

Giustizia riparativa e misure alternative alla detenzione: un diritto negato ai minori stranieri?

Restorative Justice and alternatives to detention: a denied right for foreign minors?"

Ylenia Parziale

Professore a contratto di Principi di Diritto penale e Giustizia minorile
nell'Università degli Studi di Roma "Niccolò Cusano"

Sommario: 1. I termini della questione – 2. Le linee guida internazionali sul trattamento sanzionatorio dei minori – 3. Il nuovo ordinamento penitenziario minorile italiano – 3.1 *I percorsi riparativi di esecuzione della pena* – 4. Il trattamento "riservato" ai minori stranieri – 5. Prospettive di riforma

ABSTRACT

Negli ultimi anni si è registrato un significativo incremento del numero di minori stranieri coinvolti in procedimenti penali in Italia, molti dei quali privi di riferimenti familiari stabili o in condizione di irregolarità giuridica. Il presente contributo intende offrire un'analisi del quadro normativo internazionale e nazionale ispirato al principio del *best interest of the child*, mettendo in luce le persistenti discrepanze applicative nel trattamento sanzionatorio dei minori stranieri rispetto ai pari italiani. In particolare, si evidenziano le difficoltà nell'accesso alle misure alternative alla detenzione e agli strumenti di giustizia riparativa per i minori stranieri, spesso aggravate da ostacoli strutturali e culturali. L'obiettivo dell'elaborato è quello di richiamare l'attenzione su tale asimmetria e di analizzare alcune proposte operative, già in parte avviate a livello istituzionale, sebbene ancora in forma disomogenea e frammentaria, al fine di garantire un'effettiva parità di trattamento e una concreta tutela dei diritti del minore autore di reato, a prescindere dalla sua nazionalità o condizione giuridica.

In recent years, there has been a significant increase in the number of foreign minors involved in criminal proceedings in Italy, many of whom lack stable family support or are in an irregular legal status. This contribution aims to provide a critical analysis of the international and national legal framework inspired by the principle of the best interest of

the child, highlighting persistent discrepancies in the application of sanctions to foreign minors compared to their Italian peers. Particular attention is given to the difficulties faced by foreign minors in accessing alternatives to detention and restorative justice mechanisms—difficulties often exacerbated by structural and cultural barriers. The objective of this paper is to draw attention to such asymmetries and to examine certain operational proposals, some of which have already been partially implemented at the institutional level, albeit still in a fragmented and uneven manner. The ultimate goal is to ensure genuine equal treatment and effective protection of the rights of juvenile offenders, regardless of their nationality or legal status.

1. I termini della questione

I minori stranieri – siano essi non accompagnati, apolidi o richiedenti asilo – condividono l'esperienza della migrazione, che implica la necessità di ridefinire i propri legami sociali, culturali e identitari. Le motivazioni che spingono questi giovani a lasciare il Paese d'origine sono molteplici e complesse: si va dalle esigenze economiche e materiali, al desiderio di ricongiungimento familiare, fino alla ricerca di nuove opportunità e modelli di vita. Nel processo migratorio, mass media e racconti di connazionali già emigrati contribuiscono a costruire un'immagine idealizzata dell'Occidente, alimentando aspettative spesso irrealistiche. Questa "socializzazione anticipata" genera in molti giovani migranti, una volta giunti in Europa, forti delusioni, isolamento e frustrazione, condizioni che li espongono al pericolo di coinvolgimento in attività illecite e di contatto con la giustizia penale, rendendoli soggetti a rischio di devianza¹.

Negli ultimi anni, i dati hanno evidenziato un aumento del numero di minori stranieri coinvolti in procedimenti penali in Italia². I reati più frequentemente

¹ La "socializzazione anticipata" è stata teorizzata da Robert K. Merton. Merton ha introdotto questo concetto per indicare l'influenza che un gruppo di riferimento, di cui un individuo non è ancora membro, può avere sul suo comportamento, orientando la sua condotta verso i valori e le norme di quel gruppo. Per un approfondimento sul tema cfr. S. LANDUCCI, *Merton, la riflessività e la scienza sociale impossibile*, in *Quaderni di Sociologia*, 51/2009, 129-167.

² Sulla base dei dati più recenti, acquisiti dal *Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM)*, aggiornati al 31 marzo 2025 e disponibili sul sito www.giustizia.it, risultano presenti in Italia 21.255 minori stranieri non accompagnati; di questi, 4.167 sono stati presi in carico dai Servizi Sociali della Giustizia Minorile, ovvero la struttura preposta all'assistenza dei minori coinvolti in procedimenti penali.

contestati includono la produzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti, furti, rapine, ricettazione, contrabbando, violenza sessuale e, in alcuni casi, anche omicidi.

Pur non trattandosi di un dato allarmante in senso assoluto, il numero di minori stranieri coinvolti in procedimenti penali è comunque significativo e, soprattutto, in costante aumento. Le cause di questo andamento vanno ricercate, da un lato, nelle condizioni di estrema vulnerabilità in cui vivono questi giovani – come la scarsa conoscenza della lingua e del sistema giudiziario, l'assenza di riferimenti familiari e di risorse economiche, e l'esposizione precoce a reti criminali; dall'altro, nell'inadeguatezza del sistema di accoglienza e di giustizia minorile nel rispondere in modo efficace e realmente riparativo ai loro bisogni specifici.

L'ordinamento internazionale ed europeo, come meglio vedremo a breve, nel promuovere un modello di giustizia "*child-friendly*", ha introdotto principi volti a garantire un trattamento giuridico rispettoso dei diritti fondamentali dei minori. In linea con questi principi, l'ordinamento giuridico italiano prevede un giudice specializzato per i minorenni (Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie)³ e un rito penale specifico, modellato sulle esigenze educative e di tutela della persona. Quest'ultimo, introdotto nel 1988, è strutturato attorno alla centralità della persona del minore e mira a promuovere l'educazione, l'inserimento sociale e la protezione del giovane autore di reato. A rafforzare questo impianto, nel 2018 è stato approvato un nuovo ordinamento penitenziario minorile, che incentiva l'adozione di misure alternative alla detenzione, tra cui l'affidamento in prova al servizio sociale. In questo contesto, il processo penale minorile in Italia ha rappresentato un importante laboratorio di sperimentazione per l'introduzione e l'applicazione di strumenti di Giustizia riparativa.

Tuttavia, se da un lato tali strumenti stanno producendo risultati positivi per i minori italiani, i minori stranieri restano ancora significativamente sottorappresentati nei percorsi di giustizia riparativa e nelle misure alternative alla detenzione⁴. Questo dato indica chiaramente che il sistema, pur ispirandosi a

³ Istituito con il D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (c.d. *Riforma Cartabia*), in sostituzione del Tribunale per i minorenni. La riforma, almeno per quanto concerne il settore penale, non ha inciso sulla composizione del collegio giudicante, che nelle udienze dibattimentali e nei procedimenti di riesame resta formato da due magistrati togati e due giudici onorari esperti in materia minorile.

⁴ Secondo i dati riportati nel *Ventesimo Rapporto sulle condizioni di detenzione* redatto dall'Associazione Antigone e pubblicato sul sito ufficiale dell'organizzazione (<https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/minori/>), attualmente circa il 50% della popolazione minorile detenuta negli Istituti Penali per i Minorenni

principi educativi e inclusivi, non è ancora pienamente in grado di garantire un accesso equo e un'effettiva rieducazione per questi giovani.

Il presente contributo si propone di offrire una panoramica generale sulla normativa internazionale e nazionale ispirata al principio del *best interest of the child*, evidenziando come, nonostante tale cornice giuridica, nella prassi si registrino significative disparità nel trattamento sanzionatorio dei minori stranieri rispetto ai coetanei italiani. L'obiettivo è quello di porre all'attenzione questa problematica e di analizzare le possibili soluzioni, alcune delle quali sono già state avviate a livello istituzionale, sebbene ancora in modo disomogeneo e frammentario.

