



**PROCURA DELLA REPUBBLICA  
PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI  
MILANO**

**On. Sig. Presidente  
della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica**

**On.li Componenti  
della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica**

**AUDIZIONE IN COMMISSIONE GIUSTIZIA AL SENATO IN DATA 1.7.2020**

Ringrazio per l'invito che mi è stato rivolto dalla Commissione Giustizia del Senato ad essere ascoltato nell'ambito della discussione congiunta dei disegni di legge nn. 1690, 1180, 1275, 1692, 1743 e 1747 (*bullismo*).

Esercito le funzioni di procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano. La mia prospettiva ed il mio approccio sono dunque quelli del magistrato minorile, che si occupa principalmente di condotte agite da minorenni.

Nelle pagine che seguono ho sintetizzato alcune osservazioni alle proposte in esame, precisando che (anche in conseguenza del poco tempo avuto a disposizione), mi sono concentrato solo su alcuni disegni di legge, in particolare il n. 1690, già approvato dalla Camera dei Deputati.

**DISEGNO DI LEGGE N. 1690**

La proposta di legge in esame si pone l'obiettivo di intervenire in ampie zone di vuoto normativo, ovvero di integrare ed arricchire disposizioni legislative vigenti ma attualizzandole e così fornendo risposte efficaci da un lato ad arginare comportamenti giovanili spesso aggressivi e prevaricatori, dall'altro a mettere in campo forme di sostegno e tutela nei confronti di minorenni che vivono situazioni di vita connotate da disagio socio-familiare, indirizzandoli su percorsi educativi e rieducativi orientati alla responsabilizzazione ed autonomizzazione.

Le osservazioni che seguono faranno riferimento all'articolato della proposta di legge.

### **Articolo 1.**

L'innesto operato nel corpo del primo comma della disposizione dell'art. 612 bis cod. pen. ha l'effetto di estendere la copertura sanzionatoria nei confronti di condotte allo stato non ricomprese nel perimetro del reato di atti persecutori (o *stalking*), tipizzando anche atti che si concretano nel porre la vittima "*in una condizione di emarginazione*".

Qualche perplessità potrebbe emergere in ordine alle condotte di emarginazione, apparendo concetto generico e difettando quindi di quella tassatività caratteristica della norma penale: il concetto di emarginazione, infatti, è molto ampio, comprendendo sicuramente comportamenti volti ad escludere una persona dal contesto delle relazioni sociali in cui è inserito, ma che appare difficile perimetrare *ex ante*.

Vanno viste favorevolmente le ulteriori previsioni dell'art. 1, sia l'aggravante del numero delle persone che la confisca degli strumenti informatici e telematici per commettere il reato.

### **Articolo 2**

L'articolo 2 interviene sull'art. 731 cod. pen., novellandolo in questi termini:

*Il genitore o l'esercente la responsabilità genitoriale su un minore o chiunque ne eserciti le funzioni, che ometta di impartirgli o di fargli impartire l'istruzione obbligatoria, è punito con l'ammenda da euro 100 a euro 1.000*

La dispersione scolastica è la prima spia del disagio di un minore e delle carenze educative della famiglia, per cui è molto opportuno un intervento in tale contesto, volto a responsabilizzare i genitori. È riscontrato, infatti, in molti procedimenti minorili che gli adolescenti che commettono reati hanno alle spalle percorsi scolastici accidentati o interrotti, per cui può affermarsi una certa correlazione tra povertà educativa e devianza.

Va salutato quindi positivamente l'intervento sulla norma dell'art. 731 c.p., in particolare l'estensione dell'ipotesi incriminatrice a tutto il ciclo scolastico obbligatorio. La sanzione prevista, però, pur se superiore a quella attuale, non costituisce un valido deterrente per i genitori, con la conseguenza che la nuova norma non appare idonea a contrastare il grave fenomeno dell'elusione e dispersione scolastica.

E comunque, accanto alla sanzione penale, appare necessario introdurre un meccanismo di segnalazione da parte dei dirigenti scolastici all'autorità giudiziaria minorile.

