



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 24.10.2024
COM(2024) 489 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'attuazione della direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio,
dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei
procedimenti penali**

Indice

| | | |
|-------|---|----|
| 1. | INTRODUZIONE..... | 2 |
| 2. | VALUTAZIONE GENERALE | 3 |
| 3. | PUNTI SPECIFICI DI VALUTAZIONE | 6 |
| 3.1. | Ambito di applicazione (articolo 2) e procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo (articolo 17) | 6 |
| 3.2. | Definizioni (Articolo 3) | 8 |
| 3.3. | Diritto all'informazione (articolo 4) | 8 |
| 3.4. | Diritto del minore a che sia informato il titolare della responsabilità genitoriale (articolo 5)..... | 9 |
| 3.5. | Assistenza di un difensore (articolo 6)..... | 9 |
| 3.6. | Diritto a una valutazione individuale (articolo 7) | 12 |
| 3.7. | Diritto all'esame medico (articolo 8)..... | 14 |
| 3.8. | Registrazione audiovisiva dell'interrogatorio (articolo 9)..... | 14 |
| 3.9. | Limitazione della privazione della libertà personale (articolo 10)..... | 15 |
| 3.10. | Misure alternative (articolo 11)..... | 15 |
| 3.11. | Trattamento specifico in caso di privazione della libertà personale (articolo 12)..... | 16 |
| 3.12. | Trattamento tempestivo e diligente delle cause (articolo 13) | 17 |
| 3.13. | Diritto alla protezione della vita privata (articolo 14)..... | 18 |
| 3.14. | Diritto del minore di essere accompagnato dal titolare della responsabilità genitoriale durante il procedimento (articolo 15) | 19 |
| 3.15. | Diritto del minore di presenziare e di partecipare al proprio processo (articolo 16)..... | 19 |
| 3.16. | Diritto al patrocinio a spese dello Stato (articolo 18)..... | 20 |
| 3.17. | Mezzi di ricorso (articolo 19)..... | 21 |
| 3.18. | Formazione (Articolo 20)..... | 21 |
| 3.19. | Raccolta dei dati (articolo 21) | 23 |
| 3.20. | Costi (articolo 22) | 23 |
| 3.21. | Recepimento (articolo 24)..... | 24 |
| 4. | APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 6 DELLA DIRETTIVA..... | 25 |
| 5. | CONCLUSIONI | 27 |

1. INTRODUZIONE

La direttiva (UE) 2016/800 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali¹ ("direttiva") mira a stabilire garanzie procedurali affinché i minori (ossia le persone di età inferiore ai 18 anni) indagati o imputati nei procedimenti penali siano in grado di comprendere e seguire il procedimento, nonché di esercitare il loro diritto a un equo processo in modo effettivo. Mira inoltre a prevenire la recidiva e a promuovere l'integrazione sociale dei minori sottoposti a procedimenti penali.

Le garanzie previste da tale direttiva si basano sul diritto a un giudice imparziale e sui diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta")², in combinato disposto con l'articolo 24 sui diritti del minore, che stabilisce il principio secondo cui l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente in tutti gli atti relativi ai minori.

La direttiva è il quinto strumento adottato ai sensi dell'articolo 82, paragrafo 2, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), che fornisce la base giuridica per l'adozione di norme minime comuni sui "diritti della persona nella procedura penale" e si applica in 25 Stati membri³.

L'UE ha adottato le seguenti cinque direttive incentrate sui diritti di indagati e imputati:

- la direttiva sul diritto all'interpretazione e alla traduzione⁴;
- la direttiva sul diritto all'informazione⁵;
- la direttiva relativa al diritto di avvalersi di un difensore e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi⁶;
- la direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo⁷; e
- la direttiva sul patrocinio a spese dello Stato⁸.

Queste sei direttive sui diritti procedurali servono a rafforzare la fiducia reciproca degli Stati membri nei rispettivi sistemi di giustizia penale e a migliorare in tal modo il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale.

¹ GU L 132 del 21.5.2016, pag. 1.

² GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391.

³ A norma, rispettivamente, del protocollo n. 21 e del protocollo n. 22, l'Irlanda e la Danimarca non sono vincolate dalla direttiva. Pertanto non sono prese in considerazione nella presente valutazione.

⁴ Direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (GU L 280 del 26.10.2010, pag. 1).

⁵ Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali (GU L 142 dell'1.6.2012, pag. 1).

⁶ Direttiva 2013/48/UE 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 (GU L 294 del 6.11.2013, pag. 1).

⁷ Direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (GU L 65 dell'11.3.2016, pag. 1).

⁸ Direttiva (UE) 2016/1919 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (GU L 297 del 4.11.2016, pag. 1); rettifica: GU L 91 del 5.4.2017, pag. 40.

La Commissione europea ha già pubblicato relazioni sull'attuazione di cinque delle richiamate direttive⁹ conformemente agli obblighi di comunicazione previsti da tali atti. L'articolo 25 della direttiva in esame prevede analogamente che la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta in che misura gli Stati membri hanno adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva, compresa una valutazione dell'applicazione dell'articolo 6, corredata, se del caso, di proposte legislative.

Al fine di raccogliere informazioni sull'applicazione pratica dell'articolo 6, nonché di raccogliere, tra l'altro, informazioni sull'attuazione delle disposizioni della direttiva che richiedono misure di attuazione pratica piuttosto che un recepimento a livello legislativo, la Commissione ha inviato un questionario agli Stati membri. Sono pervenute risposte da 20 dei 25 Stati membri partecipanti.

La presente relazione si basa pertanto sulle informazioni fornite dagli Stati membri alla Commissione nel contesto della notifica delle misure nazionali di recepimento della direttiva e sui relativi documenti esplicativi, nonché sulle informazioni supplementari fornite in risposta al questionario nella misura in cui tali informazioni supplementari sono state effettivamente presentate. Informazioni sono state altresì tratte dalle attività di ricerca condotte dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali¹⁰ e da studi finanziati dalla Commissione europea e condotti da portatori di interessi esterni¹¹.

La relazione metterà inoltre in evidenza le disposizioni della direttiva che richiedono l'adozione di misure di attuazione pratica e fornirà una panoramica delle informazioni sull'adozione di tali misure fornite dagli Stati membri.

2. VALUTAZIONE GENERALE

Conformemente all'articolo 24 della direttiva, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro l'11 giugno 2019 ed erano tenuti a comunicare immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

L'approccio al recepimento della direttiva è variato da uno Stato membro all'altro, in ragione di differenze strutturali tra i rispettivi sistemi giudiziari. Si possono individuare tre tipi generali di approcci. **Un primo gruppo di Stati membri** ha adottato strumenti giuridici specifici relativi alle garanzie procedurali per i minori, ad esempio sotto forma di una legge in materia di giustizia minorile, emanata come *lex specialis* rispetto alle norme generali di

⁹ COM(2018) 857 final, COM(2018) 858 final, COM(2019) 560 final, COM(2021) 144 final e COM(2023) 44 final.

¹⁰ Studio dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2022), *Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards*, disponibile all'indirizzo: [Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards](https://www.fundamentalrights.europa.eu/en/publications/children-as-suspects-or-accused-persons-in-criminal-proceedings-procedural-safeguards) /Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (europa.eu).

¹¹ Cfr. ad esempio: progetto "LA Child", *Legal aid for children in criminal proceedings: Report on current European national frameworks*, disponibile all'indirizzo: <https://lachild.eu/wp-content/uploads/2021/06/FINAL-LA-Child-European-report-EN.pdf>; progetto "CLEAR-Rights", *Practices and gaps in legal aid systems for children in Belgium, France, Hungary, Romania and The Netherlands*, disponibile all'indirizzo: <https://www.defenceforchildren.nl/media/6430/clear-rights-eu-review-en-fv.pdf>.

procedura penale applicabili a tutti gli indagati e imputati. **Un secondo gruppo di Stati membri** ha optato per apportare alle proprie norme procedurali generali modifiche specifiche relative ai minori, ossia modifiche dei codici generali di procedura penale. **Un terzo gruppo di Stati membri** prevede norme in materia di procedimenti penali che coinvolgono minori tanto nei loro codici generali di procedura penale quanto in altri strumenti giuridici specifici per i procedimenti nei confronti di minori che hanno commesso un atto qualificabile come reato, senza che tali procedimenti siano qualificati essi stessi come procedimenti penali ai sensi del diritto nazionale. In questi Stati membri i minori sono soggetti alle norme generali di procedura penale soltanto in via eccezionale in casi particolarmente gravi o già a partire dai 17 anni anziché dai 18 anni. In tutti gli altri casi, i minori che hanno commesso un atto qualificabile come reato sono oggetto di un procedimento che non è riconosciuto come un procedimento penale dai rispettivi Stati membri. Tali Stati membri non riconoscono pertanto l'applicabilità della direttiva a detti procedimenti. Sulla base dei criteri "Engel" elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, come applicati dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza¹², si può tuttavia ritenere che tali procedimenti possano essere considerati procedimenti penali rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva. In alcuni di tali Stati membri ciò ha portato a questioni sostanziali di conformità rispetto alle norme di procedura applicabili ai minori nell'ambito di tali procedimenti per quanto riguarda le prescrizioni di cui alla direttiva.

Bulgaria, Cipro, Cechia, Germania, Grecia, Croazia e Malta¹³ non hanno comunicato le misure di recepimento entro il termine prescritto. Nel giugno 2019 la Commissione ha pertanto avviato una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE nei confronti di tali sette Stati membri. Nel maggio 2020 Cipro ha inoltre ricevuto un parere motivato per il protrarsi della mancata comunicazione delle misure di recepimento. Misure di recepimento sono state successivamente notificate da tutti e sette questi Stati membri.

Sono state individuate questioni relative alla conformità per quanto concerne il recepimento completo e/o corretto della direttiva in tutti gli Stati membri. Dei sette procedimenti avviati nel giugno 2019 contro Stati membri per mancata comunicazione completa delle misure di recepimento, quattro sono stati chiusi ad oggi, ossia quelli nei confronti di Malta, Cipro, Croazia e Cechia¹⁴. Gli altri tre Stati membri hanno ricevuto una lettera complementare di costituzione in mora¹⁵ per mancata comunicazione parziale delle misure di recepimento, che evidenzia le restanti lacune nel recepimento. Dal luglio 2023 la Commissione ha inoltre avviato procedimenti di infrazione per mancata comunicazione totale¹⁶ o parziale¹⁷ delle

¹² Per la Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr. *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 giugno 1976, punti da 80 a 82 e giurisprudenza conseguente; per la Corte di giustizia dell'Unione europea cfr. ad esempio la sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 giugno 2012, *Bonda*, causa C-489/10, ECLI:EU:C:2012:319, punti 37 e seguenti e giurisprudenza conseguente.

¹³ Cipro (rif. n. INFR(2019)0175); Germania (rif. n. INFR(2019)0183); Cechia (rif. n. INFR(2019)0180); Grecia (rif. n. INFR(2019)0191); Croazia (rif. n. INFR(2019)0203); Malta (rif. n. INFR(2019)0227).