2. Le linee guida internazionali sul trattamento sanzionatorio dei minori

L'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo individua il "minore" (*child*) in ogni essere umano di età inferiore a diciotto anni, «salvo che abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile»⁵. In merito poi all'accertamento della maturità del minore e alla determinazione del *Minimum Age of Criminal Responsibility* (MACR), manca una posizione univoca ed esplicita e si lascia tale decisione alla discrezione degli ordinamenti nazionali. Tuttavia, negli ultimi anni si è notata una tendenza all'uniformità tra gli Stati riguardo alla definizione della soglia della maggiore età⁶. Lo stesso non accade invece nell'individuazione del MACR, che varia considerevolmente influenzato dalle diverse tradizioni storico-giuridiche dei

(IPM) è composta da minori stranieri. Una conferma di tale dato proviene dall'IPM "Cesare Beccaria" di Milano, dove – secondo fonti ufficiali – circa la metà degli 82 giovani detenuti è costituita da minori stranieri non accompagnati, provenienti da Paesi extraeuropei, di età inferiore ai 18 anni, giunti in Italia privi di un adulto di riferimento.

⁵ Per una panoramica sui temi dei diritti fondamentali e delle garanzie processuali del minore, sia quale autore di reato, sia quale vittima, attraverso un'analisi ragionata delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea cfr. AA. VV., *Il minore autore e vittima di reato dinanzi alle Corti europee*, a cura di L. Camaldo, B. Cristiano, E. Zanetti, Giappichelli, Torino, 2025.

⁶ In relazione a ciò, è importante notare che all'interno dei Paesi membri dell'Unione Europea vi è un accordo uniforme riguardo all'età in cui si raggiunge la maggiore età, fissata a 18 anni, come sancito anche dal Regolamento dell'Unione Europea n. 1111/2019, in vigore dal 1° agosto 2022. Tuttavia, come emerge dai dati forniti dall'UNICEF, dal Centro Internazionale di Ricerca di Firenze, citato da E. ZANETTI, *Panorama internazionale e spunti comparatistici*, in D. VIGONI (a cura di), *Il difetto di imputabilità del minorenne*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 51, a livello internazionale, esistono diversi Stati che mantengono limiti di età sia inferiori (come 16 o 17 anni, e talvolta anche 12 o 14) sia superiori (come 19 o 21 anni).

singoli Stati, con un range che va da un minimo di 7 o 8 anni a un massimo di 14 o 16 anni⁷.

Un'analogia eterogeneità contraddistingue le procedure attraverso cui viene condotta la verifica della maturità. Mentre in alcuni Paesi è richiesto, infatti «l'accertamento del "discernimento"», in altri la capacità penale di rispondere dei propri atti è concepita «essenzialmente come idoneità a percepire il significato della sanzione da parte del minore» o, ancora, come consapevolezza di quest'ultimo di avere commesso un atto «gravemente sbagliato»⁸.

L'esito negativo dell'accertamento sulla personalità sottrae l'"immaturato" all'ordinario circuito minorile, equiparandolo "di fatto" al minore di età inferiore alla soglia di imputabilità. Ciò non toglie che, anche nei confronti degli autori di reato che, pur avendo superato l'età limite, risultino privi di un sufficiente grado di maturità, possano essere adottate «*special protective measures*», analogamente a quanto accade nei confronti dei minori sotto-soglia.

A questo riguardo, il Comitato sui diritti dell'infanzia⁹ sollecita gli Stati parte a riferire nei loro Rapporti, in che modo siano trattati i minori non imputabili sospettati, accusati o ritenuti colpevoli di aver commesso un reato. In questa prospettiva, l'accento è posto in particolare sulle garanzie che devono essere approntate per garantire che il trattamento loro riservato «*as fair and just as that of children at or above MACR*». In tal senso, la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo è categorica nel ricondurre al pieno rispetto di *human rights and legal safeguards*»

⁷ Per una panoramica sulla disciplina dell'età minima imputabile a livello internazionale sia consentito rinviare a Y. PARZIALE, *Contributo ad uno studio sull'età minima imputabile. Tra stratificazioni normative e prospettive evolutive*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2025, 91 ss.

⁸ Come sottolineano G. RIPAMONTI – F. KING, *Rilevanza dei limiti di età nel diritto penale dei paesi di common law*, in *Cass. Pen.*, 10/2003, p. 185 «*il seriously wrong*» - a fondamento dell'indagine sottesa alla concessione dell'«*infancy defence*», esimente classica di Common law - era «il concetto nel quale concorrevano accezioni tanto di ordine legale, quanto (e forse soprattutto) di ordine etico - morale». M. BOUCHARD – L. PEPINO, *L'imputabilità*, in E. PALERMO FABRIS - A. PRESUTTI (a cura di), *Diritto e procedura penale minorile*, cit., p. 153, sottolineano a tale proposito che i «diversi modelli di giustizia minorile rivelano concezioni differenti della responsabilità penale del minore».

⁹ Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è un organismo di controllo istituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite con il compito di verificare che gli Stati membri applichino a livello nazionale quanto previsto dal Trattato. Ha sede a Ginevra ed è composto da 18 esperti indipendenti, con comprovata preparazione ed esperienza nel settore, eletti dagli Stati parte. Il Comitato esamina periodicamente i progressi compiuti dai singoli Stati nell'attuazione della Convenzione. A tal fine, ciascuno Stato è tenuto a presentare un rapporto iniziale entro due anni dalla ratifica della Convenzione e, successivamente, rapporti periodici ogni cinque anni, illustrando le misure adottate e i risultati conseguiti.

anche gli interventi di carattere non giudiziario, applicabili, «*whenever appropriate and desirable*», menzionati all'art. 40., par. 3, lett. b)¹⁰. Diversamente, l'esito positivo dell'accertamento sulla maturità (ovvero la mancata previsione di procedure di verifica di quel tipo), comporta l'applicazione nei confronti degli autori di reato che ancora non abbiano raggiunto la maggiore età, delle peculiari norme della giustizia penale minorile messe a punto dai diversi ordinamenti nazionali¹¹, non solo in ambito strettamente processuale, ma anche sul fronte delle misure alternative *ad hoc*, ivi comprese le ipotesi di *diversion*¹².

Sul punto, la Risoluzione n. 40/ 33 dell'Assemblea Generale dell'ONU, concernente le Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile approvata il 29 novembre 1985 (cosiddette «Regole di Pechino»)¹³, sottolinea con chiarezza la necessità di risparmiare al minore l'esperienza penale complessivamente intesa, mediante la rinuncia in via di principio allo stesso esercizio dell'azione penale, dovendosi considerare l'opportunità, ove possibile, «di

¹⁰ L'art. 40, par. 3, lett. b), della Convenzione di New York sancisce che gli Stati si sforzano «di adottare provvedimenti ogni qualvolta ciò sia possibile e auspicabile per trattare questi fanciulli senza ricorrere a procedure giudiziarie rimanendo tuttavia inteso che i diritti dell'uomo e le garanzie legali debbono essere integralmente rispettate».

¹¹ Sul punto si rileva che non tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa dispongono di un vero e proprio sistema differenziato di giustizia minorile. Ad esempio, alcuni Paesi del Nord Europa come la Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia si limitano ad applicare sanzioni più miti nei confronti di minori autori di reato.

¹² In tema di definizione "alternativa" v. anche i par. 23 – 26 (*Existence of child-sensitive alternative mechanisms to solve disputes and seek redress*) del Rapporto *Access to justice for children* dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani (16 dicembre 2013), nonché la successiva risoluzione *Rights of the child: access to justice for children* dell'Assemblea Generale del 25 marzo 2014. V., in particolare, il raffronto tra i concetti di "*child-sensitive justice*" e "*juvenile justice*".