L'iter previsto per le segnalazioni degli alunni inadempienti dal decreto Ministeriale n. 489/2001 (disposizioni riprese dalla Legge 53/03 e dal decreto legislativo 76/05), non sempre rispettato, è peraltro estremamente farragino prevedendo il contributo di più soggetti ed enti (dirigente scolastico, servizio sociale e sindaco) e risentendo, quindi, dell'inerzia o lentezza anche di uno solo di essi.

L'intervento dell'Autorità Giudiziaria Minorile è, così, in questa materia spesso tardivo e poco efficace, laddove, invece, un'azione precoce consentirebbe di predisporre percorsi di sostegno per la famiglia e di accompagnamento educativo per i minori e di elidere, quindi, il pericolo di provvedimenti altamente invasivi come quelli di allontanamento dei minori dal contesto familiare.

Suggerisco, pertanto, di prevedere una obbligatoria segnalazione da parte dei dirigenti scolastici all'autorità giudiziaria minorile delle assenze prolungate durante l'anno scolastico (ad esempio, più di venti giorni a trimestre), assenze che se pur non si traducano in un abbandono definitivo portano lo studente ad estraniarsi dal percorso scolastico, abbandonandolo di fatto.

### **Articolo 3**

Reputo molto opportuna la modifica dell'art. 1 della legge n. 71/17, con l'inserimento delle condotte di bullismo accanto a quelle di cyberbullismo.

Con riferimento invece alle modifiche all'art. 5 della legge n. 71/17, rappresento grosse perplessità sul meccanismo disegnato, che consegna in mano ai dirigenti scolastici l'attivazione di percorsi per l'accompagnamento educativo dei minori autori degli atti di bullismo/cyberbullismo, unitamente ai servizi sociali: c'è il rischio concreto che l'eventuale percorso di rieducazione del minore si traduca di fatto in una compressione dell'esercizio della responsabilità genitoriale, senza nessun intervento della Autorità giudiziaria minorile.

È pertanto necessario, a mio parere, porre con chiarezza l'obbligo dei dirigenti scolastici di segnalare tali condotte al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per le eventuali iniziative ai sensi degli articoli 333-336 del codice civile (provvedimenti limitativi della responsabilità genitoriale), ovvero ai sensi dell'articolo 25 del RDL 1404/34 (misure rieducative nei confronti di minorenni con condotta irregolare). Non si può lasciare solo in mano alla scuola questo fondamentale intervento che fuoriesce dai canoni tipici dell'operato scolastico, investendo pienamente non solo il minore "bullo" ma anche la sua famiglia, per cui è necessario l'intervento dell'A.G. minorile.

## Articolo 4

L'articolo 4 credo rappresenti il cuore della proposta di legge in esame, ragion per cui mi permetto di svolgere un intervento abbastanza articolato, ricostruendo dapprima l'istituto in questione, e successivamente prendendo in esame le previsioni della proposta di legge di cui ci stiamo occupando.

### **1. Premessa**

Il **R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404** (*Decreto convertito, con modificazioni, in legge 27 maggio 1935, n. 835. - Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni*) accanto alla competenza civile e a quella penale, attribuisce al Tribunale per i minorenni una competenza definita "amministrativa".

In via generale si ritiene più corretto definire tale competenza "rieducativa"; essa è regolamentata nella Parte III del testo normativo.

**La competenza amministrativa del Tribunale per i Minorenni attiene all'adozione di misure rieducative che si rivolgono a minorenni la cui condotta risulta essere sintomo di grave disagio e disadattamento. L'obiettivo perseguito è duplice: prevenzione del fenomeno della devianza minorile e garanzia del diritto all'educazione.**

Tali misure trovano applicazione, nel disegno originario della norma, a prescindere dalla commissione di un reato. Si tratta, dunque di misure extra penali.

Sotto tale profilo si rinviene una certa affinità rispetto alla disciplina generale delle cosiddette "misure di prevenzione", considerate tradizionalmente di natura amministrativa.