¹⁴ Cipro ha inoltre ricevuto un ulteriore parere motivato supplementare prima della chiusura del procedimento.

¹⁵ Germania, Bulgaria, Grecia.

¹⁶ Lussemburgo (rif. n. INFR(2024)2002); Spagna (rif. n. INFR(2023)2176); Italia (rif. n. INFR(2023)2090).

¹⁷ Polonia (rif. n. INFR(2023)2127); Svezia (rif. n. 2023/2110); Ungheria (rif. n. 2023/2109); Slovacchia (rif. n. 2023/2108); Romania (rif. n. INFR(2023)2107); Austria (rif. n. INFR(2023)2106); Paesi Bassi (rif. n. INFR(2023)2089); Lituania (rif. n. 2023/2074); Slovenia (rif. n. 2021/2075); Estonia (rif. n. 2021/2076); Lettonia (rif. n. INFR(2023)2124); Francia (rif. n. INFR(2023)2125); Finlandia (rif. n. INFR(2023)2126); Belgio (rif. n. INFR(2023)2136); Portogallo (rif. n. INFR(2023)2091).

misure di recepimento nei confronti di tutti i restanti 18 Stati membri. Tre di questi procedimenti di infrazione hanno già potuto essere nuovamente chiusi¹⁸. Sono pertanto attualmente in corso procedimenti di infrazione per mancata comunicazione delle misure nazionali di recepimento della direttiva ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE nei confronti di 18 Stati membri. Per quanto concerne la conformità alla direttiva delle misure di recepimento notificate, sono stati effettuati uno studio e una valutazione preliminare. La Commissione adotterà inoltre, a tempo debito, le misure necessarie per colmare le carenze individuate in tale contesto avviando un procedimento di infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE.

Complessivamente la portata e la natura delle carenze individuate variano. È opportuno sottolineare in modo specifico tre tipi di questioni relative alla conformità. Il primo tipo è costituito da questioni relative alla conformità per quanto concerne talune disposizioni della direttiva che possono essere considerate significative in ragione del numero di Stati membri il cui recepimento evidenzia la medesima carenza.

Il secondo tipo di questioni significative relative alla conformità può essere considerato particolarmente problematico in ragione della portata del suo impatto, in quanto i minori interessati sono di fatto esclusi dalla possibilità di beneficiare della maggior parte o persino della totalità dei diritti e delle garanzie cui hanno diritto ai sensi della direttiva. Questo tipo di questioni si pone, in particolare, per quanto riguarda il recepimento non corretto dell'articolo 2, che definisce l'ambito di applicazione della direttiva e il recepimento non corretto dell'articolo 17 della direttiva, il quale mira a garantire che i diritti di cui agli articoli 4, 5, 6 e 8, agli articoli da 10 a 15 e all'articolo 18 della direttiva si applichino *mutatis mutandis* ai minori ricercati.

Il terzo tipo di questioni relative alla conformità riguarda la mancanza di attenzione alla differenza tra l'ambito di applicazione e la natura di talune norme fondamentali in materia di diritti procedurali per indagati e imputati adulti e la loro portata e natura quali previste dalla direttiva per i minori. L'articolo 6 della direttiva che disciplina l'assistenza di un difensore e gli articoli 4 e 5 che disciplinano i diritti all'informazione risentono in particolare del mancato riconoscimento (e quindi del mancato recepimento) degli obblighi giuridici aggiuntivi posti in capo agli Stati membri nei confronti dei minori rispetto agli adulti.

Tale mancato rispetto integrale delle disposizioni della direttiva influisce negativamente sull'effettività dei diritti previsti nella stessa. La Commissione continuerà ad adottare tutte le misure appropriate per porvi rimedio, compresi procedimenti di infrazione a norma dell'articolo 258 o dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

In tale contesto si rileva altresì che la Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte di giustizia") ha recentemente emesso la sua prima sentenza nella causa C-603/22¹⁹ in merito all'interpretazione della direttiva. La causa riguardava l'applicazione della direttiva ai procedimenti penali intentati in Polonia nei confronti di tre minori (17 anni di età).

¹⁸ Romania, Slovenia, Lituania.

¹⁹ Sentenza del 5 settembre 2024, causa C-603/22, M.S. e altri, ECLI:EU:C:2024:685.

3. PUNTI SPECIFICI DI VALUTAZIONE

3.1. Ambito di applicazione (articolo 2) e procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo (articolo 17)

L'articolo 2, paragrafo 1, definisce l'ambito di applicazione della direttiva, che si applica ai minori indagati o imputati in un procedimento penale fino alla conclusione definitiva del procedimento. Ciò significa che, in linea di principio, la direttiva si applica immediatamente a partire dal momento in cui il minore diventa di fatto un indagato, il che può avvenire, ad esempio, qualora sia stato coinvolto in veste di presunto autore di un reato da un testimone o da una vittima, indipendentemente dal fatto che sia già stato riconosciuto come indagato o imputato mediante un atto formale delle autorità o sia stato informato del fatto di essere indagato o imputato per la commissione di un reato. Tale ambito di applicazione particolarmente ampio della direttiva è importante per quanto concerne talune garanzie, quali il diritto alla protezione della vita privata, che dovrebbero applicarsi ancor prima che il minore entri direttamente in contatto con le autorità inquirenti e sia informato di qualsiasi sospetto nei suoi confronti. Va inoltre osservato che, sebbene talune disposizioni della direttiva, quali quelle relative all'assistenza di un difensore, siano destinate ad applicarsi soltanto a partire dal momento in cui il minore è stato informato di essere indagato o imputato, il fatto che le autorità competenti non lo informino, anche se lo sospettano già, non inficia il diritto del minore di godere dei suoi diritti ai sensi della direttiva a partire dal momento in cui è considerato di fatto un indagato. Tale ragionamento è stato confermato dalla Corte di giustizia nel contesto dell'applicazione della direttiva 2012/13/UE e garantisce che qualsiasi controllo da parte delle autorità competenti in merito alla notifica della loro qualità processuale non privi tali minori dei loro diritti.

Tuttavia più di un terzo degli Stati membri non ha attribuito il medesimo ambito di applicazione alle protezioni a livello nazionale. Alcuni Stati membri applicano la direttiva, o quanto meno talune disposizioni della stessa, ai minori soltanto dopo che questi ultimi sono stati formalmente riconosciuti come indagati o imputati (rientranti, in alcuni Stati membri, nella nozione di "convenuto") mediante un atto ufficiale o siano direttamente in contatto con le autorità inquirenti, ad esempio durante gli interrogatori di polizia. Altri applicano le normali norme in materia di procedura penale che non tutelano specificamente i minori nei casi in cui questi abbiano commesso un reato particolarmente grave o in generale a partire dai 17 anni di età. Di conseguenza in tali Stati membri non tutti i minori beneficiano, in linea di principio, dei diritti e delle garanzie previsti dalla direttiva. La conformità alla direttiva in tali casi è solo accessoria quando esistono analogie tra determinate garanzie per gli adulti e quelle per i minori stabilite nella direttiva. Nel complesso le questioni relative alla conformità nel recepimento dell'ambito di applicazione della direttiva sono particolarmente problematiche in quanto possono effettivamente privare un numero notevole di minori di tutte le protezioni previste dalla direttiva. Si rileva che numerose questioni relative al recepimento di specifiche disposizioni sostanziali della direttiva sono legate al recepimento non corretto del suo ambito di applicazione.

Gli Stati membri che non applicano garanzie nazionali ai minori prima che siano formalmente riconosciuti indagati o imputati hanno fatto registrare altresì questioni nel recepimento dell'**articolo 2, paragrafo 4**. L'articolo 2, paragrafo 4, rende la direttiva

applicabile ai minori che, ad esempio, possono essere inizialmente considerati testimoni ma che, durante gli interrogatori, rendono dichiarazioni autoincriminanti e diventano pertanto indagati. In tali casi, come chiarito al considerando 29, l'interrogatorio deve essere sospeso finché il minore non sia a conoscenza di essere indagato o imputato e sia assistito da un difensore. Tali misure sono necessarie al fine di garantire, ad esempio, che tali minori siano consapevoli e possano esercitare in modo effettivo il loro diritto di non autoincriminarsi e la facoltà di non rispondere.

Conformemente all'**articolo 2, paragrafo 2**, la direttiva si applica anche ai minori arrestati a seguito di una richiesta di estradizione presentata da un altro Stato membro, ad esempio mediante un mandato d'arresto europeo, dal momento del loro arresto nello Stato membro di esecuzione. Tale estensione dell'ambito di applicazione della direttiva è spiegata più in dettaglio all'**articolo 17** della direttiva stessa, che specifica i diritti e le garanzie che dovrebbero applicarsi in egual misura a tutti i minori indagati o imputati, siano essi in attesa di estradizione o meno.

Oltre un terzo di tutti gli Stati membri non ha recepito espressamente l'articolo 2, paragrafo 2, e di conseguenza non ha esteso alcuni dei diritti necessari di cui all'articolo 17, quali il diritto di essere accompagnati da un titolare della responsabilità genitoriale spettante ai minori in attesa di consegna.

Sulla base dell'**articolo 2, paragrafo 3**, la maggior parte dei diritti della direttiva continua ad applicarsi anche ai minori che diventano maggiorenni durante il procedimento penale avviato a loro carico, qualora le autorità competenti lo ritengano opportuno alla luce di tutte le circostanze del caso, comprese la maturità e la vulnerabilità del minore in questione. A partire dal momento in cui il giovane compie 21 anni, gli Stati membri possono decidere di non applicare più la direttiva, anche se il procedimento è ancora in corso. In un numero significativo di Stati membri sono state individuate questioni relative alla conformità in relazione a tale disposizione.

In alcuni Stati membri un'autorità diversa da un giudice o tribunale avente giurisdizione in materia penale è competente per l'irrogazione di sanzioni, o la privazione della libertà personale non può essere imposta come sanzione in relazione a reati di natura relativamente minore, quali le infrazioni stradali, che potrebbero essere constatate a seguito di un controllo stradale. L'**articolo 2, paragrafo 6**, stabilisce che in tali casi, per quanto riguarda i reati minori e i reati per i quali la privazione della libertà personale non può essere irrogata a titolo di pena, la direttiva si applica unicamente ai procedimenti dinanzi a un giudice o tribunale avente giurisdizione in materia penale e nel contesto dei quali il minore è privato della libertà personale.

Un numero significativo di Stati membri non ha tuttavia operato una distinzione tra i procedimenti per reati minori dinanzi a un giudice o tribunale avente giurisdizione in materia penale e quelli dinanzi ad altre autorità, oppure non ha garantito i diritti previsti dalla direttiva nei casi in cui la privazione della libertà personale può essere imposta come sanzione per specifici reati minori. Tali Stati membri non estendono affatto le garanzie nazionali ai minori indagati o imputati per reati minori.

3.2. Definizioni (Articolo 3)

L'**articolo 3** della direttiva definisce concetti chiave, quali le nozioni di "minore", "titolare della responsabilità genitoriale" e "responsabilità genitoriale". Tale disposizione prevede altresì che, qualora non sia certo se la persona abbia compiuto 18 anni, deve presumersi che tale persona sia un minore; una prescrizione questa che un terzo di tutti gli Stati membri non ha recepito espressamente ai fini dei procedimenti penali.