¹³ La Risoluzione n. 40/33 fu adottata dall'Assemblea Generale su Raccomandazione del Settimo Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti; successivamente l'Ottavo Congresso raccomandò all'Assemblea Generale l'adozione delle Linee-guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile (Direttive di Riyadh) e delle Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minorenni privati delle loro libertà (Regole dell'Avana), adottate rispettivamente nelle Risoluzioni n. 45/112 e n. 45/113 del 14 dicembre 1990: E. PALERMO FABRIS, *Introduzione al sistema di giustizia penale minorile*, cit., 30. Il testo della Raccomandazione del VII Congresso delle Nazioni Unite all'Assemblea Generale può leggersi in G. CONSO, V. GREVI, G. NEPPI MODONA, *Il nuovo co- dice di procedura penale. Dalle leggi delega ai decreti delegati*, cit., 165 ss.; le Direttive di Riyadh e le Regole dell'Avana sono consultabili in C. BOCHMANN, *Entwicklungsneuropäisches Jugendstrafrechts*, Baden-Baden, 2009, pp. 337 ss.

trattare i casi dei giovani che delinquono senza ricorrere al processo formale da parte dell'autorità competente»¹⁴.

In linea di principio, infatti, come si rileva dal Commento generale n. 24 del 2019¹⁵, sul piano delle misure alternative al processo, è rimessa alle autorità nazionali la scelta della tipologia di intervento da adottare in concreto nel trattamento dei minori, precisando l'opportunità di garantirne l'accesso al minore fin dai primi contatti con il sistema penale, nonché di ampliarne l'ambito di applicazione, estendendolo anche alle più gravi fattispecie delittuose¹⁶. In ogni caso, a prescindere dalla soluzione adottata in concreto, va comunque garantito ai minori il diritto ad un trattamento idoneo a promuovere il reinserimento e l'assunzione di un ruolo costruttivo nella società.

Completa il perimetro dei principi generali della giustizia minorile secondo la Convenzione sui diritti del fanciullo, infine, il ruolo residuale attribuito alle misure restrittive della libertà personale (*arrest, detention or imprisonment*), utilizzabili nei confronti dei minori solo in quanto «*measure of last resort and for the shortest appropriate period of time*».

L'impossibilità del ricorso ai meccanismi di *diversion* dal processo penale, infatti, non potrà comunque avere come conseguenza la privazione della libertà

¹⁴ Cfr. art. 11.1 delle Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile; nello stesso senso si esprime anche l'art. 40, comma 3, lett. b) della Convenzione sui diritti dell'infanzia. È questa la c.d. *diversion*, consistente nella possibilità «di accedere ad alternative all'azione penale, sospendendola per attuare un trattamento psico-socio-educativo mediante appositi servizi e strutture»: S. DI NUOVO – G. GRASSO, *Diritto e procedura penale minorile. Profili giuridici, psicologici e sociali*, cit., p. 53. Più precisamente per *diversion* in senso proprio deve intendersi ogni modalità d'intervento anticipato intesa a risparmiare il procedimento giudiziario al minore autore di un reato; naturalmente si tratta di un istituto non compatibile con il nostro sistema processuale, caratterizzato dall'obbligatorietà dell'azione penale. Tuttavia, talvolta sono indicate come forme di *diversion* anche le ipotesi di sospensione dell'azione penale anteriore alla pronuncia della sentenza di condanna, finalizzate ad evitare l'irrogazione della sanzione penale e a disporre, eventualmente, forme di trattamento affidate ai servizi sociali: v. M. BERTOLINO, *Il reo e la persona offesa*, cit., p. 298, nota 6.

¹⁵ *Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 24 (2019) on children's right in in the child justice system*, 18 September 2019, in www.un.org.

¹⁶ Sul punto, l'ordinamento italiano è già pienamente conforme, prevedendosi l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova, con la conseguente estinzione del reato in caso di esito positivo (cfr. artt. 28 e 29 D.P.R. 448/1988). Tale istituto verrà approfondito nel capitolo VI, a cui si rinvia.

personale, se non nei casi più gravi sempre che «non vi sia altra idonea soluzione»¹⁷. L'esigenza di recupero del minore, la cui tutela deve costituire «il criterio determinante nella valutazione del suo caso»¹⁸, sollecita l'adozione di forme diversificate di conclusione del giudizio, «consentendo una grande flessibilità allo scopo di evitare per quanto possibile il collocamento in istituzione»¹⁹, al quale deve ricorrersi in ultima istanza e la cui durata deve essere la più breve possibile²⁰.

Anche a questo proposito, il Commento generale del 2019 è stato chiaro nel ribadire che ciascun ordinamento, in occasione della commissione di gravi reati da parte di minori, dovrebbe attribuire maggiore rilevanza al *best interest of the child*, favorendo il reinserimento sociale dell'autore di reato. Al fine di perseguire tale scopo, il Comitato raccomanda che gli Stati prevedano limiti edittali di pena contenuti, in relazione al principio, previsto dall'art. 37, lett. b) della Convenzione, del «*shortest appropriate period of time*» (la durata più breve possibile), contemplando la pena detentiva unicamente come *extrema ratio* (par. 78)²¹. Ciascun ordinamento statale dovrebbe, inoltre, prevedere un'ampia gamma di misure non detentive²² e

¹⁷ Cfr. art. 17.1, lett. c) delle Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile; analogamente prescrive l'art. 37, lett. b), della Convenzione sui diritti dell'infanzia, che alla lett. a) del medesimo articolo esclude la possibilità di infliggere l'ergastolo ai soggetti in età minore.

¹⁸ Cfr. art. 17.1, lett. d) delle Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile.

¹⁹ Art. 18.1 delle Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile.

²⁰ Cfr. art. 19 delle Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile.

²¹ A tal proposito la Relazione del Parlamento Europeo n. A9-0371/2023 "Sulla situazione dei minori privati della libertà nel mondo" pubblicata il 23.11.2023, al par. 13 «ricorda che, indipendentemente dalle condizioni in cui sono detenuti i minori, gli studi dimostrano che la detenzione ha un impatto profondo e negativo sulla salute e sullo sviluppo dei minori e che tale danno può verificarsi anche se la detenzione è di durata relativamente breve» a tal fine «invita le istituzioni dell'UE e gli Stati membri ad assumere un ruolo di guida e a lanciare una campagna globale per ridurre il numero dei minori detenuti nei luoghi di detenzione, anche attraverso l'istituzione di un meccanismo di controllo delle Nazioni Unite volto a garantire la piena attuazione delle raccomandazioni dello studio globale delle Nazioni Unite che possa contribuire all'effettivo rilascio dei minori detenuti; invita la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) a sostenere attivamente, anche attraverso finanziamenti, le iniziative intraprese dalle autorità dei paesi terzi partner e/o dalle organizzazioni locali al fine di affrontare in modo sistematico e pluridisciplinare le cause profonde che portano alla privazione della libertà.» pagg. 8 e 13 della Relazione.

²² A questo proposito, l'art. 11 della direttiva 2016/800/UE prescrive che, ogniqualvolta sia possibile, è sempre opportuno adottare "misure alternative" alla detenzione, quali il divieto di frequentare determinati luoghi o persone, l'obbligo di presentarsi presso le autorità competenti e la partecipazione a programmi rieducativi (v. anche considerando n. 46). Con riferimento all'Italia, si ricorda che sono state recentemente disciplinate, con il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, le "misure penali di comunità".

riservare un importante spazio alla mediazione penale e alla giustizia riparativa²³. Da escludersi, certamente, sono le pene che implicano la sottoposizione della persona a trattamenti inumani e degradanti, ovvero i lavori forzati oppure, ancora, l'impiego della tortura²⁴. Persiste, dunque, nella strategia sanzionatoria, l'esortazione alla sperimentazione e allo sviluppo delle misure alternative alle tradizionali risposte alla criminalità, di cui si invoca il carattere innovativo e la maggiore efficacia, pur nel rispetto dei principi di proporzione²⁵ e di colpevolezza²⁶.