Esse, infatti, sono denominate misure *ante delictum* in quanto applicate indipendentemente dalla commissione di un reato: mentre al diritto penale spetta il compito di reprimere fatti di reato già commessi, a tali misure extra-penali spetta la funzione preventiva di arginare la pericolosità sociale di determinate categorie di individui, evitando che essa possa sfociare nella commissione di concreti fatti delittuosi.

Tuttavia, non è possibile ipotizzare una coincidenza delle materie.

Le norme in materia di misure di prevenzione, contenute essenzialmente nel D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159 che ha abrogato la l. 27 dicembre 1956, n. 1423 (*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*) non fanno menzione alcuna del minorenne. A diradare ogni dubbio circa la non applicabilità delle sue previsioni al soggetto minorenne era intervenuta una pronuncia della Corte di Cassazione che, nella sentenza del 27 novembre 1973, ha ravvisato fra le misure previste dalla legge del 1956 e quelle previste dal R.D.L. 1404/34 un rapporto di specialità, con la conseguenza che solo le seconde sono legittimamente applicabili ai minorenni, in quanto misure che accanto alla funzione preventiva perseguono quella rieducativa.

## 2. Linee evolutive della competenza amministrativa del Tribunale per i minorenni.

Il testo originario del R.D.L. n. 1404/34, nel definire l'area di applicabilità della competenza amministrativa del Tribunale per i minorenni, individuava come destinatario dell'intervento rieducativo dell'autorità giudiziaria di nuova istituzione il minore che “*per abitudine contratte dia manifeste prove di traviamiento e appaia bisognevole di correzione morale*”; lo strumento principe per la realizzazione dell'intervento rieducativo era l'internamento in un “*risformatorio per corrigendi*” ordinato con decreto motivato insindacabile, deliberato in camera di consiglio senza intervento del difensore, dopo l'assunzione di “opportune informazioni”.

Appare semplice comprendere quanto la norma riflettesse il clima culturale del tempo, tendendo a privilegiare un modello fondato soprattutto sulla coercizione e mirante a realizzare un'educazione coatta e di stampo morale attraverso la creazione di istituzioni segreganti, destinate a “correggere giovani travati” ed offrire loro “buoni insegnamenti ed ambienti sani”.

Era evidentemente prevalente una concezione del minore “disagiato” quale soggetto potenzialmente “pericoloso” per la società, che andava perciò controllato e condizionato nel suo processo di sviluppo.

Anche se l'assetto normativo è rimasto pressoché inalterato, la **l. 25 luglio 1956, n. 888** ha ampiamente modificato la Parte III del citato R.D.L. n. 1404/34, rendendolo maggiormente conforme alle conquiste di democraticità dei decenni intercorsi dalla nascita della norma: la competenza amministrativa del Tribunale per i minorenni non si rivolge più a soggetti “traviati”, ma a minorenni che diano “*manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere*”, approntando a loro vantaggio un sistema di interventi assunti in un più ampio rispetto delle garanzie del giusto procedimento e ispirati a modelli educativi centrati sull'idea di minore quale soggetto attivo del proprio processo di crescita e di graduale conquista di autonomia.

La materia viene investita da un'ulteriore e particolarmente significativa svolta alla fine degli anni settanta, quando con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 è sancito il trasferimento della competenza per l'esecuzione dei provvedimenti civili e amministrativi del Tribunale per i minorenni dai Servizi dell'allora Ministero di Grazia e Giustizia alle Regioni e agli Enti Locali.

La scelta normativa risente dell'idea di **gestione sociale della devianza** nata nel contesto culturale dell'epoca, secondo la quale sul processo di disadattamento caratteristico del minore deviante influiscono numerose variabili tra cui principalmente il gruppo sociale di appartenenza e i suoi modi di vivere.