3.3. Diritto all'informazione (articolo 4)

L'**articolo 4, paragrafo 1**, stabilisce quali informazioni deve ricevere un minore indagato o imputato per un reato e in quali momenti specifici tali informazioni devono essere fornite. Oltre ai loro diritti ai sensi della direttiva 2012/13/UE, i minori dovrebbero quindi essere informati tempestivamente in merito agli aspetti generali dello svolgimento del procedimento, ad esempio per quanto riguarda le fasi successive del procedimento. Quasi la metà degli Stati membri non lo prevede esplicitamente.

Ulteriori informazioni da fornire tempestivamente riguardano il patrocinio a spese dello Stato e altri diritti sanciti dagli articoli 5, 14, 15 e dall'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva, che possono e dovrebbero essere esercitati fin dalle prime fasi del procedimento. Le informazioni sul diritto a una valutazione individuale e sugli altri diritti sanciti dagli articoli 8, 10, 11, dall'articolo 15, paragrafo 1, e dagli articoli 16 e 19, che entrano in gioco in momenti diversi, a seconda dei diversi ordinamenti giuridici, dovrebbero essere fornite nella prima fase appropriata. Infine vi sono alcune informazioni che devono essere fornite al momento della privazione della libertà personale, ossia quelle relative al diritto a un trattamento specifico durante la privazione della libertà personale, di cui all'articolo 12 della direttiva.

Nel complesso soltanto pochi Stati membri impongono alle rispettive autorità competenti di fornire progressivamente tutte le informazioni richieste nelle diverse fasi del procedimento indicate nella direttiva. Nella maggior parte degli Stati membri la portata delle informazioni da fornire è più limitata o le informazioni sui diritti e sulle garanzie procedurali applicabili sono fornite tutte contemporaneamente. Quest'ultima circostanza può facilmente rivelarsi ardua da gestire da parte del minore. In effetti la finalità della fornitura scaglionata di informazioni di cui alla direttiva è principalmente quella di garantire che i minori possano beneficiare pienamente di informazioni fondamentali in merito a diritti specifici esattamente nel momento in cui tali diritti diventano applicabili o pertinenti.

Numerosi Stati membri inoltre non impongono esplicitamente alle autorità competenti di fornire informazioni ai minori in un linguaggio semplice e accessibile, come previsto dall'**articolo 4, paragrafo 2**. Altri non hanno introdotto formalmente una comunicazione dei diritti specificamente adattata ai minori, che includa un riferimento a tutti i loro diritti ai sensi della direttiva come recepiti nel diritto nazionale, come richiesto dal **paragrafo 3**.

In tale contesto è importante osservare che, quando sono stati consultati in materia, alcuni di questi Stati membri hanno indicato che nella pratica sono state redatte e utilizzate specifiche comunicazioni dei diritti dei minori, ma che non è stato recepito alcun obbligo corrispondente nel diritto nazionale, una circostanza questa che costituisce una questione di conformità.

3.4. Diritto del minore a che sia informato il titolare della responsabilità genitoriale (articolo 5)

Come ricorda il considerando 22 della direttiva, gli Stati membri dovrebbero informare il titolare o i titolari della responsabilità genitoriale (entrambi i genitori, in linea di principio, sono considerati titolari della responsabilità genitoriale) in merito ai diritti procedurali applicabili. Le informazioni dovrebbero essere fornite quanto prima e con il livello di dettaglio necessario per garantire l'equità del procedimento e consentire al titolare o ai titolari della responsabilità genitoriale di sostenere il minore nell'esercizio in modo effettivo dei suoi diritti. Tale principio è sancito dall'**articolo 5, paragrafo 1**, della direttiva, ma non è stato recepito conformemente alla direttiva nella maggior parte degli Stati membri.

Alcuni Stati membri hanno omesso di operare una distinzione tra l'obbligo di informare il titolare o i titolari della responsabilità genitoriale in merito ai diritti del minore ai sensi della direttiva e l'obbligo di informarli del fatto che il minore è stato privato della libertà personale. Quest'ultimo obbligo è sancito dall'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2013/48/UE e non dalla direttiva in esame. Tuttavia vi sono anche questioni indirette relative alla conformità, legate a un recepimento non corretto dell'articolo 4 sul diritto del minore all'informazione, nei casi in cui in alcuni Stati membri, come osservato in precedenza, il diritto nazionale non impone di fornire al minore tutte le informazioni che dovrebbero essergli fornite conformemente alla direttiva. In generale il titolare o i titolari della responsabilità genitoriale o un altro adulto idoneo nominato dal minore e accettato come tale dall'autorità competente a norma dell'**articolo 5, paragrafo 2**, deve o devono ricevere soltanto le stesse informazioni (insufficienti) del minore. Ciò dà luogo a una questione indiretta relativa alla conformità in numerosi Stati membri.

Nel complesso in **21** Stati membri sono state rilevate questioni di conformità nel recepimento dell'articolo 5, paragrafo 2, relativo alla nomina di un altro adulto idoneo e alla comunicazione di informazioni allo stesso. Oltre alla questione indiretta relativa alla conformità legata all'articolo 4, questioni di conformità derivano tra l'altro dalla mancanza di precisione nel recepimento dei motivi strettamente limitati per derogare al diritto primario del titolare o dei titolari della responsabilità genitoriale di ricevere le informazioni, da un lato, o dal mancato riconoscimento della figura di un altro adulto idoneo nominato dal minore come parte equivalente a quella di un titolare della responsabilità genitoriale in termini di diritti e privilegi procedurali, dall'altro.

La prima questione alimenta anche le questioni di conformità riscontrate per il recepimento dell'**articolo 5, paragrafo 3**, della direttiva, che prevede la procedura da seguire qualora cessino di esistere le circostanze per la mancata comunicazione di informazioni al titolare o ai titolari della responsabilità genitoriale.

3.5. Assistenza di un difensore (articolo 6)

L'**articolo 6, paragrafo 1**, ricorda e rafforza il diritto di avvalersi di un difensore sancito dalla direttiva 2013/48/UE. Sebbene attualmente siano in corso **9** infrazioni nei confronti di

Stati membri per recepimento non corretto della direttiva 2013/48/UE²⁰, nessuna delle misure notificate di recepimento della direttiva è stata individuata come lesiva di tale diritto. Tuttavia le misure di recepimento notificate dagli Stati membri in numerosi casi non rispettano le prescrizioni della direttiva in esame stabilite ai paragrafi successivi dell'articolo 6.

L'**articolo 6, paragrafo 2**, stabilisce l'obbligo generale per gli Stati membri di garantire che i minori siano assistiti da un difensore in modo da consentire loro di esercitare in modo effettivo i diritti della difesa. In questo contesto, l'assistenza di un difensore deve essere intesa come l'assistenza e la rappresentanza legali da parte di un avvocato durante il procedimento penale. Se il minore o il titolare della responsabilità genitoriale non ha nominato esso stesso un difensore, le autorità competenti devono pertanto procedere a tale nomina.

Le prescrizioni procedurali dettagliate volte a garantire che l'assistenza di un difensore sia assicurata in modo tale da rendere possibile l'esercizio effettivo dei diritti della difesa sono enunciate ai paragrafi da 3 a 8. Tuttavia non tutte queste prescrizioni sono state recepite conformemente alla direttiva in numerosi Stati membri (come discusso più dettagliatamente in appresso). Pertanto anche il rispetto del principio generale di cui all'articolo 6, paragrafo 2, nel complesso non è garantito in tutte le circostanze negli ordinamenti giuridici della maggior parte degli Stati membri.

Oltre la metà degli Stati membri non ha ad esempio conseguito un recepimento pienamente conforme dell'**articolo 6, paragrafo 3**, che impone agli Stati membri di garantire che i minori siano assistiti senza indebito ritardo da un difensore una volta informati di essere indagati o imputati. La direttiva indica quattro circostanze possibili a partire dalle quali dovrebbe intervenire l'assistenza legale, a seconda di quale di esse si verifichi per prima.

In alcuni di tali Stati membri non conformi, l'assistenza legale non è ancora garantita quando il minore è chiaramente già indagato nel contesto dell'indagine, ma non è ancora stato designato come tale, poiché la nozione di indagato non è riconosciuta nello specifico ordinamento giuridico. Ciò si ricollega al recepimento non corretto dell'ambito di applicazione della direttiva²¹. Inoltre l'assistenza legale senza indebito ritardo non è garantita in tutti i casi negli Stati membri in cui il procedimento nei confronti di un minore può essere disciplinato dalle norme procedurali penali ordinarie anziché da norme procedurali penali specifiche per i minori. In altri Stati membri è possibile che sia garantita la nomina di un difensore per il minore, ma non vi è certezza giuridica in merito al fatto che detto difensore debba essere presente e assistere efficacemente il minore durante gli atti specificati dalla direttiva senza che il minore debba richiederne la presenza/partecipazione. In alcuni ordinamenti giuridici sono i difensori ad avere il diritto di decidere se la loro presenza sia necessaria o meno e quindi di rifiutarsi di essere presenti, mentre la direttiva prevede che il minore abbia il diritto di avvalersi di un difensore. Analoghe questioni di conformità incidono sul recepimento dell'**articolo 6, paragrafo 4**, il quale stabilisce che, nell'ambito dell'assistenza di un difensore che deve essere garantita, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che i minori abbiano il diritto di incontrare un difensore in privato prima di essere

²⁰ Cechia (INFR(2021)2107), Italia (INFR(2023)2006), Paesi Bassi (INFR(2023)2007), Slovacchia (INFR(2023)2008), Slovenia (INFR(2023)2010), Polonia (INFR(2024)2073), Bulgaria (INFR(2024)2003), Estonia (INFR(2021)2135), Ungheria (INFR(2021)2137).

²¹ Cfr. sezione 3.1.

sottoposti a interrogatorio. Gli Stati membri devono assicurare altresì che un difensore sia presente e possa partecipare in modo effettivo agli interrogatori e che i minori siano assistiti da un difensore almeno durante taluni atti investigativi o di raccolta delle prove previsti dalla direttiva. In numerosi Stati membri la presenza e l'assistenza attiva di un difensore non sono sempre richieste in tutte queste situazioni. Alcuni ad esempio non garantiscono un incontro personale con il difensore prima di un interrogatorio.

L'**articolo 6, paragrafo 5**, garantisce la riservatezza delle comunicazioni tra i minori e il loro difensore, in qualsiasi forma, quali incontri, corrispondenza scritta o comunicazioni telefoniche. Tuttavia non tutti gli Stati membri estendono esplicitamente l'ambito di applicazione della riservatezza a tutti i tipi di comunicazione.

Il diritto all'assistenza di un difensore non è tuttavia assoluto. La direttiva prevede due motivi di deroga alle norme in materia di assistenza di un difensore, uno basato sulla proporzionalità (articolo 6, paragrafo 6) e l'altro su una necessità eccezionale e temporanea (articolo 6, paragrafo 8).