L'arretramento del sistema penale attraverso la predisposizione di istituti riconducibili alla *diversion* ed alla *mediation*, ovvero, nel caso di irrinunciabilità all'intervento penale, l'organizzazione di un apparato sanzionatorio che si avvalga di strumenti diversi dalla pena detentiva idonei a perseguire gli obiettivi dell'educazione e dell'inserimento sociale del minore, caratterizzano anche la Raccomandazione n. (87)20 del Consiglio d'Europa²⁷. Basti qui il richiamo al punto 2, che nell'intento «di evitare ai minori la presa in carico da parte del sistema di giustizia penale e le conseguenze che ne derivano»²⁸, suggerisce di sviluppare procedure di degiurisdizionalizzazione (*diversion*) e di ricomposizione del conflitto (*mediation*) da parte dell'organo che esercita l'azione penale o della polizia nei casi in cui abbia questa la disponibilità dell'azione penale²⁹.

²³ Per riferimenti bibliografici in argomento, si rinvia al cap. VI.

²⁴ Tali indicazioni sono, peraltro, conformi alle previsioni contenute nella direttiva europea 2016/800/UE (v., in particolare, considerando n. 13 e art. 3), nonché, per quanto riguarda la disciplina nazionale, all'art. 8 D.P.R. 448/1988. Sul delicato tema relativo agli accertamenti sull'età dell'imputato, v. C. RIZZO, *Accertamenti sull'età e la personalità del minore nel procedimento penale*, Giuffrè, Milano, 2007; nonché, L. CAMALDO, *Gli accertamenti sull'età e sulla personalità: aspetti processuali*, in D. VIGONI (a cura di), *Il difetto d'imputabilità del minorenne*, cit., p 73 ss.

²⁵ V. i punti III.8 e III.13 della Raccomandazione n. (2003)20.

²⁶ Ai sensi del punto III.9 della Raccomandazione n. (2003)20, «la colpevolezza dovrebbe riflettere l'età e la maturità del reo ed essere maggiormente al passo con lo stadio di sviluppo del reo, con misure penali applicate progressivamente con l'aumentare della responsabilità individuale».

²⁷ La Raccomandazione n. (87)20, il cui testo può leggersi in G. CONSO, V. GREVI, G. NEPPI MODONA, *Il processo penale a carico di imputati minorenni*, cit., pp. 185 ss., ha trovato ulteriore implementazione nella Raccomandazione. (88) 6, approvata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 18 aprile 1988 e relativa alle «reazioni sociali alla delinquenza minorile tra i giovani provenienti da famiglie migranti»: l'intento del nuovo intervento sopranazionale è quello di preservare i minori che delinquono da trattamenti discriminatori. Il testo della Raccomandazione n. (88)6 è consultabile in C. BOCHMANN, *Entwicklungs eines europäischen Jugendstrafrechts*, cit., 349 ss.

²⁸ Punto II.2 della Raccomandazione n. (87)20.

²⁹ Cfr. il punto II.2 della Raccomandazione. (87)20.

Dalle varie disposizioni normative menzionate emerge chiaramente che l'approccio internazionale in tema di delinquenza minorile è orientato verso il reinserimento del giovane nell'ambito della comunità sociale, con l'obiettivo di coinvolgerlo attivamente in un ruolo costruttivo³⁰. Questo obiettivo è perseguito attraverso l'adozione di nuove strategie di sanzione che mirano a sostituire la detenzione, la quale è considerata sempre più un'opzione residuale.

In linea di principio, è lecito ritenere che i suddetti standard internazionali si applichino in modo universale a tutti i minori presenti sul territorio di uno Stato, indipendentemente dalla loro cittadinanza o status giuridico. Tuttavia, questo assunto, sebbene apparentemente ovvio, non trova sempre riscontro nella prassi.

Una conferma della rilevanza del principio di uguaglianza nel trattamento sanzionatorio dei detenuti stranieri è contenuta nella Raccomandazione n. 12(2012), adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa³¹. Essa si propone di mitigare l'isolamento che spesso colpisce i detenuti stranieri e di promuovere condizioni favorevoli al loro reinserimento sociale, nel rispetto dei principi di pari opportunità e non discriminazione rispetto ai cittadini nazionali. Pur non avendo natura vincolante e presentando alcuni limiti sotto il profilo applicativo — specie per quanto riguarda l'effettiva tutela della condizione degli stranieri in carcere — la Raccomandazione rappresenta un punto di riferimento significativo per l'elaborazione delle politiche penitenziarie europee, nonché per gli operatori impegnati quotidianamente nell'ambito dell'esecuzione penale³².

Ciononostante, la realtà applicativa mostra uno scollamento tra i principi affermati a livello internazionale e le prassi adottate nei confronti dei minori stranieri. Questi ultimi, infatti, risultano spesso destinatari di procedure più rigide

³⁰ Cfr. l'art. 40, comma 1 della Convenzione sui diritti dell'infanzia; v., altresì, l'art. 26.1 delle Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, sebbene con specifico riferimento al trattamento in istituzione.

³¹ Consiglio d'Europa, *Raccomandazione CM/Rec(2012)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle norme europee relative al trattamento dei detenuti stranieri*, adottata il 10 ottobre 2012. Il testo affronta in modo organico la vulnerabilità dei detenuti stranieri, promuovendo la parità di accesso alle misure alternative, l'integrazione linguistica, il diritto all'informazione, la libertà religiosa e il rispetto delle esigenze culturali e sanitarie. Il testo della raccomandazione è reperibile sul sito <https://rm.coe.int/>.

³² Cfr. R. MULGREW, *Foreign Prisoners in Europe: an analysis of the 2012 Council of Europe Recommendation and its implications for international penal policy*, in *The Review of International Law and Politics*, 2016, 12, il quale stigmatizza la mancata considerazione, ad esempio, del ruolo e dei compiti dei rappresentanti consolari e delle garanzie procedurali nei procedimenti di trasferimento internazionale di detenuti.

e meno inclusive rispetto ai coetanei italiani, subendo un trattamento sanzionatorio che, di fatto, si discosta dai principi di equità e rieducazione sanciti a livello sovranazionale. Tale disparità solleva interrogativi importanti circa l'effettiva attuazione dei principi di giustizia minorile e l'universalità dei diritti dei minori, a prescindere dalla loro origine.

3. Il nuovo ordinamento penitenziario minorile italiano

L'ordinamento italiano rappresenta, nel panorama internazionale, uno dei pochi sistemi giuridici a prevedere un giudice minorile specializzato e un procedimento penale espressamente dedicato al minore autore di reato. Tale modello si fonda su un impianto normativo orientato prioritariamente alla funzione educativa della pena e alla tutela del superiore interesse del minore, attraverso l'adozione di strumenti processuali volti a favorire la fuoriuscita del giovane dal circuito penale. In tale prospettiva, assumono rilievo centrale gli istituti alternativi alla detenzione, ispirati alla logica della *probation*, intesa come percorso personalizzato di responsabilizzazione, rieducazione e reinserimento sociale. Rinviando ad altra sede l'analisi sistematica del processo penale minorile nel suo complesso³³, ci si soffermerà qui, per quanto di interesse, sulla fase dell'esecuzione della pena, con specifico riferimento all'applicazione delle misure alternative alla detenzione e agli strumenti propri della giustizia riparativa, quali mezzi privilegiati per la realizzazione degli obiettivi educativi e di prevenzione della recidiva.