Tale lettura è stata avallata dalla stessa Corte Costituzionale, la quale, con sentenza n. 287/87, ha rilevato che la legge del 1977 “*sulla base dell'indicazione degli*

*esperti e della concreta esperienza degli istituti, ha ritenuto che la tutela dei minori irregolari sia meglio realizzata mediante il decentramento territoriale dei servizi”.*

Tali affermazioni sono state dalla stessa Consulta rafforzate alla luce della convinzione che un impegno rieducativo che miri non a estraniare, ma ad includere il minore in un contesto sociale funzionale ai suoi bisogni, si realizzi meglio nell’ambiente dove egli stesso è cresciuto e vive.

Tuttavia, essendo i servizi locali particolarmente adusi all’applicazione di misure civili ed eredi di un immaginario culturale che attribuiva ruoli di controllo solo allo Stato, si è osservato uno sbilanciamento degli interventi verso un approccio assistenziale e una perdita della funzione di controllo propria delle misure rieducative che fino ad allora erano state ampiamente applicate con l’apporto dei servizi ministeriali.

La conseguenza di tale sostanziale trasformazione è stata quella di una graduale desuetudine ad applicare le misure amministrative, con un conseguente vuoto di tutela per i minori con condotta marcatamente deviante e affidamento al solo successivo intervento penale delle situazioni maggiormente a rischio.

### **3. L’attuale assetto normativo.**

Gli articoli da 25 a 31 del R.D.L. n. 1404/34, così come successivamente modificati, regolamentano la competenza amministrativa dell’autorità giudiziaria minorile.

#### *3.1. Presupposti applicativi.*

L’art. 25 del R.D.L. n. 1404/34 individua come presupposto per l’applicazione delle misure rieducative la sussistenza di **manifesta prova di irregolarità della condotta e del carattere**.

Si prescinde, dunque, dall’accertamento giudiziario della responsabilità penale in ordine alla commissione di un reato e si dà rilievo a condotte sintomo di disadattamento.

Il generico concetto di “irregolarità” va specificato individuando il raggio di azione della normativa in “*situazioni di disagio, disadattamento e persino devianza e che, quindi, rappresentano un serio ostacolo al pieno sviluppo del processo evolutivo del giovane pregiudicandone il fondamentale diritto a veder tutelati i bisogni centrali per la formazione della sua personalità*”.

In via esemplificativa, rientrano, per giurisprudenza costante, nelle categorie di applicabilità delle misure preventive le seguenti problematiche:

- alcolismo
- tossicodipendenza
- fughe da casa
- comportamenti autolesivi (compresi i disturbi alimentari)
- forme di sopraffazione nei confronti dei coetanei
- dipendenza da internet

- ludopatia
- rifiuto o abbandono scolastico
- mancanza di rispetto delle norme familiari e delle altre istituzioni sociali alle quali il minorente partecipa
- devianza.

Comportamenti che possono quindi non avere rilevanza penale (c.d. predevianti), o al contrario penalmente rilevanti, ma accomunati dal fatto di mettere in pericolo l'integrità personale propria o altrui ovvero di realizzare una aggressione a cose o animali.

Una specificazione delle fattispecie di applicabilità viene realizzata dall'art. 25-*bis* (*Minori che esercitano la prostituzione o vittime di reati a carattere sessuale*, introdotto dall'art. 2 della l. 3 agosto 1998, n. 269).

Il Legislatore del 1998, in considerazione della gravità dei particolari fenomeni di sfruttamento minorile, ha ritenuto di attribuire alla previsione dell'art. 25-*bis* una prevalenza sulla più generale ipotesi dell'art. 25.

La nuova disciplina, infatti, sottrae alla discrezionalità l'intervento nei confronti del minore nelle ipotesi considerate, stabilendo un dovere funzionale di denuncia e un obbligo di adozione di provvedimenti utili.

Il primo comma dell'art. 25-*bis* stabilisce in capo al pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che abbia notizia dell'esercizio della prostituzione da parte di un minore, l'obbligo di darne immediato avviso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni affinché possano essere adottati tutti i provvedimenti per la tutela dei minori ed eventualmente possa essere proposta al Tribunale la nomina di un curatore. Al Tribunale per i minorenni, che nei casi di urgenza può procedere d'ufficio, spetta il compito di adottare tutti i provvedimenti utili all'assistenza, anche a carattere psicologico, al recupero e al reinserimento del minore.