Qualora il rispetto del diritto a un equo processo lo consenta, gli Stati membri possono pertanto, a norma dell'**articolo 6, paragrafo 6**, derogare alla prestazione di assistenza di un difensore, qualora ciò non sia proporzionato alla luce delle circostanze del caso. Una deroga per motivi di proporzionalità richiede pertanto una valutazione caso per caso, tenendo conto della gravità del presunto reato, della complessità del caso e delle misure che potrebbero essere adottate in relazione a tale reato, ma senza basarsi esclusivamente su tali aspetti. L'interesse superiore del minore deve in ogni caso essere sempre considerato preminente e il minore deve comunque essere assistito da un difensore quando viene condotto dinanzi a un giudice o tribunale competente per decidere in merito alla detenzione e durante la detenzione stessa. È importante sottolineare che la privazione della libertà personale non deve essere imposta come condanna penale qualora la mancanza di assistenza di un difensore abbia compromesso la capacità del minore di esercitare in modo effettivo i suoi diritti di difesa.

La maggior parte degli Stati membri si è avvalsa di questa possibilità in qualche forma, ma non necessariamente nel pieno rispetto della direttiva. Ad esempio numerosi Stati membri non limitano le circostanze in cui tale deroga basata sulla proporzionalità è circoscritta nella stessa misura prevista dalla direttiva. In particolare alcuni Stati membri non richiedono una vera e propria valutazione individuale che tenga conto di tutte le circostanze del caso. Essi applicano piuttosto l'opzione di deroga solamente sulla base di criteri generici, quali la gravità del reato. Ciò non è sufficiente ad assicurare l'interesse superiore del minore, in quanto possono verificarsi circostanze legate a particolari vulnerabilità o al livello di maturità del minore che incidono sulla sua capacità di comprendere correttamente il procedimento e di parteciparvi e pertanto ciò si opporrebbe a una deroga all'assistenza di un difensore, anche se sono soddisfatti determinati criteri generici.

Gli Stati membri non possono inoltre derogare dal garantire l'assistenza di un difensore per il solo fatto che quest'ultimo non compare in tempo per uno specifico atto investigativo o di raccolta delle prove, quali un interrogatorio, per il quale l'assistenza di norma deve essere garantita. L'**articolo 6, paragrafo 7**, della direttiva prevede che in tali casi le autorità competenti rinviino l'atto per un periodo di tempo ragionevole al fine di attendere l'arrivo del difensore. Qualora il minore non abbia nominato un difensore, le autorità dovrebbero rinviare l'atto in questione fino a quando non abbiano provveduto esse stesse a tale nomina.

Tuttavia, come osservato nel contesto della discussione relativa ai paragrafi 3 e 4, alcuni Stati membri non impongono rigorosamente che un minore sia assistito da un difensore in tutti i casi previsti dalla direttiva. Tale circostanza incide anche sul recepimento dell'articolo 6, paragrafo 7.

Per quanto concerne le deroghe temporanee all'obbligo di garantire l'assistenza di un difensore basate sulla necessità, l'**articolo 6, paragrafo 8**, consente agli Stati membri, in circostanze eccezionali e solo nella fase pre-processuale, di condurre temporaneamente atti investigativi o di raccolta delle prove in assenza di un difensore per motivi imperativi indicati dalla direttiva. Figurano in tale contesto ad esempio la necessità impellente di evitare gravi conseguenze negative per la vita, la libertà personale o l'integrità fisica di una persona o di assicurare la raccolta di prove importanti in merito a un reato grave. Chiaramente anche tale deroga può essere applicata soltanto se una valutazione delle circostanze particolari del singolo caso, anche per quanto concerne eventuali vulnerabilità particolari del minore, la giustifichi, tenendo conto dell'interesse superiore del minore. È importante sottolineare che qualsiasi decisione di applicazione di tale deroga deve essere adottata da un'autorità giudiziaria o deve essere sottoposta a controllo giurisdizionale.

Un'ampia maggioranza di Stati membri prevede tale possibilità di deroga, ma non necessariamente nel pieno rispetto della direttiva. Alcuni Stati membri prevedono motivi più ampi per il ricorso a una deroga temporanea o non tengono conto del requisito dell'"impellenza" stabilito dalla direttiva. Ciò è problematico, in quanto tali deroghe all'assistenza di un difensore comportano sempre il rischio di pregiudicare l'esercizio effettivo dei diritti della difesa da parte del minore e dovrebbero essere applicate soltanto nel rispetto di limitazioni rigorose. In particolare i minori possono inavvertitamente autoincriminarsi, perché non hanno compreso pienamente la portata della loro facoltà di non rispondere e il loro diritto di non autoincriminarsi oppure perché si sentono intimiditi e sottoposti a pressioni affinché rispondano alle domande.

3.6. Diritto a una valutazione individuale (articolo 7)

Nei procedimenti penali nei confronti di minori è di fondamentale importanza che questi ultimi siano valutati individualmente al fine di individuare le specifiche esigenze del minore in materia di protezione, istruzione, formazione e reinserimento sociale. Ciò è previsto all'**articolo 7, paragrafi 1 e 2**. Come specificato al paragrafo 2, la valutazione individuale deve tenere conto, in particolare, della personalità e maturità del minore, della sua situazione economica, sociale e familiare, nonché di eventuali vulnerabilità specifiche del minore, quali disabilità collegate all'apprendimento e difficoltà di comunicazione.

I risultati della valutazione non dovrebbero mai essere utilizzati come forma di "prove" contestuali non ufficiali a carico del minore, ma dovrebbero essere utilizzati soltanto al fine di stabilire, conformemente all'**articolo 7, paragrafo 4**, se e in quale misura il minore possa avere bisogno di misure speciali nel corso del procedimento penale, l'entità della sua responsabilità penale e l'adeguatezza di una determinata pena o misura educativa.

Le norme nazionali in materia di svolgimento delle valutazioni individuali e della loro finalità non sono conformi alla direttiva in almeno la metà degli Stati membri. Per quanto concerne il recepimento dell'ambito di applicazione soggettivo del diritto a una valutazione individuale, si registra una questione di conformità negli Stati membri che non richiedono una valutazione

individuale di tutti i minori, come nel caso di quelli di età superiore ai 17 anni, o che non prevedono valutazioni individuali in tutti i tipi di casi, come quelli in cui i procedimenti sono disciplinati dalle norme di procedura penale ordinarie anziché da norme procedurali penali specifiche per i minori. Ciò si ricollega al recepimento non corretto dell'ambito di applicazione della direttiva²². Inoltre alcuni Stati membri hanno reso la valutazione individuale di norma facoltativa anziché obbligatoria, da effettuarsi a discrezione del magistrato inquirente. In tali casi non vi è certezza giuridica che la valutazione individuale sia sempre effettuata ove richiesto dalla direttiva, anche laddove orientamenti non vincolanti incoraggino i pubblici ministeri a rispettarne i principi. Inoltre in alcuni Stati membri l'ambito di applicazione materiale della valutazione da effettuare è più limitato di quanto previsto dalla direttiva. Spesso non è neppure disciplinato il modo in cui saranno raccolte tutte le informazioni necessarie e pertinenti nei casi in cui ciò non sia già stato fatto da altre autorità competenti, quali i servizi di protezione dei minori.

Per quanto concerne la finalità della valutazione individuale e il suo ruolo nel processo decisionale nel corso del procedimento penale, gli Stati membri spesso non hanno adottato disposizioni esplicite nel diritto nazionale. Laddove nel diritto nazionale sia stabilita una finalità, questa si limita per lo più a informare le decisioni in materia di condanna. Se i risultati di una valutazione individuale non sono presi in considerazione in tutte le decisioni principali che riguardano il minore nel corso del procedimento, la sua funzione di strumento chiave per assicurare che il procedimento sia a misura di minore e guidato dall'interesse superiore del minore risulta essere gravemente limitata.

Al fine di assicurare che i risultati della valutazione individuale possano, nella pratica, informare positivamente le decisioni chiave adottate nei confronti del minore già durante la fase preprocessuale, il **paragrafo 5** prevede che essa sia effettuata nella prima fase appropriata del procedimento e, fatto salvo il **paragrafo 6**, al più tardi prima della presentazione dell'imputazione formale. Soltanto in circostanze eccezionali, come nel caso in cui il minore sia detenuto e l'attesa della relazione di valutazione individuale prolungherebbe inutilmente tale detenzione, la valutazione può essere presentata soltanto all'inizio delle udienze del processo dinanzi a un giudice o tribunale. Il considerando 38 spiega che sarebbe possibile riesaminare l'idoneità e l'efficacia delle misure o delle decisioni adottate prima che sia effettuata una valutazione individuale, quando questa sia disponibile.

Sebbene la maggioranza degli Stati membri preveda che la valutazione individuale sia disponibile al più tardi prima dell'imputazione o almeno all'inizio delle udienze del processo dinanzi a un giudice o tribunale, la maggior parte delle misure di recepimento non specifica ulteriormente il momento appropriato.

Anche quando le valutazioni individuali sono effettuate nella fase più precoce e appropriata, esse possono essere carenti in termini di qualità, in quanto pochissimi Stati membri impongono esplicitamente al minore e al suo titolare o ai suoi titolari della responsabilità genitoriale, se del caso, di partecipare direttamente alla valutazione oppure impongono l'aggiornamento della valutazione durante il procedimento, ove ve ne sia motivo, come richiesto dall'**articolo 7, paragrafi 7 e 8**. Inoltre in alcuni Stati membri non è disciplinato in modo effettivo da chi e da quali fonti saranno raccolte le informazioni necessarie/pertinenti

²² Cfr. sezione 3.1.

nei casi in cui altre autorità competenti, quali i servizi di protezione dei minori, non abbiano già prontamente a disposizione informazioni sul minore e sulla sua situazione. In tali Stati membri ciò incide sul rispetto dell'obbligo di fare sì che le valutazioni individuali siano condotte da personale qualificato, con un approccio per quanto possibile multidisciplinare. A norma dell'**articolo 7, paragrafo 9**, gli Stati membri possono derogare all'obbligo di procedere alla valutazione individuale quando la deroga sia compatibile con l'interesse superiore del minore e sia richiesta dalle circostanze del caso, quali il fatto che il minore sia già stato oggetto di una valutazione individuale nel recente passato. Sebbene la maggior parte degli Stati membri che ha scelto di prevedere questa opzione di deroga lo abbia fatto in conformità della direttiva, alcuni Stati membri non impongono per legge una valutazione caso per caso ai fini della sua applicazione.

3.7. Diritto all'esame medico (articolo 8)

Al fine di salvaguardare la salute e l'integrità personale del minore privato della libertà personale, l'**articolo 8, paragrafo 1**, della direttiva impone agli Stati membri di provvedere affinché il minore abbia diritto a un esame medico professionale e a ridotta invasività senza indebito ritardo, da effettuarsi, conformemente al paragrafo 3, su iniziativa delle autorità competenti o del minore, del suo difensore o dei titolari della responsabilità genitoriale, registrato per iscritto (cfr. **paragrafo 4**) e aggiornato laddove necessario (cfr. **paragrafo 5**). Tale esame mira a valutare le condizioni mentali e fisiche generali del minore e, in particolare, come specificato al **paragrafo 2**, la sua capacità di essere sottoposto a interrogatorio, ad altri atti di indagine o di raccolta delle prove o alle eventuali misure adottate o previste nei suoi confronti, quali la privazione prolungata della libertà personale in custodia cautelare. L'esame è inoltre richiesto come base per stabilire se debba essere fornita assistenza medica (cfr. **paragrafo 4**).