Fino all'entrata in vigore del recente ordinamento penitenziario minorile³⁴, in Italia mancava una normativa autonoma e specifica che regolasse l'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni. La totale parificazione tra adulti e minori risultava tuttavia incompatibile con le esigenze di recupero e rieducazione del giovane reo stabilite dagli artt. 27, comma 3 e 31, comma 2 Cost., come evidenziato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale³⁵ e dagli impegni

³³ Per un approfondimento sul sistema penale minorile nel suo complesso, si rinvia a Y. PARZIALE, *op. cit.*, 279 ss.

³⁴ Si tratta del Decreto legislativo del 2 ottobre 2018, n. 121 rubricato "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103, (GU Serie Generale n. 250 del 26-10-2018 – Suppl. Ordinario n. 50)" ed entrato in vigore il 10 novembre 2018.

³⁵ Numerose sono state le censure del Giudice delle leggi, che ha fatto leva su una lettura sistematica degli artt. 3, 27 c. 3 e 31 c. 2 Cost. – contenenti principi fondamentali quali l'uguaglianza sostanziale, il fine educativo della pena e la tutela di infanzia e gioventù – insistendo sulla necessità di un corpus

assunti dall'Italia in ambito internazionale³⁶ ed europeo³⁷ per una "giustizia a misura di minore"³⁸.

La recente riforma persegue quindi un duplice obiettivo: da un lato, adeguare le norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative e alle specificità dei minori, in linea con il principio del *favor minoris* che ispira il processo penale minorile; dall'altro, offrire una disciplina dell'esecuzione penale minorile che sia completa, organica e coerente. In quest'ottica, tra le innovazioni più significative si colloca l'introduzione di percorsi di giustizia riparativa e mediazione, finalizzati a promuovere la responsabilizzazione del minore, il suo processo educativo e il pieno sviluppo psico-fisico.

Si può affermare che il cuore della riforma sia costituito dal "progetto di intervento educativo", da adottare entro tre mesi dall'inizio dell'esecuzione della pena per consentire al minore di iniziare in breve tempo, il proprio graduale percorso di recupero³⁹. Tralasciando l'analisi dettagliata della disciplina

normativo differenziato per l'esecuzione penitenziaria minorile. V., a titolo di esempio, Corte cost., 25 marzo 1992, n. 125 e Corte cost., 28 aprile 2017, n. 90.

³⁶ In ambito internazionale si rammentano: la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991; le Regole minime sull'Amministrazione della Giustizia Minorile (c.d. Regole di Pechino) adottate con risoluzione ONU 40/33 del 1985; le Linee guida delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della delinquenza minorile (c.d. Regole di Riyadh) adottate il 14.12.1990; le Regole per la protezione dei minori privati della libertà (c.d. Regole dell'Avana) adottate il 14.12.1990.

³⁷ In ambito europeo si ricordano le seguenti Raccomandazioni del Consiglio d'Europa: la Raccomandazione (2006) 2 (c.d. "Regole penitenziarie europee") e la Raccomandazione (2008) 11 ("Regole europee per i minori sottoposti a sanzioni e misure restrittive della libertà personale").

³⁸ Gli Stati Generali dell'Esecuzione penale, indetti dal Ministro della Giustizia Orlando nell'estate del 2015, pensati come momento di profonda e competente riflessione sul tema della pena, hanno avuto il compito di produrre consigli in favore dell'esecutivo che – di lì a poco – si sarebbe dovuto occupare di dare risposta alla legge di delega per una riforma dell'ordinamento penitenziario ricevuta dal legislatore. Il Tavolo 14, in particolare, aveva sottolineato come sarebbe stato essenziale un intervento di adeguamento dell'ordinamento penitenziario alla realtà minorile e questo non solo perché la legge sull'ordinamento penitenziario n. 354 del 1975 aveva compiuto quarantadue anni, ma in quanto questa legge ormai risalente unitamente alle norme contenute nel D.p.r. 448/1988 sul nuovo codice di procedura penale minorile, non erano più al passo con gli impegni assunti dall'Italia in campo internazionale e comunitario.

³⁹A tal proposito le Linee di indirizzo al Decreto Legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 emanate dal Ministero della Giustizia prevedono che «Al fine di favorire un proficuo percorso di recupero tutte le misure devono prevedere un programma di intervento educativo (art. 2 comma 2). Il programma di intervento educativo deve essere attentamente calibrato in relazione alle esigenze del singolo, in ossequio ai principi di individualizzazione del trattamento e di promozione della personalità del

penitenziaria, quel che interessa, nell'ottica di intervento sul minore, è come le misure di esecuzione della pena intervengano nel processo di educazione del giovane reo inducendolo a non commettere altri reati⁴⁰.

Si è detto che ai fini di un reinserimento sociale compatibile, consapevole ed efficace, occorre un percorso educativo – formativo che sviluppi il senso della criticità e della riflessione del giovane detenuto; ancor più, sembra che sia condiviso il fatto che la stessa detenzione costituisca un'occasione di educazione, un'opportunità di recupero di conoscenze e formazione, rispetto ad una realtà che risulta estranea, perché percepita come contraria alla libera esplicitazione di "desideri personali". L'educazione, allora, prevista come strumento principale di emancipazione da ogni forma di distorsione mentale e comportamentale, e di autentica libertà, è finalizzata all'acquisizione delle regole e alla codificazione di comportamenti rispettosi di se stessi e degli altri.

Su questa scia si pone la riforma penitenziaria minorile, che pone in primo piano il trattamento extracarcerario mediante le nuove misure penali di comunità⁴¹, le quali vengono applicate a meno che non sussista il pericolo che il condannato si sottragga all'esecuzione o per prevenire la commissione di ulteriori reati (art. 2 comma 2 ord. pent. min.)⁴².

minore, più volte richiamati anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale». Su <https://www.giustizia.it/>.

⁴⁰ Sul punto v. L. MANTOVANI, *Un futuro oltre le mura: le misure alternative alla detenzione nel sistema penale minorile italiano e statunitense*, in *Dir. pen. e uomo*, 24 novembre 2021. L'Autrice, attraverso un confronto col modello americano, che per primo si è avvalso di strumenti educativi *ad hoc* per il trattamento sanzionatorio di minori condannati, esamina le criticità e i punti di forza che contraddistinguono la disciplina riservata dal sistema giudiziario italiano ai minori sottoposti ad esecuzione penale.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 2 d.lgs. n. 121/2018, sono misure penali di comunità: l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 4), l'affidamento in prova con detenzione domiciliare (art. 5), la detenzione domiciliare (art. 6), la semilibertà (art. 7), l'affidamento in prova in casi particolari (per il quale manca, tuttavia, una disciplina specifica all'interno del corpus normativo in esame).

⁴² L. CAMALDO, *Meno carcere per tutti i condannati minorenni. La prima pronuncia d'illegittimità costituzionale del nuovo ordinamento penitenziario minorile*, in *Dir. Pen. E uomo*, 1/2020,131 ss. L'Autore analizza la decisione n. 263 del 2019, con cui la Corte costituzionale è intervenuta, per la prima volta, in relazione al nuovo ordinamento penitenziario minorile, dichiarando illegittima la disposizione che impedisce automaticamente ai condannati, che abbiano commesso nella minore età alcuni specifici e gravi delitti (c.d. reati ostativi), l'accesso alle misure penali di comunità e agli altri benefici, consentendo così al tribunale di sorveglianza una valutazione individualizzata per tutti gli autori di reato minorenni, senza che assuma rilevanza il tipo di reato commesso.

La loro stessa denominazione rivela il chiaro intento di coinvolgere la comunità nel percorso educativo del minore al fine di favorire al massimo il suo reinserimento nel tessuto sociale⁴³.