Il secondo comma dell'art. 25-*bis* estende l'applicabilità di tali provvedimenti ai minori stranieri privi di assistenza in Italia che risultino essere vittima dei delitti di prostituzione minorile, pornografia minorile e tratta di persone.

Ulteriori casi di applicabilità delle misure di rieducazione sono indicati nell'art. 26 del R.D.L. n. 1404/34, che estende l'intervento rieducativo a specifiche ulteriori situazioni:

- al minorente sottoposto a procedimento penale che non sia o non possa essere sottoposto alla misura della custodia cautelare in carcere;
- al minorente che sia stato prosciolto per difetto di capacità di intendere e di volere in assenza di applicazione di una misura di sicurezza;
- al minorente a cui sia stato concesso il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena;

- al minore che si trovi nella condizione prevista dall'art. 333 c.c., ossia quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza della responsabilità genitoriale, ma appare comunque pregiudizievole per il figlio (ipotesi questa che potrebbe tranquillamente essere eliminata, trattandosi di duplicazione di intervento rispetto agli artt. 330-333 cod. civ.).

In tema di presupposti applicativi non si può omettere un breve accenno al requisito della minore età: il R.D.L. n. 1404/34 non indica un limite di età al di sotto del quale le misure amministrative non possano essere applicate (ma la prassi applicativa ne esclude l'utilizzo nei confronti di preadolescenti), ma stabilisce, all'art. 29 co. 2 che la cessazione delle stesse è in ogni caso ordinata al compimento del ventunesimo anno di età.

Vige, in materia, l'istituto del cosiddetto **prosieguo amministrativo**, che permette di assicurare continuità agli interventi rieducativi oltre il compimento della maggiore età e fino ai 21 anni di età.

Il provvedimento di prosieguo amministrativo è disposto dal Tribunale per i minorenni nei confronti del giovane divenuto maggiorenne **che vi esprima consenso**, al fine di garantirgli il diritto ad essere ancora accompagnato nel percorso di reintegrazione già avviato con pregresso provvedimento emanato dal medesimo Tribunale, fino al ventunesimo anno di età.

In continuità con tali previsioni, l'art. 30 del R.D.L. n. 1404/34 disciplina il collocamento di soggetti "già rieducati" che non possano essere assistiti dalla propria famiglia o da altre persone o istituti idonei all'interno di appositi servizi residenziali, organizzati in modo tale da favorirne principalmente il reinserimento lavorativo.

Di particolare interesse sul punto appare, infine, il collegamento con l'art. 13 comma 2 della legge n. 47/17 (*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*) secondo cui quando un minore straniero non accompagnato al compimento dei 18 anni, pur avendo intrapreso un percorso di integrazione, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso, il Tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei Servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai Servizi territoriali per un periodo che, comunque, non vada oltre il 21° anno.

Questa disposizione sembra sovrapporsi alla misura amministrativa di cui all'art. 25 R.D.L. 1404/34, sotto forma di c.d. prosieguo amministrativo sino al 21° anno di età.

In effetti l'istituto del prosieguo amministrativo viene da sempre applicato ai minori stranieri non accompagnati, al fine di favorire il loro processo di autonomizzazione oltre il compimento della maggiore età.



Il presupposto del prosieguito amministrativo è rappresentato da un pregresso provvedimento del Tribunale per i minorenni di affidamento del minore al Servizio sociale ai sensi dell'art. 25 citato, ma la prassi applicativa (quanto meno a Milano) è sempre stata nel senso di riconoscere la possibilità di accesso a tale istituto anche ai minori fino a quel momento sottoposti a tutela o affidati ai sensi della l. n. 184/83. In tal caso, la richiesta di prosieguito amministrativo viene avanzata dal minore direttamente tramite il Servizio sociale di riferimento o la struttura educativa ove risulta collocato e trasmessa al P.M. minorile, il quale inoltra ricorso al Tribunale per i minorenni chiedendo la pronuncia di un provvedimento ai sensi degli artt. 25 e 29, R.D.L. 1404/34, con affidamento del minore al Servizio sociale, e prosecuzione del progetto educativo già avviato.