Sebbene tutti gli Stati membri prevedano la possibilità di effettuare una qualche forma di esame medico in caso di privazione della libertà personale in stato di fermo o arresto oppure di custodia cautelare, non sempre tali esami devono essere effettuati senza indebito ritardo.

In numerosi ordinamenti giuridici non è inoltre previsto espressamente che i risultati dell'esame medico debbano essere presi in considerazione per stabilire se il minore sia idoneo a essere sottoposto a determinati atti procedurali/coercitivi. Spesso è lasciato alla discrezione delle autorità investigative competenti stabilire se richiedere o meno cartelle cliniche a tal fine, una circostanza questa che non è conforme alla direttiva.

3.8. Registrazione audiovisiva dell'interrogatorio (articolo 9)

I minori indagati o imputati in procedimenti penali non sempre sono in grado di comprendere il contenuto degli interrogatori cui sono sottoposti. Onde assicurare una protezione sufficiente di tali minori, gli interrogatori di minori disposti dalla polizia o da altre autorità di contrasto durante procedimenti penali devono essere oggetto di registrazione audiovisiva ove ciò risulti proporzionato nel singolo caso, come stabilito all'**articolo 9, paragrafo 1**. Le autorità competenti incaricate dell'interrogatorio dovrebbero tenere conto, in particolare, della presenza o meno di un difensore e del fatto che il minore sia o meno privato della libertà

personale e devono garantire che l'interesse superiore del minore sia sempre considerato preminente.

Se il diritto nazionale prevede tale registrazione soltanto sulla base di determinati criteri generici e non richiede che si tenga conto delle circostanze particolari del caso, quali l'eventualità che il minore abbia una disabilità intellettuale o psicosociale che potrebbe rendere adeguata la registrazione audiovisiva, sussistono dubbi circa la conformità del recepimento alla direttiva. Un'infrastruttura tecnica insufficiente non costituisce un motivo valido per derogare alle norme in materia di registrazione audiovisiva stabilite dalla direttiva. Una carenza sistemica di investimenti in infrastrutture tecniche adeguate non può essere considerata un problema tecnico eccezionale e insormontabile che giustificerebbe una deroga alle norme di cui alla direttiva in materia di registrazione audiovisiva. Nel complesso tali questioni sono state rilevate per quanto concerne il recepimento dell'articolo 9 in due terzi degli Stati membri.

3.9. Limitazione della privazione della libertà personale (articolo 10)

I minori si trovano in una posizione particolarmente vulnerabile quando sono privati della libertà personale, in particolare in stato di fermo o arresto oppure di custodia cautelare. Qualsiasi privazione della libertà personale comporta un possibile rischio di danno per il loro sviluppo fisico, mentale e sociale e il successo del loro reinserimento nella società. La direttiva stabilisce pertanto due principi fondamentali che le autorità competenti devono rispettare quando impongono la privazione della libertà personale.

Il primo principio prevede che la privazione della libertà personale di un minore in qualsiasi fase del procedimento deve essere limitata al più breve periodo possibile, tenendo in debita considerazione l'età e la situazione personale del minore nonché le circostanze particolari del caso (**articolo 10, paragrafo 1**). Il secondo principio prevede che la privazione della libertà personale, in particolare la detenzione, deve sempre costituire una misura di ultima istanza e che le decisioni che impongono la custodia cautelare devono essere basate su una decisione motivata, adottata senza indebito ritardo, soggetta a controllo giurisdizionale periodico a intervalli di tempo ragionevoli (**articolo 10, paragrafo 2**).

Oltre un terzo di tutti gli Stati membri non ha recepito né il primo né il secondo principio in maniera pienamente conforme alla direttiva. In questo contesto emergono questioni ricorrenti di conformità, tra cui il recepimento non corretto dell'ambito di applicazione della direttiva²³ e la generale mancanza, nella legislazione nazionale di numerosi Stati membri, di un obbligo giuridico esplicito che imponga alle autorità competenti di condurre valutazioni approfondite caso per caso che tengano conto delle circostanze specifiche del minore e del caso, in particolare al fine di stabilire la potenziale idoneità di misure alternative²⁴.

3.10. Misure alternative (articolo 11)

L'**articolo 11** della direttiva impone agli Stati membri di garantire che, ogniquale volta sia possibile, ai minori siano applicate misure alternative alla detenzione anziché privarli della

²³ Cfr. sezione 3.1.

²⁴ Cfr. la sezione 3.6 sul diritto a una valutazione individuale.

libertà personale. Tali misure alternative potrebbero comprendere il divieto per il minore di trovarsi in determinati luoghi, l'obbligo per il minore di risiedere in un luogo particolare, l'obbligo di limitare i contatti con determinate persone, l'obbligo di presentarsi presso le autorità competenti, la partecipazione a programmi educativi o, previo suo consenso, la partecipazione a programmi terapeutici o di disintossicazione (cfr. considerando 46).

La maggior parte degli Stati membri prevede tali misure alternative, ma il tipo di misure varia da uno Stato membro all'altro e persino da una regione all'altra all'interno di tali Stati membri. Soltanto pochi Stati membri non garantiscono la disponibilità di più di una misura alternativa nel diritto nazionale o non garantiscono alternative a tutti i minori.

In tale contesto è fondamentale rilevare che la direttiva parla di misure alternative al plurale, il che significa che il diritto nazionale dovrebbe prevedere più di una potenziale misura alternativa, data l'ampia serie di possibili misure tra cui, in linea di principio, gli Stati membri possono scegliere. La sfida principale nel garantire che i minori beneficino effettivamente dell'applicazione di misure alternative risiede tuttavia nella prassi giudiziaria, i cui risultati variano da uno Stato membro all'altro.

3.11. Trattamento specifico in caso di privazione della libertà personale (articolo 12)

L'**articolo 12, paragrafo 1**, della direttiva stabilisce che i minori detenuti devono essere tenuti separati dagli adulti, a meno che ciò non sia nel loro interesse superiore. Analogamente, l'**articolo 12, paragrafo 2**, prevede che i minori in stato di fermo o arresto siano tenuti separati dagli adulti, salvo che ciò non sia nell'interesse superiore del minore o salvo che, in circostanze eccezionali, ciò non sia in concreto possibile. Quest'ultima opzione di deroga può acquisire rilevanza per i casi in zone scarsamente popolate, in cui le stazioni di polizia non sono dotate di strutture separate per la custodia dei minori, in quanto si occupano di pochissimi casi che riguardano minori. In tali circostanze tuttavia i minori devono essere tenuti insieme agli adulti in modo compatibile con l'interesse superiore del minore.

Detti principi non sono pienamente rispettati nel diritto nazionale di circa un terzo degli Stati membri. A questo proposito merita di essere rilevata la differenza tra le norme in materia di separazione in stato di fermo o arresto e quelle in materia di custodia cautelare per quanto concerne la possibilità di deroga. Per quanto riguarda la custodia cautelare, la direttiva prevede che si possa ricorrere alla sistemazione congiunta soltanto se è nell'interesse superiore dei minori non detenerli separatamente. Problemi strutturali nell'adeguamento delle infrastrutture di detenzione non costituiscono una base giustificata per una deroga a tale norma.

Vi sono inoltre diversi casi in cui gli sforzi degli Stati membri volti a recepire l'**articolo 12, paragrafi 3 e 4**, hanno avuto, in linea di principio, l'effetto di indebolire il rispetto del diritto del minore di essere tenuto separato dagli adulti, anche per i giovani adulti che hanno appena compiuto i 18 anni.

I paragrafi 3 e 4 disciplinano l'estensione del regime di trattenimento più favorevole e protettivo per i minori a coloro che hanno raggiunto l'età durante il trattenimento (almeno fino al compimento dei 21 anni di età). In taluni Stati membri il problema consiste nel fatto che l'estensione della sistemazione congiunta con i minori è, di fatto, prevista per

impostazione predefinita piuttosto che essere subordinata a una valutazione caso per caso che tenga conto dell'interesse superiore dei minori con cui sarebbe detenuto il giovane adulto. In altri Stati membri il diritto nazionale è strutturato in modo tale da suggerire che i giovani adulti dovrebbero essere tenuti separati tanto dai minori quanto dagli altri adulti, ma permane l'incertezza giuridica in merito a tale interpretazione.

Oltre alla sistemazione separata dagli adulti, sono necessarie altre misure speciali di protezione e sostegno per garantire il benessere dei minori e la loro capacità di reinserimento, in particolare quando sono sottoposti a custodia cautelare. L'**articolo 12, paragrafo 5**, impone pertanto agli Stati membri di adottare misure adeguate in cinque settori essenziali per quanto concerne i minori in custodia cautelare che garantiscano, tra l'altro, l'esercizio effettivo del diritto alla vita familiare attraverso contatti regolari sotto forma di visite e di corrispondenza con i genitori, la famiglia e gli amici. Tali misure dovrebbero riguardare altresì, ove opportuno/nella misura adeguata, situazioni di fermo o di arresto e, ove previsto dal diritto nazionale, altre situazioni di privazione della libertà personale.

Tutti gli Stati membri hanno adottato misure, anche legislative, volte a garantire, almeno in una certa misura, in particolare, la salute dei minori mentre sono privati della libertà personale. Altri obblighi, quali quello di garantire il rispetto della libertà di religione o credo dei minori, sono attuati principalmente attraverso disposizioni generali sulla tutela della libertà di religione. Numerosi Stati membri hanno inoltre notificato disposizioni generali del diritto nazionale che sanciscono il diritto di essere trattati con dignità e nel rispetto delle norme applicabili in materia di diritti umani.

In numerosi Stati membri le misure di recepimento notificate sono (parzialmente) insufficienti ai fini del conseguimento dell'attuazione delle norme previste dalla direttiva per uno dei motivi seguenti: le misure non sono sufficientemente specifiche o non possono essere considerate efficaci per garantire i diritti e le norme previsti dalla direttiva, sono di portata insufficiente per coprire tutti gli obiettivi chiave individuati dalla direttiva o tutte le forme di privazione della libertà personale nella misura richiesta oppure non coprono tutti i minori privati della libertà personale (effetto del recepimento non conforme dell'ambito di applicazione della direttiva). Quando sono stati consultati, diversi Stati membri hanno inoltre riferito l'esistenza di ulteriori misure pratiche di attuazione, quali l'istituzione di programmi di sostegno e di istruzione offerti su base volontaria, periodica o ad hoc dai pertinenti servizi sociali o educativi, e alcuni hanno sottolineato l'individualizzazione del trattamento per ciascun minore. Nel complesso tuttavia la maggior parte degli Stati membri non è riuscita a dimostrare un recepimento pienamente conforme dell'articolo 12, paragrafo 5.