Ed infatti, il fine precipuo del trattamento *extra moenia* è promuovere l'evoluzione positiva della personalità del minore, senza interrompere – o addirittura avviando – il suo percorso educativo e di recupero. Tale percorso è da realizzarsi in via preferenziale nel contesto di vita in cui si radicano i rapporti personali e socio-affettivi del minore. Un aspetto essenziale dell'esecuzione penale extracarceraria è, pertanto, costituito dal principio di territorialità⁴⁴, e in quest'ottica un ruolo fondamentale gioca il nucleo familiare che va coinvolto nel percorso educativo del minore⁴⁵.

Tra le novità introdotte dalla Riforma penitenziaria minorile, inoltre, vi è l'impegno sul fronte della giustizia riparativa, un concetto già al centro delle "Linee di indirizzo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità"⁴⁶, che avevano delineato modalità operative specifiche e fornito direttive dettagliate per garantire l'implementazione uniforme di tali pratiche su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo principale era assicurare che le strutture di riferimento fossero altamente qualificate e selezionate con cura per operare in questo ambito. Un ulteriore passo avanti è stato compiuto con la c.d. Riforma Cartabia, che, come è noto, ha esteso

⁴³ E. CADAMURO, *Le nuove misure penali di comunità: "chiusura del cerchio" nella risposta alle istanze educative del minore?*, in *Minorigiustizia*, 2/2019, 150 ss.; V. MAGGI, *I condannati minorenni e l'esecuzione della pena: d. lgs. 2 ottobre 2018, n. 121*, in *Ius in itinere*, 07 dicembre 2018; G. REYNAUD, *Commento al codice di procedura penale. Leggi collegate.*, vol. 1, Utet, 1994, 99 e ss.; V. S. RUGGERI, *La disciplina penitenziaria*, in E. ZAPPALÀ (a cura di), *La giurisdizione specializzata nella giustizia penale minorile*, cit., 262; L. SCOMPARIN, *Una rinnovata centralità dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia nell'esecuzione penale esterna*, in L. CARACENI - M. G. COPPETTA (a cura di), *L'esecuzione delle pene nei confronti dei minorenni*, Giappichelli, Torino, 2019, 174; T. TRAVAGLIA CICIRELLO, *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerca di alternative*, Milano, Giuffrè, 2018, 63.

⁴⁴Stando ai dati del Ministero della Giustizia, ad oggi, grazie all'azione congiunta tra le articolazioni territoriali dei rispettivi settori, il numero dei cittadini minorenni sottoposti a misure o sanzioni di comunità ha ormai largamente superato quello delle persone recluse negli Istituti Penitenziari. La giustizia di comunità è quindi, a tutt'oggi, la risposta prevalente alla commissione di un reato. Dati ripresi dalla "Sintesi della Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2024", consultabile su www.giustizia.it, 100.

⁴⁵ U. NAZZARO, *La funzione rieducativa della pena nei confronti dei condannati minorenni: spunti di riflessione sul d.lgs. n. 121/2018*, in *Cass. pen.*, 10/2019, 3794 ss.; F. TRIBISONNA, *La disciplina per l'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni tra buoni propositi e innegabili criticità*, in *Proc. pen. giust.*, 3/2019, 717 ss.

⁴⁶ Linee di indirizzo al Decreto Legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, 6 ss., www.giustizia.it.

formalmente l'applicazione della giustizia riparativa alla fase esecutiva del sistema penale minorile.

La riforma penitenziaria tenta dunque di portare a compimento un percorso di innovazione dell'esecuzione penale minorile durato decenni e, se pur con estremo ritardo, va incontro alla necessità, segnalata da decenni da dottrina e giurisprudenza, di un regime penitenziario pensato e costruito per le esigenze del reo minore. E questo vale sia per la previsione di misure di esecuzione penitenziaria esterna (misure di comunità) di cui si è detto, che per l'esecuzione *intra moenia*. Con riferimento a quest'ultima, sono state introdotte rilevanti novità rispetto alla disciplina valevole per gli adulti che concernono, in particolare, il rafforzamento del programma educativo e la gestione della vita carceraria all'interno degli istituti penitenziari, i rapporti personali e socio-familiari del minore, e infine la delicatissima fase della dimissione e il ritorno del minore nel consorzio sociale libero, che rappresenta forse il banco di prova della tenuta del nuovo percorso educativo ideato dalla riforma⁴⁷.

3.1 I percorsi riparativi di esecuzione della pena

Come anticipato, la c.d. riforma Cartabia è intervenuta anche in merito al sistema penitenziario minorile. In particolare, oltre ai principi generali secondo cui la pena deve tendere alla responsabilizzazione, all'educazione, allo sviluppo psico-fisico del minore e a prevenire la commissione di ulteriori reati, il legislatore sostiene che essa deve favorire anche percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato.⁴⁸

⁴⁷ L. CARACENI, *Una legge penitenziaria per i minorenni autonoma e speciale. Le aspettative tradite di un'attesa lunga quarant'anni*, in L. CARACENI – M. G. COPPETTA, *L'esecuzione delle pene nei confronti dei minorenni. Commento al d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121*, cit., 19 ss.; S. LARIZZA, *Obiettivi educativi e strumenti per l'inclusione sociale del minorenne. Uno sguardo d'insieme al d.lgs. n. 121 del 2018*, cit., 91 ss.; S. RUGGERI, *La disciplina penitenziaria*, cit., 270.

⁴⁸ In particolare, il novellato art. 1, comma 2, D. Lgs. n. 121/2018 impone all'esecuzione penale minorile di favorire, non più genericamente la giustizia riparativa e percorsi di mediazione, ma i programmi di giustizia riparativa codificati dalla c.d. riforma Cartabia. Si tratta, pertanto, di un preciso onere che gli operatori devono attuare in via prioritaria rispetto agli altri strumenti indicati dall'art. 1, comma 2, secondo periodo, D. Lgs. n. 121/2018. Tuttavia, l'obbligatorietà riguarda l'agevolazione della giustizia riparativa e non può certo tradursi nella trasformazione dei programmi di giustizia riparativa - che devono restare istituti di natura volontaria e consensuale - in attività coattivamente imposte. Si rinvia sul punto a Y. PARZIALE, *op. cit.*, 310 ss.

L'art. 84, D.Lgs. n. 150/2022, apportando modificazione al D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 si occupa di estendere la disciplina della giustizia riparativa, così come introdotta dalla c.d. riforma Cartabia, anche alla fase esecutiva minorile.

Sarebbe errato, tuttavia, considerare tale innovazione normativa come un'opera di mero coordinamento tra le diverse fonti normative⁴⁹, poiché il richiamo all'organica disciplina della giustizia riparativa, operato dall' art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 121/2018, rappresenta un *novum* di portata decisamente maggiore. L'intervento dell'art. 84 del D.Lgs. n. 150/2022, infatti, consente di superare le criticità poste dal citato art. 1 del D.Lgs. n. 121/2018, che, secondo la maggior parte della dottrina, si limitava a proclamare la mediazione e i percorsi di giustizia riparativa come elementi fondanti e obiettivi primari⁵⁰ da conseguire nella fase esecutiva minorile, ma senza individuarne, in concreto, le modalità operative.⁵¹ Si consegnava, dunque, al giurista uno strumento privo di una disciplina normativa che ne consentisse l'effettiva applicazione.

Il novellato art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 121/2018, richiamando la disciplina organica della giustizia riparativa (cfr. artt. 42-67, D.Lgs. n. 150/2022), permette di definire l'*an*, il *quomodo* ed il *quando* dei percorsi della giustizia riparativa. Da ciò deriva che gli operatori della giustizia minorile, successivamente all'entrata in vigore della c.d. Riforma Cartabia, avranno a disposizione non più una mera dichiarazione di principio da concretizzare in via interpretativa, ma uno strumento specificamente disciplinato capace di dare concretezza a quel «drastico mutamento di prospettiva nell'approccio al sistema penitenziario minorile»⁵² che il D.Lgs. n. 121/2018 aveva solo preannunciato⁵³.