La nuova previsione di legge, pertanto, di fatto nulla innova, ma semmai conferma e legittima una prassi giurisprudenziale consolidata. Letta in questi termini, la disposizione dell'art. 13 co. 2, l. 47/17 va raccordata con la previsione dell'art. 25 più volte citato, e pertanto anche i presupposti applicativi vanno rinvenuti in quella disposizione.

### 3.2. *Misure applicabili.*

L'art. 25 del R.D.L. n. 1404/34 indica le due misure rieducative applicabili nell'ambito della competenza amministrativa del Tribunale per i minorenni:

- l'affidamento del minore al servizio minorile;
- il collocamento in una casa di rieducazione o in un istituto medico-psico-pedagogico.

La misura dell'**affidamento al Servizio sociale**, che trova disciplina nell'art. 27, si sostanzia nella realizzazione di un programma educativo volto a promuovere il superamento delle condizioni di disagio e disadattamento del minore; tale programma si giova di strumenti di recupero individualizzati che vanno dall'istruzione alla formazione professionale, dall'attribuzione di significato educativo al tempo libero alle eventuali terapie prescritte al minore.

Il programma educativo trova specificazione nel verbale contenente le prescrizioni che il minore dovrà seguire e le linee direttive dell'assistenza alle quali egli dovrà essere sottoposto.

Al Servizio sociale è attribuito un ruolo di controllo volto a sostenere il minore negli sforzi di superamento delle difficoltà incontrate in ambito familiare e sociale. Il Servizio, inoltre, è tenuto ad aggiornare l'autorità giudiziaria sull'andamento della misura, proponendone, se necessario, modifica, trasformazione o cessazione. Nell'affidamento, di norma, i compiti di mantenimento, istruzione ed educazione continuano ad essere attribuiti agli esercenti la responsabilità genitoriale, anche se non è esclusa l'ipotesi di allontanamento del minore dalla casa familiare con affidamento ad una persona o ad un ente, così come previsto dal comma secondo dell'art. 27.

La misura del **collocamento in una casa di rieducazione o in un istituto medico-psico-pedagogico** ha subito un'importante metamorfosi a partire dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 616/77 che ha determinato, a far data dal 1° gennaio 1978, la chiusura delle case di rieducazione e degli istituti medico-psico-pedagogici dell'allora Ministero di Grazia e Giustizia.

La misura oggi trova applicazione pratica nelle forme del collocamento del minore in strutture comunitarie attive nell'ambito della competenza degli Enti locali e spesso gestite dal privato sociale. Si è pertanto determinato il venir meno dell'aspetto contenitivo e di contrazione della libertà del soggetto che caratterizzava la misura e che in alcune circostanze risultava funzionale al trattamento di casi particolarmente complessi. Ora è indubbio che il trattamento in libertà rimane sempre la strada preferibile, ma ciò che si intende affermare è la necessità di approntare servizi né totalizzanti né segreganti, ma in grado di contenere gli agiti dei minori nei casi di maggiore criticità.

L'art. 28 del R.D.L. n. 1404/34 attribuisce alle figure direttive delle strutture ospitanti i minorenni in esecuzione della misura del collocamento in casa di rieducazione il dovere di aggiornare periodicamente l'autorità giudiziaria minorile sui risultati dell'opera di rieducazione realizzata; inoltre, è attribuita ai Servizi sociali la cura dei rapporti del minore con la propria famiglia e il proprio ambiente di vita e il relativo onere di periodica informazione al Tribunale per i minorenni.