Analogamente, circa la metà degli Stati membri non ha adottato misure specifiche volte a garantire che i minori privati della libertà personale possano incontrare quanto prima il titolare della responsabilità genitoriale, come sono tenuti a fare quanto meno in conformità dell'**articolo 12, paragrafo 6**, della direttiva.

3.12. Trattamento tempestivo e diligente delle cause (articolo 13)

L'**articolo 13, paragrafi 1 e 2**, della direttiva impone agli Stati membri di adottare 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 e che sia adeguato all'età, al grado di maturità e al livello di comprensione

di ciascuno, e che tenga conto di eventuali esigenze specifiche, comprese le difficoltà di comunicazione che i minori potrebbero incontrare.

Come nel contesto di misure specifiche per i minori privati della libertà personale, la maggior parte degli Stati membri ritiene che tali obblighi siano attuati in misura sufficientemente efficace attraverso disposizioni generali del diritto nazionale, quali i principi costituzionali, che impongono il rispetto della dignità della persona e delle norme applicabili in materia di diritti umani, compresa la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE.

3.13. Diritto alla protezione della vita privata (articolo 14)

La vita privata dei minori durante il procedimento penale, comprese le loro informazioni personali contenute nel fascicolo penale, dovrebbe essere garantita nel miglior modo possibile al fine di evitare, tra l'altro, la stigmatizzazione che costituisce un ostacolo al loro reinserimento nella società. Un obbligo corrispondente a sostegno della protezione dei minori è pertanto stabilito all'**articolo 14, paragrafo 1**, della direttiva.

L'**articolo 14, paragrafo 2**, impone che le udienze che coinvolgono minori si svolgano di norma a porte chiuse o che si consenta ai giudici di decidere di escludere la presenza del pubblico, mentre il **paragrafo 3** aggiunge che devono essere adottate misure appropriate per garantire che non siano rese pubbliche le registrazioni audiovisive di interrogatori.

Nel recepimento di ciascuna di queste disposizioni sono state individuate questioni di conformità di minore entità soltanto in un numero veramente esiguo di Stati membri. Tuttavia in numerosi Stati membri l'ambito di applicazione delle disposizioni nazionali che recepiscono il diritto generale alla tutela della vita privata dei minori di cui all'articolo 14, paragrafo 1, non sembra estendersi ai minori sospettati di aver commesso un reato ma che non sono ancora stati ufficialmente designati quali indagati o imputati (o le nozioni equivalenti di tali concetti degli Stati membri) dalle autorità competenti. Ciò si ricollega al recepimento non corretto dell'ambito di applicazione della direttiva²⁵.

In ogni caso, conformemente all'**articolo 14, paragrafo 4**, e nel rispetto della libertà di espressione e di informazione e della libertà e del pluralismo dei media, gli Stati membri devono altresì incoraggiare i media ad adottare misure di autoregolamentazione al fine di conseguire gli obiettivi di cui alle norme della direttiva in materia di tutela della vita privata.

La maggior parte degli Stati membri non ha pertanto notificato ufficialmente misure di recepimento di tale disposizione. Tuttavia, in risposta alla consultazione della Commissione sulle misure di attuazione pratica, più di un terzo degli Stati membri ha riferito che i media sono almeno parzialmente vincolati da misure legislative che vietano la diffusione di informazioni personali, immagini o registrazioni di minori indagati o imputati. A ciò si somma l'autoregolamentazione. Altri Stati membri hanno riferito che nel loro ordinamento giuridico i media operano secondo orientamenti emanati da appositi organi amministrativi nazionali e/o secondo codici etici autoimposti e soggetti a monitoraggio interno senza l'intervento dello Stato.

²⁵ Cfr. sezione 3.1.

3.14. Diritto del minore di essere accompagnato dal titolare della responsabilità genitoriale durante il procedimento (articolo 15)

Questa disposizione introduce una garanzia procedurale esclusivamente specifica per i minori che prevede il diritto del minore di essere accompagnato dal titolare della responsabilità genitoriale durante le udienze, come sancito dall'**articolo 15, paragrafo 1**, della direttiva, nonché, conformemente al paragrafo 4, in altre fasi del procedimento, qualora ciò sia nell'interesse superiore del minore e non pregiudichi il procedimento penale. Qualora più di una persona sia titolare della responsabilità genitoriale per lo stesso minore, quest'ultimo dovrebbe avere il diritto, come indicato al considerando 57, di essere accompagnato da esse, a meno che ciò non sia possibile sul piano pratico nonostante siano stati compiuti sforzi ragionevoli dalle autorità competenti.

La maggior parte degli Stati membri ha istituito tale diritto, anche se alcuni di essi ne limitano l'ambito di applicazione mediante opzioni di deroga non previste dalla direttiva. Anche questo aspetto si ricollega al recepimento non corretto dell'ambito di applicazione della direttiva²⁶.

La maggior parte delle questioni relative alla conformità si sono tuttavia verificate nel recepimento delle norme sulla nomina di un altro adulto idoneo, come stabilite ai paragrafi 2 e 3, che sono analoghe a quelle di cui all'articolo 5 della direttiva.

Innanzitutto alcuni Stati membri non consentono al minore di nominare esso stesso l'altro adulto idoneo. In determinati altri Stati membri, le autorità competenti dispongono del potere discrezionale di escludere dal procedimento i titolari della responsabilità genitoriale senza dover necessariamente garantire la nomina di un altro adulto idoneo a sostituirli. Ciò è dovuto principalmente alla mancata introduzione del concetto di "altro adulto idoneo" che non è stato formalmente nominato anche come tutore legale effettivo del minore, come un insegnante o un familiare che non detiene legalmente la responsabilità genitoriale sul minore.

Nel complesso le questioni relative al recepimento conforme del diritto di essere accompagnati possono incidere in misura notevolmente negativa sulla comprensione effettiva da parte del minore della procedura penale e sulla sua capacità di esercitare i suoi diritti procedurali. In particolare i minori che, in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 6, o dell'articolo 6, paragrafo 8, della direttiva, non sono assistiti da un difensore, potrebbero essere lasciati completamente senza una presenza di guida e di sostegno da parte di un adulto idoneo.

3.15. Diritto del minore di presenziare e di partecipare al proprio processo (articolo 16)

L'**articolo 16, paragrafo 1**, ricorda il diritto del minore di presenziare al proprio processo. Esso prevede tuttavia che gli Stati membri adottino altresì ogni misura necessaria per rendere effettiva tale partecipazione, anche dandogli la possibilità di essere ascoltato e di esprimere la propria opinione. Come suggerisce il considerando 60, gli Stati membri dovrebbero incentivare la presenza del minore al processo anche chiamandolo a comparire personalmente

²⁶ Cfr. sezione 3.1.

e inviando copia della citazione al titolare della responsabilità genitoriale oppure a un altro adulto idoneo.

Dei pochi Stati membri il cui diritto nazionale non è pienamente conforme a tali prescrizioni, due prevedono che almeno una parte del processo, in alcuni casi, possa essere condotta senza la presenza fisica del minore.

L'**articolo 16, paragrafo 2**, stabilisce inoltre l'obbligo per i minori processati *in absentia* di ottenere il diritto a un nuovo processo che consenta l'esame di prove (nuove) oppure a un altro mezzo di ricorso giurisdizionale effettivo, ai sensi della e alle condizioni prescritte nella direttiva (UE) 2016/343. In generale le disposizioni del diritto nazionale che disciplinano tali questioni non sono specifiche per i minori, ma si applicano a tutti gli indagati e imputati. In tale contesto, occorre rilevare che le questioni relative al recepimento delle disposizioni pertinenti della direttiva (UE) 2016/343, ossia l'articolo 8 sul diritto di presenziare al processo e l'articolo 9 sul diritto a un nuovo processo, non sono state correttamente recepite in almeno sei Stati membri²⁷, nei confronti dei quali è stato avviato un procedimento di infrazione.

3.16. Diritto al patrocinio a spese dello Stato (articolo 18)

I minori indagati o imputati, così come gli adulti, beneficiano del diritto al patrocinio a spese dello Stato di cui alla direttiva (UE) 2016/1919. Tuttavia, per quanto riguarda i minori, l'**articolo 18** prevede esplicitamente che la legislazione nazionale in materia di patrocinio a spese dello Stato garantisca non solo il diritto di essere assistiti da un difensore, ma anche l'esercizio effettivo del diritto di essere effettivamente assistito da un difensore di cui all'articolo 6 della direttiva.

Questioni relative alla conformità concernenti il recepimento della direttiva (UE) 2016/1919 incidono altresì sulla concessione del patrocinio a spese dello Stato ai minori. Si ritiene automaticamente che gli Stati membri che non hanno recepito correttamente la direttiva (UE) 2016/1919 abbiano altresì recepito in modo non corretto l'articolo 18 della direttiva in esame, fatto salvo il caso in cui la questione relativa al recepimento non riguardi soltanto gli indagati o imputati adulti in ragione dell'esistenza di norme diverse che disciplinano la concessione del patrocinio a spese dello Stato ai minori indagati o imputati conformemente alla direttiva (UE) 2016/1919. Per quanto riguarda le questioni di conformità concernenti la direttiva (UE) 2016/1919, le norme sulle tempistiche per la concessione del patrocinio a spese dello Stato di cui all'articolo 4, paragrafo 5, non sono state recepite in modo conforme da quasi tutti gli Stati membri²⁸. Poiché gli Stati membri interessati applicano ai minori le medesime norme in materia di patrocinio a spese dello Stato applicate agli adulti, tali questioni di conformità nel contesto della direttiva (UE) 2016/1919 costituiscono di conformità anche in relazione alla direttiva in esame.

²⁷ Belgio (INFR(2023)2094), Bulgaria (INFR(2023)2093), Croazia (INFR(2023)2092), Ungheria (INFR(2023)2141), Lettonia (INFR(2023)2140), Polonia (INFR(2024)2034).

²⁸ Cfr. relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (COM(2023) 44 final).

Come osservato in relazione al recepimento dell'articolo 6 della direttiva in esame, non tutti gli Stati membri prevedono l'assistenza di un difensore, compresa la nomina di un difensore d'ufficio, a partire dalla prima circostanza prevista dalla direttiva. Anche questo aspetto si ricollega al recepimento non corretto dell'ambito di applicazione della direttiva²⁹.

In alcuni Stati membri i minori che beneficiano del patrocinio a spese dello Stato devono altresì rimborsare tali spese in determinate circostanze, anche se l'assistenza di un difensore è obbligatoria. Come sottolinea la relazione sull'attuazione³⁰ della direttiva (UE) 2016/1919, metà degli Stati membri consente in genere il recupero dei costi in caso di condanna o di chiusura del procedimento penale in ragione di circostanze che non esentano la persona, quali la scadenza dei termini di prescrizione. In alcuni casi, tale recupero dei costi è effettuato indipendentemente dalla situazione economica/finanziaria delle persone interessate.