Tuttavia, è opportuno segnalare che un intervento più esteso all'interno del D.Lgs. n. 121/2018 – e non limitato all'art. 1 – avrebbe certamente reso più incisivo

⁴⁹ Di questo avviso sembrano essere la *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., 597 e A. BARBERA, *La giustizia riparativa: modifiche alla legislazione penale*, cit., 519.

⁵⁰ Cfr., per tutti, F. DELLA CASA, *Esecuzione e peculiarità della disciplina penitenziaria*, in AA.VV., *Procedura penale minorile*, a cura di M. Bargis, Giappichelli, Torino, 2019, 265.

⁵¹ Di questo avviso risulta essere anche C. CESARI, *La giustizia riparativa nel sistema penitenziario minorile: un nuovo orizzonte ancora incerto*, cit., 48, secondo la quale «il legislatore ha azzardato l'affermazione 'forte' della primazia della riparazione come prospettiva centrale dell'esecuzione minorile, ma si è accontentato di proclamarla, senza darle contenuti specifici, senza indicarne i percorsi, gli strumenti, le cadenze, le garanzie e le regole».

⁵² Ivi, 47.

⁵³ A. CONTI, *op. cit.*, 4.

l'ingresso del paradigma della giustizia riparativa nella fase esecutiva minorile⁵⁴. Un'azione più ampia avrebbe potuto chiarire, per ciascun istituto esecutivo, le modalità specifiche con cui un programma riparativo potesse essere applicato e come il minore potesse essere opportunamente invitato e accompagnato in un percorso di giustizia riparativa, garantendo così un'applicazione più concreta ed efficace.

Completa l'analisi delle innovazioni apportate dalla c.d. riforma Cartabia alla fase esecutiva minorile, l'introduzione dell'art. 1- *bis*, D.Lgs. n. 121/2018 - rubricato *Giustizia riparativa* - che garantisce, previa un'adeguata informazione anche sul carattere consensuale e volontario dei programmi di giustizia riparativa, la possibilità di accedere ai percorsi riparativi in qualsiasi fase dell'esecuzione⁵⁵ (comma 1) e che - ai fini dell'adozione di misure penali di comunità, delle misure alternative e della liberazione condizionale - impone al giudice l'onere⁵⁶ di considerare e valorizzare unicamente la partecipazione al percorso riparativo e l'eventuale esito positivo, restando preclusa la valutazione sia della mancata adesione ad un programma di giustizia riparativa sia dell'interruzione dello stesso sia del mancato raggiungimento dell'esito riparativo (comma 2).

La novella legislativa appena descritta - per quanto timida nelle precisazioni in tema di giustizia minorile⁵⁷ - garantisce la possibilità di accesso alla giustizia riparativa per tutta la fase esecutiva, confermando, da un lato, come quest'ultima rappresenta un canale parallelo rispetto alla giustizia ordinaria e, dall'altro lato, che

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Risultano ancora attuali le osservazioni di C. CESARI, *La giustizia riparativa nel sistema penitenziario minorile: un nuovo orizzonte ancora incerto*, cit., 56-57: «la priorità e la diffusività del dovere di attivare percorsi di giustizia riparativa comportano che questo resti sullo sfondo del percorso di esecuzione in ogni caso, anche quando non sia stato attivato al principio».

⁵⁶ Non si tratta di una mera facoltà, tanto che il Legislatore utilizza il verbo all'indicativo presente - "valuta" -, rifiutandosi di utilizzare formulazioni dubitative od ancorate ad una mera possibilità (come, ad esempio, "può valutare"). In questi termini A. CONTI, *op. cit.*, 4.

⁵⁷ Rimane, comunque, il problema della concreta e puntuale individuazione degli spazi operativi della giustizia riparativa: la novella legislativa, infatti, avrebbe potuto, ribadita l'applicabilità in qualsiasi fase dell'esecuzione (art. 1- *bis*, comma 1, D.Lgs. n. 121/2018), precisare concretamente gli istituti a vocazione riparativa e le concrete modalità di innesto dei programmi di giustizia riparativa all'interno di tali istituti. Per un approfondimento sul punto si vedano M. BERTOLINO, *Per una esecuzione della pena detentiva "a misura di minore": socializzazione, responsabilizzazione e promozione della persona*, cit., 158; C. CESARI, *La giustizia riparativa nel sistema penitenziario minorile: un nuovo orizzonte ancora incerto*, cit., 59 ss.; P. RENON, *Verso un ordinamento penitenziario minorile: dall'art. 79 della l. n. 345/1975 al d.lgs. n. 121/2018*, in AA.VV., *Trattato di diritto di famiglia. Le riforme*, cit., 493 ss.

L'attivazione di un percorso riparativo non è precluso o reso inutile per il solo fatto che il minore sia stato raggiunto da una sentenza di condanna ⁵⁸.

Inoltre, l'art. 1- *bis*, comma 2, D.Lgs. n. 121/2018 - in linea con quanto previsto a livello generale dall'art. 58, D.Lgs. n. 150/2022 - prescrive l'incidenza esclusivamente positiva che l'adesione ad un percorso di giustizia riparativa possa avere all'interno della fase esecutiva, escludendo che il naufragio della giustizia riparativa possa tradursi in effetti processualmente pregiudizievoli per il minore.

In conclusione, la c.d. Riforma Cartabia ha apportato rilevanti modifiche al sistema penitenziario minorile, introducendo strumenti innovativi che rafforzano il paradigma della giustizia riparativa anche nella fase esecutiva. Attraverso l'ampliamento della disciplina normativa da un lato, e la previsione di modalità operative più definite dall'altro, si è superato il limite delle dichiarazioni di principio precedenti, rendendo la giustizia riparativa un'opzione concreta e strutturata per il recupero dei minori.

Sebbene la riforma abbia rappresentato un passo avanti significativo verso una giustizia che non si limiti alla punizione, ma punti alla responsabilizzazione e alla reintegrazione del minore, un intervento più ampio all'interno del D.Lgs. n. 121/2018 avrebbe potuto rafforzarne ulteriormente l'efficacia. In particolare, sarebbe stato auspicabile un'estensione più decisa delle misure anche ai minori stranieri, la cui situazione merita un'attenzione specifica.

4. Il trattamento "riservato" ai minori stranieri

Come evidenziato in apertura, negli ultimi anni si è registrato un notevole incremento del numero di minori stranieri coinvolti nel circuito penale ⁵⁹. Si tratta, in molti casi, di giovani non accompagnati e presenti irregolarmente sul territorio nazionale, condizione che rappresenta un oggettivo ostacolo all'applicazione di misure alternative alla detenzione.

⁵⁸ Cfr. C. CESARI, *La giustizia riparativa nel sistema penitenziario minorile: un nuovo orizzonte ancora incerto*, cit., 69, secondo la quale «la praticabilità della mediazione o della riparazione in altre forme in sede esecutiva, anche a distanza dal fatto, può essere comunque un'opportunità di crescita e responsabilizzazione preziosa, senza dire che alla stessa persona offesa, dopo la conclusione del processo con l'irrogazione della sanzione criminale, potrebbe essere di grande giovamento intraprendere un percorso che si faccia carico della sua sofferenza e del bisogno di ascolto e soddisfazione in forme che il processo e la pena tradizionali non sono in grado di assicurare».

⁵⁹ Cfr. nota n. 2.

Queste ultime, infatti, giova ribadirlo, presuppongono generalmente la presenza di un contesto familiare o di punti di riferimento territoriali che garantiscano la sorveglianza educativa e la continuità del percorso riabilitativo. In mancanza di tali elementi, l'autorità giudiziaria fa spesso ricorso al collocamento in comunità socioeducative o terapeutiche. Tuttavia, la cronica carenza di posti disponibili, la scarsità di personale qualificato e la complessità delle problematiche psico-sociali che affliggono molti di questi ragazzi rendono tali strutture spesso inadeguate a garantire un'effettiva integrazione.