Entrambe le misure rieducative sono caratterizzate da flessibilità; essa è garantita dalla previsione di cui all'art. 29 che stabilisce la possibilità di modificare le prescrizioni stabilite in caso di affidamento, la facoltà di trasformare ciascuna misura nell'altra e di disporre la cessazione in caso di avvenuto riadattamento sociale o di inidoneità della misura predisposta a garantire la rieducazione del soggetto.

Le misure previste dall'art. 25 si applicano senza dubbio anche ai casi disciplinati dagli artt. 25-*bis* e 26 del R.D.L. n. 1404/34.

La norma di chiusura della Parte III del R.D.L. n. 1404/34 stabilisce il divieto di dare notizia a soggetto alcuno dei precedenti relativi all'applicazione delle misure di rieducazione; tale divieto vige nel solo caso di cessazione delle stesse dovuta ad avvenuto riadattamento sociale del minorenne.

In definitiva, l'aspetto pregnante di tali misure oggi, anche e specialmente nei casi in cui si faccia ricorso al collocamento comunitario, è **squisitamente educativo**. Le finalità perseguite, infatti, sono la promozione dello sviluppo del minore ed il suo accompagnamento verso un percorso di conseguimento dell'autonomia; si sono persi, dunque, i connotati contenitivi o peggio repressivi che caratterizzavano all'origine le misure amministrative.

### 3.3. *Procedimento.*

L'autorità giudiziaria competente ad applicare un provvedimento amministrativo è il **Tribunale per i minorenni**,

La facoltà di ricorrere al Tribunale per i minorenni per richiederne applicazione è attribuita al Pubblico Ministero, al Servizio sociale, ai genitori, al tutore, agli organismi di protezione dell'infanzia.

Nel valutare l'opportunità del proprio intervento il Tribunale deve esplicitare approfondite indagini sulla personalità del minorenne. La lettera della Legge prevede che tali indagini vengano svolte da "uno dei componenti all'uopo designato dal presidente" facendo supporre che il componente designato possa legittimamente essere uno dei componenti privati in ragione delle specifiche competenze; tuttavia, nella prassi, le indagini sulla personalità del minorenne vengono quasi esclusivamente svolte avvalendosi del contributo dei tecnici del Servizio sociale territoriale.

Nel caso in cui l'esito dell'inchiesta sociale sul minore sia tale da deporre a favore dell'applicazione di una misura rieducativa il provvedimento è deliberato in Camera di consiglio con l'intervento del minore, dell'esercente la responsabilità genitoriale o la tutela.

Il R.D.L. n. 1404/34 prevede, inoltre, che sia sentito il Pubblico Ministero e che il minore abbia facoltà di avvalersi dell'assistenza di un difensore.

Le misure non hanno una durata prestabilita e il decreto con cui vengono applicate può essere reclamato in Corte d'Appello.

#### **4. Alcune riflessioni critiche sul sistema vigente.**

Nel corso degli anni si è assistito in alcune aree del territorio nazionale a una graduale desuetudine nell'applicazione delle misure amministrative.

Tale fenomeno è già stato ricondotto agli effetti generati dal D.P.R. n. 616/77 che, secondo alcuni, avrebbe ridotto i provvedimenti amministrativi "*ad un inutile duplicato degli interventi civili, aumentando la confusione, per non dire la sovrapposizione con gli stessi*".

Parte della dottrina ritiene che l'applicazione di misure civili potrebbe soddisfare anche l'area della prevenzione della devianza minorile; a sostegno di tale tesi vengono richiamate le disposizioni del D.P.R. n. 448/88 che nei confronti del minorenne sottoposto a procedimento penale menzionano solo l'eventuale adozione di provvedimenti civili.

La normativa del 1988, addirittura, viene da alcuni ritenuta causa di una implicita abrogazione delle disposizioni del R.D.L. n. 1404/34 in materia di misure rieducative.

Invero, se da un lato non è possibile concordare con la teorizzazione di un'abrogazione della disciplina, dall'altro risulta necessario sottolineare che, mentre i provvedimenti civili operano in un'area in cui è posta all'attenzione dell'autorità giudiziaria minorile la condotta dei genitori, le misure amministrative intervengono nei casi in cui l'irregolarità comportamentale del minore non risulta direttamente riferibile alle figure genitoriali, ma è tale da richiedere un intervento responsabilizzante nei diretti confronti del minore.