3.17. Mezzi di ricorso (articolo 19)

Il diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47 della Carta, è un diritto procedurale fondamentale. L'**articolo 19** impone pertanto che i minori dispongano di mezzi di ricorso effettivi ai sensi del diritto nazionale in caso di violazione dei loro diritti nel quadro della direttiva in esame. La forma di tali mezzi di ricorso è una questione di autonomia procedurale. Il rispetto di questa disposizione in termini di recepimento è molto elevato. Tutti gli Stati membri dispongono almeno di una qualche forma di ricorso in caso di violazione dei diritti dei minori di cui alla direttiva.

3.18. Formazione (Articolo 20)

Una formazione efficace e continua dei professionisti a contatto con i minori durante i procedimenti penali in settori quali i diritti del minore, le tecniche appropriate di interrogatorio, la psicologia minorile e la comunicazione in un linguaggio adattato al minore, è di vitale importanza al fine di garantire che la direttiva sia attuata e applicata in modo conforme alle sue prescrizioni e ai suoi obiettivi. L'articolo 20 stabilisce pertanto le prescrizioni concernenti tale formazione per i diversi soggetti chiave. Gli approcci al recepimento di tali prescrizioni variano notevolmente da uno Stato membro all'altro.

Il **paragrafo 1** impone agli Stati membri di garantire che il personale delle autorità di contrasto e delle strutture di detenzione che si occupano di casi riguardanti minori ricevano una formazione specifica, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con i minori. Tuttavia la mancanza nella pratica di quadri di formazione ben consolidati soggetti a meccanismi di controllo della qualità contribuisce a determinare questioni di conformità in numerosi Stati membri. Taluni Stati membri hanno recepito le prescrizioni in materia di formazione di cui alla direttiva soltanto per il personale delle autorità di contrasto o per quello penitenziario. Numerosi Stati membri rendono volontaria la partecipazione ai corsi di formazione pertinenti. Sembrano inoltre esservi differenze significative nella frequenza delle attività di formazione offerte. In seguito a consultazione, taluni Stati membri hanno confermato che le attività di formazione sono fornite soltanto ad hoc, sulla base di valutazioni delle esigenze interne, mentre altri hanno stabilito cicli di formazione regolari. Ciò è stato

²⁹ Cfr. sezione 3.1.

³⁰ Ibidem.

sottolineato anche dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali³¹. I portatori di interessi consultati segnalano inoltre possibili carenze nella qualità delle attività di formazione erogate. Per quanto concerne i giudici e i magistrati inquirenti che si occupano di procedimenti penali riguardanti minori, gli Stati membri, conformemente al **paragrafo 2**, devono quanto meno adottare misure appropriate per garantire che tali soggetti abbiano una competenza specifica o abbiano effettivamente accesso a una formazione specifica.

Tali "misure appropriate" non si limitano necessariamente a misure legislative e dovrebbero in ogni caso rispettare l'indipendenza della magistratura e le differenze nell'organizzazione del potere giudiziario negli Stati membri, nonché il ruolo dei responsabili della formazione di giudici e magistrati inquirenti, quali istituti nazionali indipendenti per la formazione giudiziaria. La maggior parte degli Stati membri che dispongono di prescrizioni legislative in materia di formazione di giudici e magistrati inquirenti ha pertanto mantenuto tali norme molto generali e ha segnalato misure supplementari di attuazione pratica, comprese misure adottate da organismi indipendenti per la formazione e l'autoregolamentazione della professione giudiziaria.

Negli Stati membri in cui non esistono disposizioni legislative in materia di formazione dei magistrati inquirenti e dei giudici, esiste una varietà di quadri di attuazione diversi, che dipendono principalmente da misure di attuazione pratica. Consultati, due Stati membri hanno riferito che il loro sistema giuridico lavora con speciali tribunali minorili e procure. Soltanto i giudici e i magistrati inquirenti che hanno acquisito conoscenze specialistiche attraverso la formazione offerta dai pertinenti istituti di formazione per giudici e magistrati inquirenti possono essere nominati per svolgere tali funzioni. Vi sono inoltre Stati membri nei quali la formazione specializzata è offerta da istituti di formazione dedicati ma, a quanto pare, soltanto su base volontaria, almeno per alcuni operatori della giustizia pertinenti. Ciò non è necessariamente sufficiente a garantire che tutte le persone interessate ricevano di fatto una formazione specifica.

Conformemente al **paragrafo 3**, è necessario adottare misure appropriate anche per promuovere almeno l'offerta di tale formazione specifica destinata ai difensori che si occupano di procedimenti penali riguardanti minori, tenendo conto, chiaramente, della necessità di rispettare l'indipendenza della professione forense e il ruolo dei responsabili della formazione di difensori, quali gli ordini nazionali degli avvocati.

Quando sono stati consultati in materia, alcuni Stati membri hanno indicato di erogare finanziamenti agli ordini nazionali degli avvocati al fine di agevolare un'adeguata formazione dei difensori in merito a metodi di giustizia a misura di minore e/o imporre ai difensori che desiderano essere inclusi nell'elenco dei difensori che prestano patrocinio a spese dello Stato a favore di minori di aver seguito una formazione specifica. Tuttavia la grande maggioranza degli Stati membri ha riferito che nel loro ordinamento giuridico la formazione è regolamentata ed erogata interamente dagli ordini nazionali degli avvocati e che lo Stato non interferisce in materia.

³¹ Studio dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2022), *Children as suspects or accused persons in criminal proceedings - procedural safeguards*, disponibile all'indirizzo <https://fra.europa.eu/de/publication/2022/children-criminal-proceedings>.

Infine il **paragrafo 4** chiede agli Stati membri di incoraggiare iniziative che consentano agli operatori che offrono servizi di sostegno ai minori e di giustizia riparativa di ricevere un'adeguata formazione e di rispettare le norme professionali in materia di imparzialità, rispetto e professionalità. Tale obiettivo dovrebbe essere conseguito attraverso i servizi pubblici degli Stati membri o il finanziamento di organizzazioni che sostengono i minori.

In seguito a consultazione, alcuni Stati membri hanno fornito informazioni sulle misure e le strutture di attuazione pratica in atto volte a facilitare la formazione degli operatori che offrono servizi di sostegno ai minori e di giustizia riparativa. Tra le misure adottate figurano, tra l'altro: l'istituzione di istituti/programmi di formazione specifici; l'erogazione di finanziamenti a favore di organizzazioni della società civile che erogano formazione e orientamento pertinenti; l'obbligo per tutti i professionisti che lavorano con minori di frequentare un corso di formazione di base sui diritti dei minori nell'ambito della loro qualifica professionale; nonché l'apertura di corsi di formazione finanziati dallo Stato destinati a magistrati ad altre professioni, in particolare ai funzionari addetti alla sorveglianza e ai professionisti che guidano le procedure di mediazione.

3.19. Raccolta dei dati (articolo 21)

Al fine di monitorare e valutare l'efficacia della direttiva in esame, è necessario raccogliere dati pertinenti. A norma dell'**articolo 21**, gli Stati membri dovevano pertanto trasmettere alla Commissione, entro l'11 giugno 2021, i dati disponibili relativi al modo in cui sono stati attuati i diritti sanciti dalla direttiva in esame e successivamente dovevano farlo ogni tre anni.

In linea con il considerando 64, fra tali dati dovrebbero rientrare sia quelli registrati dalle autorità giudiziarie e dalle autorità di contrasto sia, per quanto possibile, i dati amministrativi compilati dai servizi sanitari e sociali in relazione ai diritti previsti dalla direttiva, in particolare al numero di minori che si sono avvalsi di un difensore e al numero delle valutazioni individuali effettuate, degli interrogatori oggetto di registrazione audiovisiva e dei minori privati della libertà personale.

I dati sono stati trasmessi da oltre due terzi degli Stati membri. Tuttavia, anche nei casi in cui i dati sono stati trasmessi, raramente tali dati hanno mostrato il grado di completezza previsto dalla direttiva. Gli Stati membri dovrebbero pertanto, per quanto possibile, adeguare le loro pratiche di raccolta dei dati in linea con la direttiva.

3.20. Costi (articolo 22)

Infine la direttiva disciplina la ripartizione dei costi procedurali aggiuntivi derivanti dall'applicazione del diritto a una valutazione individuale sancito dall'articolo 7, del diritto all'esame medico di cui all'articolo 8 e della registrazione audiovisiva dell'interrogatorio, di cui all'articolo 9 della direttiva. L'**articolo 22** prevede che siano sempre gli Stati membri a farsi carico di tali costi, indipendentemente dall'esito del procedimento, fatta eccezione per i costi derivanti dall'applicazione del diritto a un esame medico quando tali costi sono coperti da un'assicurazione sanitaria.

In un numero limitato di Stati membri non è tuttavia garantito in modo esplicito che lo Stato sostenga tali costi, mentre in altri il diritto nazionale prevede direttamente che almeno una parte dei costi sia a carico del minore, in generale o quanto meno nei casi in cui il minore sia

dichiarato colpevole. Ciò comporta un onere finanziario eccessivo per i minori e, in ultima analisi, per i loro titolari della responsabilità genitoriale in tali Stati membri e costituisce una questione relativa alla conformità.

3.21. Recepimento (articolo 24)

L'**articolo 24, paragrafo 1**, impone agli Stati membri di adottare misure di recepimento della direttiva in esame e di informarne la Commissione. Tuttavia impone altresì che, una volta adottate, tali misure contengano un riferimento alla direttiva in esame o siano corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Questo tipo di disposizione è denominato "clausola di interconnessione" e mira a garantire una pubblicità sufficiente dei provvedimenti di recepimento e a consentire ai soggetti di diritto interessati di conoscere la portata dei loro diritti ed obblighi nell'ambito particolare disciplinato dal diritto dell'Unione quale recepito nel diritto nazionale³².

Gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di tale riferimento, purché adottino una misura di recepimento specifica (*acte positif de transposition*) che faccia esplicito riferimento alla direttiva. In particolare per quanto riguarda leggi preesistenti, potrebbe trattarsi, ad esempio, di un atto specifico pubblicato nella gazzetta ufficiale dello Stato membro, che indichi in maniera inequivocabile le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative preesistenti per mezzo delle quali il rispettivo Stato membro ritiene di aver recepito la direttiva. Pertanto non sono richieste necessariamente modifiche legislative. Tuttavia, se non viene adottata alcuna misura per garantire un riferimento alla direttiva, le misure in questione possono essere respinte dalla Commissione come misure di recepimento.

Inizialmente soltanto tre Stati membri hanno attuato pienamente la clausola di interconnessione di cui alla direttiva. La maggior parte degli altri Stati membri ha ottemperato a tale obbligo soltanto per quanto concerne le nuove misure adottate ai fini del recepimento della direttiva e non in relazione alla legislazione preesistente, mentre pochi Stati membri non hanno attuato affatto l'obbligo in questione. Questa mancanza di un'attuazione adeguata della clausola di interconnessione è stata sollevata nelle infrazioni nei confronti dei 22 Stati membri interessati.

