionali e che ha posto le sue fondamenta proprio sulla necessità di rendere la carcerazione dei minorenni una *extrema ratio*. Da qui, come anche richiesto dalle Convenzioni internazionali, possiamo oggi contare su un sistema che privilegia strumenti di *diversion* e *probation*, sulla base di decenni di ricerca scientifica sul tema che ne ha evidenziato i vantaggi.

L'altra criticità riguarda l'annosa questione del sistema carcere nel nostro Paese, dalla quale non è esente il mondo minorile. Ho recentemente effettuato delle visite in due istituti penali per minorenni con il Capo dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, due istituti molto diversi ma con una costante: carenza di organico nelle diverse aree. La vera emergenza non è quella di prevedere un maggiore ricorso al carcere, ma quella di potenziare le strutture, sia carcerarie che comunitarie, per renderle luoghi di efficace e reale recupero dei minorenni. È necessario chiedersi, prima di tutto, quale debba essere il *fine* di un periodo di carcerazione, non limitarsi al *mezzo*. A tal proposito si osserva, inoltre, che la misura dell'aggravamento in ambito cautelare, prevista dall'articolo 22 del d.P.R. 448/1988, debba essere oggetto di ripensamento o rimodulazione: l'inserimento in una struttura carceraria per un tempo non superiore a un mese, a mero scopo



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

La Garante

punitivo, non permette l'attivazione di adeguati percorsi educativi all'interno dell'istituto e non riveste, a parere di questa Autorità, misura adeguata a raggiungere le finalità rieducative. Si suggerisce, approfittando di questa occasione, di limitare la previsione dell'aggravamento ai soli casi nei quali si proceda per reati per i quali sia possibile applicare la custodia cautelare in carcere.

È inoltre fondamentale prevedere il rafforzamento e la creazione delle comunità terapeutiche: la salute mentale degli adolescenti, soprattutto quelli appartenenti a contesti di marginalità e svantaggio sociale nonché quelli detenuti che spesso sviluppano una dipendenza agli psicofarmaci, è l'*elefante nella stanza* che le politiche pubbliche continuano a ignorare.

Con riguardo all'articolo 8 e, in particolare, al percorso di rieducazione del minore previsto dal nuovo articolo 27-bis, si accoglie con favore l'arricchimento del sistema di un nuovo percorso capace di mettere al centro il minore di età, con alcune precisazioni. Si suggerisce anzitutto l'anticipazione dell'intervento del giudice. Così come sarebbe opportuna la previsione della necessaria convocazione e ascolto del minore interessato da parte del giudice prima del deposito della richiesta, al fine di assegnare maggiori garanzie in una fase, quella delle indagini, nella quale non vi è stato un accertamento della responsabilità penale.

Si auspica invece la soppressione della preclusione prevista dai commi 4 e 5 che escludono l'applicazione degli articoli 28 e 29 nelle fasi successive in caso di rifiuto o interruzione o esito negativo del percorso rieducativo. La possibilità di accedere alla messa alla prova nelle fasi successive del procedimento rappresenta un obbligo irrinunciabile, soprattutto con riferimento ai minorenni la cui personalità è in costruzione e che ben può maturare maggiori consapevolezza in un momento successivo. Si tratta di strumenti preziosi che mirano a garantire una reale efficacia nel tempo e che non possono essere oggetto, come anche ribadito in più contesti dalla Corte Costituzionale, di alcuna preclusione automatica.

Con riguardo al Capo III, dedicato all'offerta formativa, apprezzo molto che il tema del disagio e della criminalità minorile sia stato affrontato valorizzando gli interventi di contrasto alla dispersione scolastica. Da tempo questo tema rappresenta una priorità per l'Autorità garante. L'investimento sulla scuola è fondamentale, senza tuttavia aspettare risultati immediati: bisogna investire risorse con continuità e pazienza, con il coraggio di ripensare all'attuale sistema. Se è importante intervenire sulla dispersione, che rappresenta il sintomo, altrettanto importante è intervenire sulle cause: la scuola rappresenta un luogo attrattivo per bambini e ragazzi? I dati sull'abbandono scolastico rappresentano già una valida risposta. Su questo aspetto è forse importante ascoltare i diretti interessati: l'Autorità garante l'ha fatto con la consultazione "La scuola che vorrei". Sarebbe importante che le richieste emerse potessero essere prese in considerazione dai decisori politici. Mi preme inoltre osservare che prevedere la reclusione per i genitori che permettono ai figli di evadere l'obbligo scolastico può avere paradossalmente effetti controproducenti. In particolare, la misura rischia di interessare



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

La Garante

prevalentemente i nuclei familiari più fragili e con altre vicende penali alle spalle, aumentando marginalità sociale e stigmatizzazione senza un reale risultato. Sarebbe invece auspicabile, prima dell'eventuale applicazione di sanzioni, l'invito a seguire appositi percorsi di sostegno alla genitorialità e di promozione della genitorialità positiva.

Sugli articoli 14 e 15, dedicati alla sicurezza nell'ambiente digitale, accolgo con grande favore le misure che hanno il fine di responsabilizzare le piattaforme e i genitori, così come il ruolo assegnato ai centri per la famiglia. Ritengo centrale il tema della sensibilizzazione e alfabetizzazione digitale: attivare forme di *parental control* senza un'adeguata preparazione di chi è responsabile della loro gestione rischia di non produrre i risultati sperati.

Cordiali saluti

Carla Garlatti