Il crescente afflusso di minori stranieri negli Istituti Penali per Minorenni (IPM), molti dei quali portatori di traumi, disturbi psichici o vittime di violenze, ha generato gravi criticità, sia nella convivenza tra detenuti, sia nei rapporti con il personale penitenziario, aggravando le già strutturali carenze del sistema.

A fronte di tali difficoltà, è intervenuta anche la giurisprudenza. La Corte di cassazione ha stabilito che le misure alternative alla detenzione possono essere applicate anche agli stranieri extracomunitari entrati illegalmente nel territorio dello Stato e privi di permesso di soggiorno⁶⁰. In linea con tale orientamento, la Corte costituzionale, con sentenza n. 78 del 2007, ha espressamente dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della L.354/1975, nella parte in cui se ne escludeva l'applicabilità agli stranieri extracomunitari irregolarmente presenti sul territorio nazionale.

A livello sovranazionale, la citata Raccomandazione (2012) 12 del Consiglio d'Europa ha sottolineato la necessità di garantire il rispetto dei diritti umani, della dignità e del principio di non discriminazione, disponendo che agli stranieri siano assicurate le stesse misure cautelari, sanzioni e misure alternative previste per gli altri imputati, evitando ingiustificate limitazioni fondate sul loro status giuridico. Tuttavia, nel processo minorile emergono difficoltà concrete nell'assicurare le finalità educative della pena nei confronti dei minori stranieri, anche mediante l'impiego di istituti speciali appositamente predisposti.

In particolare, risulta spesso impossibile coinvolgere il nucleo familiare, assente o irregolare, ed è problematico l'inserimento dei minori stranieri in comunità non attrezzate per accogliere e gestire la complessità culturale ed etnica di questi soggetti.

⁶⁰ Cass. pen., Sezioni Unite, 27 aprile 2006 n. 14500.

Ulteriore criticità riguarda la compatibilità tra i progetti di protezione e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, previsti dall'art. 32 del D.Lgs. 286/1998, e i procedimenti di espulsione nei confronti dei minori stranieri condannati, al termine dell'esecuzione della pena⁶¹. In particolare, risulta problematica l'applicazione dell'art. 18 del medesimo decreto, che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale anche a favore dei minori che abbiano positivamente concluso percorsi di messa alla prova o misure alternative. Tuttavia, il comma 6 stabilisce che il permesso può essere rilasciato solo al momento delle dimissioni dall'istituto penale e solo se il minore ha dimostrato un'effettiva partecipazione al programma di assistenza e integrazione sociale⁶². Tale previsione, seppur teoricamente conforme al principio del merito, rischia in concreto di vanificare gli sforzi trattamentali compiuti durante l'esecuzione penale, soprattutto nei casi in cui non sia possibile garantire una tempestiva valutazione dell'effettivo inserimento del minore. Inoltre, l'assenza di un coordinamento efficace tra autorità giudiziarie, servizi sociali e autorità amministrative competenti in materia di immigrazione può determinare la revoca o il mancato rilascio del titolo di soggiorno, esponendo il minore al rischio di espulsione immediata al termine della misura, con conseguente interruzione del percorso riabilitativo e pregiudizio del principio di continuità educativa.

In sintesi, la normativa vigente genera una zona grigia nella quale i progetti di protezione e inclusione sociale si scontrano con logiche securitarie e amministrative, compromettendo l'effettività del sistema penale minorile ispirato alla funzione rieducativa e al superiore interesse del minore.

In conclusione, sebbene il quadro normativo nazionale e sovranazionale preveda formalmente la parità di trattamento tra minori italiani e stranieri, nella prassi permangono significative disparità. La mancanza di strutture adeguate, il difficile coinvolgimento familiare, le rigidità procedurali e le condizioni socio-giuridiche dei minori stranieri ostacolano l'effettiva realizzazione degli obiettivi

⁶¹ S. FACHILE, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18 T.U. Immigrazione. Un importante strumento di tutela per le persone straniere che scontano una pena*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4/2005, p. 14 ss.

⁶² Relazione del Tavolo 14 degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale sull'esecuzione penale nel procedimento minorile, in https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/SGEP_tavolo14_allegato8.pdf.

educativi e rieducativi della giustizia minorile, vanificando spesso le finalità costituzionali e internazionali del sistema penale minorile.

5. Prospettive di riforma

In un'ottica di sviluppo sistemico e di rafforzamento delle politiche di intervento nel settore penale minorile, risulta imprescindibile ridurre la discrepanza esistente tra minori italiani e minori stranieri, promuovendo un trattamento quanto più possibile uniforme e non discriminatorio.

In direzione si muove il *Documento di Programmazione Generale 2024–2026*, elaborato dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, che individua una serie di obiettivi e linee operative rivolti agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE)⁶³. Le strategie delineate mirano al miglioramento qualitativo dell'azione trattamentale nei confronti dei minori sottoposti a provvedimenti penali, ponendo particolare attenzione alla personalizzazione degli interventi e alla valorizzazione delle dimensioni educative e inclusive, anche in relazione alla crescente presenza di minori stranieri.

In questo contesto, una delle direttrici prioritarie riguarda la promozione di iniziative finalizzate all'integrazione socio-culturale e valoriale dei minori stranieri in carico ai servizi della giustizia minorile. Ciò avviene mediante l'elaborazione e l'attuazione di Regolamenti e Progetti d'Istituto che prevedano sezioni specificamente dedicate all'educazione civica e all'interiorizzazione del nesso etico tra diritti, doveri e cittadinanza, quale strumento di responsabilizzazione individuale e prevenzione della recidiva.

Un ulteriore ambito di intervento concerne il rafforzamento della dimensione multidisciplinare del trattamento penale, da realizzarsi attraverso l'integrazione operativa delle professionalità previste dall'art. 80 dell'Ordinamento Penitenziario. In particolare, si prevede:

- il ricorso a **mediatori culturali e interpreti**, al fine di agevolare la comunicazione interculturale e sostenere le attività trattamentali, nonché l'elaborazione delle indagini sociali nei confronti di minori stranieri o appartenenti a comunità sociali particolarmente vulnerabili;

⁶³ Il testo del Documento è reperibile sul sito <https://www.giustizia.it>.

- la collaborazione con **pedagogisti**, incaricati di condurre attività educative di gruppo e fungere da raccordo con gli enti territoriali competenti, anche in funzione della promozione e valutazione dei lavori di pubblica utilità;
- l'intervento di **psichiatri e criminologi clinici**, ai fini dell'osservazione diagnostica e del trattamento individualizzato dei soggetti in condizioni di fragilità psicopatologica.

Alla luce di tali indicazioni, gli UEPE sono chiamati a predisporre piani di intervento triennali coerenti con gli obiettivi generali della programmazione nazionale, garantendo al contempo la sostenibilità economica e l'effettività delle azioni proposte. L'approccio delineato intende consolidare un modello di esecuzione penale minorile ispirato ai principi costituzionali di rieducazione, proporzionalità e personalizzazione del trattamento, con particolare attenzione alla tutela dei diritti dei minori stranieri e alla prevenzione delle disuguaglianze nell'accesso alle misure alternative.

In conclusione, il Documento di Programmazione rappresenta un primo passo significativo verso un sistema penale minorile più equo e inclusivo, ma la sua concreta efficacia dipenderà dalla capacità delle istituzioni di tradurre gli obiettivi strategici in pratiche operative uniformi sul territorio nazionale. Solo attraverso un impegno coerente e coordinato sarà possibile superare le disparità attuali e garantire, anche ai minori stranieri, un reale accesso alla giustizia rieducativa prevista dall'ordinamento.