Il 30 aprile 2024, a seguito di discussioni con gli Stati membri, la Commissione ha proposto una fase di prova di un anno, durante la quale la pubblicazione ufficiale delle misure nazionali di recepimento richieste dalla clausola di interconnessione è garantita tramite EUR-Lex. Al termine della fase di prova, la Commissione valuterà i risultati e le pratiche degli Stati membri. Qualora risulti che la fase di prova non ha prodotto i risultati richiesti, la Commissione si riserva il diritto di riprendere a far rispettare gli obblighi derivanti dalle clausole di interconnessione. Nel frattempo, le rimozioni formulate nei procedimenti precontenziosi in corso o le indagini riguardanti il rispetto dei requisiti previsti dalle clausole di interconnessione non saranno (ulteriormente) perseguite se gli Stati membri hanno accettato di pubblicare collegamenti ipertestuali e/o documenti direttamente su EUR-Lex.

Nonostante i chiari vantaggi della soluzione EUR-Lex in termini di accessibilità, gli Stati membri hanno il diritto di non applicare questo metodo di pubblicazione se si impegnano a

³² Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2003, *Commissione/Belgio*, C-415/01, ECLI:EU:C:2003:118, punto 21.

fare sistematicamente e direttamente riferimento alle direttive nelle loro misure nazionali di recepimento o a pubblicare avvisi ufficiali nazionali a tal fine, sia per la legislazione nazionale precedente sia per quella successiva alla direttiva in questione da recepire.

4. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 6 DELLA DIRETTIVA

Oltre alla valutazione generale del recepimento dell'articolo 6 della direttiva, la Commissione si è anche impegnata a riferire in merito all'applicazione di tale disposizione. A tal fine, come indicato nell'introduzione della presente relazione, la Commissione ha consultato gli Stati membri e ha chiesto loro di fornire informazioni e statistiche pertinenti. Gli Stati membri sono stati invitati a fornire informazioni/dati sulle loro pratiche/modalità pratiche per quanto concerne:

- (a) il diritto di incontrare un difensore prima dell'interrogatorio di cui al paragrafo 4, lettera a);
- (b) le norme in materia di riservatezza delle comunicazioni di cui al paragrafo 4, lettera a), e al paragrafo 5;
- (c) l'opzione di deroga basata sulla proporzionalità di cui al paragrafo 6 e l'opzione delle deroghe temporanee di cui al paragrafo 8;
- (d) le norme sul rinvio dell'interrogatorio di cui al paragrafo 7; e
- (e) la giurisprudenza pertinente.

Sono stati ottenuti i riscontri seguenti:

Innanzitutto, per quanto concerne il diritto di incontrare e consultare un difensore prima dell'interrogatorio, tutti gli Stati membri tranne due hanno riferito che la loro legislazione non prevede un periodo minimo/massimo di tempo per tali consultazioni. La maggior parte degli Stati membri indica che, nella pratica, ai minori e ai loro difensori è concesso il tempo necessario, in maniera ragionevole. Nella maggior parte dei casi tali consultazioni giungono a circa 30 minuti.

In alcuni Stati membri tuttavia le consultazioni sono limitate, in linea di principio, a 30 minuti, prorogabili soltanto su richiesta giustificata. Le disposizioni che fissano un limite così generico al tempo concesso ai minori per la consultazione del loro difensore non sono di per sé incompatibili con la direttiva. Occorre tuttavia garantire che nella pratica la richiesta di proroga di tale termine sia sempre accolta qualora ciò sia necessario al fine di garantire l'equità del procedimento, in particolare quando un minore può aver bisogno di più tempo con il proprio difensore in ragione ad esempio di difficoltà di comunicazione.

Per taluni Stati membri dalle informazioni fornite emerge altresì che gli stessi non garantiscono che il minore abbia sempre la possibilità di incontrare di persona il difensore ai fini di tali consultazioni. In tali Stati membri le consultazioni sono agevolate, almeno in alcuni casi, telefonicamente. In linea di principio tale pratica non è conforme al diritto di "incontrarsi" con il difensore sancito dalla direttiva, in quanto un incontro implica che il difensore dovrebbe essere presente di persona. Occorre valutare ulteriormente se tale pratica possa essere giustificata in determinati casi sulla base dell'interesse superiore del minore.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'applicazione delle norme in materia di riservatezza delle comunicazioni tra un minore e il suo difensore, di cui al paragrafo 4, lettera a), e al paragrafo 5, tutti gli Stati membri che hanno risposto hanno riferito che è sempre garantito il carattere riservato delle consultazioni tra un minore e il suo difensore. La maggior parte di essi ha riferito che a tal fine sono disponibili strutture distinte qualora il minore sia privato della libertà personale, in stato di fermo o arresto oppure in custodia cautelare.

Tuttavia almeno due Stati membri sembrano consentire il monitoraggio visivo di tali strutture. Sebbene non sia esplicitamente vietata dalla direttiva, tale pratica può potenzialmente sollevare preoccupazioni qualora documenti o altri materiali soggetti a privilegio professionale forense, esaminati dal minore e dal suo difensore nel corso della consultazione, siano visibilmente accessibili alla persona o alle persone che effettuano il monitoraggio in questione.

In terzo luogo, per quanto riguarda l'applicazione delle opzioni di deroga di cui ai paragrafi 6 e 8 della direttiva, alcuni Stati membri rispondenti hanno riferito che tale possibilità di deroga non è prevista nei rispettivi ordinamenti giuridici. Gli Stati membri che ritengono che tale applicazione sia prevista hanno comunicato che non sono disponibili dati in merito al numero di casi in cui è stata applicata l'opzione di deroga o semplicemente non hanno fornito dati in proposito. Uno Stato membro ha riferito che l'opzione di deroga esiste nel proprio ordinamento giuridico, ma che non è ancora stata applicata.

Gli Stati membri sono stati inoltre invitati a indicare l'autorità nazionale competente per la conduzione della valutazione di cui al paragrafo 6 ai fini dell'accertamento dell'eventualità che una deroga alle prescrizioni di cui alla direttiva in materia di assistenza di un difensore sia proporzionata e compatibile con il diritto del minore a un processo equo e con l'esercizio effettivo dei suoi diritti della difesa. A tale domanda la maggior parte degli Stati membri ha risposto che l'autorità competente è quella che mira a condurre l'interrogatorio o un altro atto investigativo (solitamente le forze di polizia) o l'autorità che in generale è competente per il procedimento in quel momento (solitamente un pubblico ministero o magistrato inquirente o un giudice inquirente nella fase preprocessuale, a seconda dell'ordinamento giuridico). Un numero esiguo di Stati membri impone sempre a un'autorità giudiziaria di effettuare la valutazione pertinente.

Tuttavia non è chiaro se in tutti i casi in cui l'autorità competente sia un'autorità di contrasto, la decisione di applicare la deroga debba comunque essere approvata da un pubblico ministero o da un magistrato inquirente, a seconda dei casi, o sia soggetta a controllo giurisdizionale nella fase processuale. Ciò sarebbe importante al fine di garantire un ricorso effettivo e, idealmente, anche per prevenire qualsiasi potenziale abuso dell'opzione di deroga.

In sostanza sono pervenute le medesime risposte per quanto concerne l'applicazione dell'opzione della deroga temporanea di cui al **paragrafo 8** della direttiva. Non sono stati forniti dati circa la frequenza di applicazione e non è ancora chiaro se la decisione di un'autorità di contrasto di applicare l'opzione di deroga sia sempre soggetta a controllo giurisdizionale.

In quarto luogo, per quanto riguarda l'applicazione delle norme sul rinvio degli interrogatori di cui al paragrafo 7, quasi la metà degli Stati membri ha fornito informazioni sul modo in cui la nozione di "periodo di tempo ragionevole", introdotta all'articolo 6, paragrafo 7, è interpretata nel loro ordinamento giuridico nazionale.

La maggior parte di essi non definisce esplicitamente tale nozione nel diritto nazionale, ma consente piuttosto alle autorità competenti di interpretarla caso per caso, tenendo conto delle circostanze individuali del caso, in particolare in considerazione dell'eventualità che il minore sia privato o meno della libertà personale.

Taluni Stati membri hanno tuttavia indicato limiti specifici per il tempo concesso al difensore scelto da un minore per comparire. Ciò varia da un'ora a tre giorni (nei casi in cui il minore non sia privato della libertà personale e tale ritardo non comprometta l'indagine).

Come evidenziato nella discussione sul recepimento dell'articolo 6, paragrafo 7, la direttiva non definisce la nozione di "periodo di tempo ragionevole". La Commissione ritiene tuttavia che essa debba essere interpretata come "per tutto il tempo necessario a fare sì che un difensore giunga sul posto", fermo restando che, in caso di ritardi manifestamente esagerati o irragionevoli, gli Stati membri sono autorizzati a nominare un altro difensore in servizio per la durata dell'atto specifico.

Infine, per quanto riguarda la giurisprudenza pertinente a livello nazionale nella quale è stata sollevata una violazione dei diritti del minore ai sensi dell'articolo 6, in particolare in relazione all'applicazione delle opzioni di deroga di cui ai paragrafi 6 e 8, gli Stati membri hanno indicato di non essere a conoscenza di tali casi e/o di non tenere statistiche pertinenti. La Commissione non è stata pertanto in grado di valutare quali particolari elementi della conformità all'articolo 6 possano essere stati sollevati nella pratica o la frequenza di tali eventi.

5. CONCLUSIONI

La direttiva in esame mira a rafforzare e integrare le garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali in modo esaustivo, al fine di assicurare che dispongano della possibilità reale ed effettiva di comprendere e seguire appieno i procedimenti a loro carico nonché di esercitare il loro diritto a un processo equo. La direttiva in esame ha pertanto compiuto progressi notevoli nel garantire la parità di accesso alla giustizia in tutta l'UE per una delle categorie più vulnerabili di indagati e imputati. Il suo potenziale impatto positivo si estende non soltanto al rafforzamento della fiducia reciproca tra gli Stati membri nei rispettivi sistemi giudiziari, ma anche alla prevenzione delle recidive e alla promozione della riabilitazione sociale e del reinserimento dei minori.

Tuttavia la presente relazione evidenzia ancora questioni di conformità in alcuni Stati membri in relazione a disposizioni chiave della direttiva. Ciò è particolarmente vero e problematico per quanto concerne l'ambito di applicazione delle misure nazionali di attuazione della direttiva e il recepimento delle disposizioni sostanziali fondamentali, tra cui i diritti all'informazione, l'assistenza di un difensore, il diritto a una valutazione individuale e le norme in materia di imposizione e trattamento in caso di privazione della libertà personale. Sulla base delle informazioni raccolte ai fini della presente relazione, emerge altresì che

esistono questioni relative alla conformità per quanto concerne l'applicazione dell'articolo 6 della direttiva, in particolare per quanto riguarda le norme sul rinvio dell'interrogatorio e il diritto di incontrare e consultare un difensore prima dell'interrogatorio.

La Commissione continuerà, in via prioritaria, a portare avanti i procedimenti di infrazione avviati per mancato pieno recepimento della direttiva e continuerà a valutare la conformità degli Stati membri alla direttiva. Laddove necessario, la Commissione adotterà tutte le misure appropriate per garantire il rispetto delle disposizioni della direttiva in tutta l'UE.