Condivisibile appare l'opinione di chi auspica che la procedura relativa all'applicazione delle misure amministrative si apra maggiormente alla cultura giuridica dell'ascolto del minore, anche in ottica responsabilizzante.

Tuttavia, il consenso del minore all'intervento di recupero non deve essere inteso nel senso di un presupposto formale necessario, ma quale risultato di un processo che può comportare momenti "coercitivi", soprattutto nelle fasi iniziali. Come si è detto, il trattamento in libertà del minore rimane sempre la soluzione da privilegiare, ma, seppure in termini di *extrema ratio*, alcune misure restrittive possono risultare strumenti utili per avviare interventi rifiutati dal minore, nei casi di maggiore compromissione del processo educativo.

Alcuni autori hanno altresì sostenuto l'illegittimità costituzionale delle misure amministrative in ragione della loro applicabilità in presenza di comportamenti che non costituiscono reato.

Certamente la Costituzione impone al Legislatore di tener conto dell'utilità a fini educativi di qualsiasi misura restrittiva della libertà personale del minore; tuttavia, da ciò non deriva l'incostituzionalità di qualunque misura di prevenzione applicata in assenza della commissione di un reato, quanto piuttosto la necessità di ispirare l'intervento preventivo alla garanzia del diritto all'educazione del minore.

La legittimità costituzionale delle misure amministrative si fonda, dunque, sul valore del loro contenuto educativo e sul principio secondo cui la difesa sociale si attua principalmente attraverso l'integrazione dei soggetti che, per diverse cause, sono estraniati dalla società.

In sostanza, l'obiettivo primario della garanzia del diritto all'educazione del minore non appare incompatibile con quello ad esso conseguente di una maggiore tutela delle esigenze di difesa sociale.

La competenza amministrativa del Tribunale per i minorenni, dunque, per quanto bisognosa di una nuova fisionomia, continua a rappresentare un prezioso strumento di intervento sui fenomeni del disagio e disadattamento minorile.

Solo per offrire un dato statistico, evidenzio che a Milano l'istituto in questione è da sempre applicato in maniera consistente: nell'anno 2018 sono stati 629 i ricorsi inoltrati dalla Procura al tribunale per i minorenni, mentre nel primo semestre del 2019 il numero di ricorsi è stato di 425. Tale dato testimonia un uso molto diffuso delle misure rieducative, anche nella forma del prosieguo amministrativo (almeno il 25% del dato totale), che si traduce in una serie di progetti educativi che vengono annualmente attivati dai servizi sociali a favore di adolescenti "irregolari" (devianti o meno), che necessitano di essere accompagnati in un percorso educativo.

## **5. La proposta di modifica di cui all'art. 4 del disegno di legge n. 1690 (già approvato dalla Camera dei Deputati)**

L'articolo in esame, nel condivisibile intento di riscrivere e aggiornare le previsioni dell'art. 25, esordisce attribuendo correttamente la legittimazione a

ricorrere al tribunale per i minorenni al solo Pubblico ministero minorile, individuando poi una articolata possibilità di intervento.

In ordine poi alle misure applicabili si osserva quanto segue.

Le misure applicabili secondo la proposta di legge sono:

- a) attivazione di un percorso di mediazione da parte del pubblico ministero.
- b) Progetto di intervento educativo con finalità rieducativa e riparativa disposto dal Tribunale per i minorenni sotto la direzione e il controllo dei servizi sociali minorili; detto progetto avrà durata stabilita dal tribunale
- c) All'esito del progetto di cui alla lettera b), il tribunale per i minorenni può:
  - I. Dichiarare concluso il procedimento
  - II. Disporre la continuazione del progetto o adottare un nuovo progetto
  - III. Disporre l'affidamento del minore ai servizi sociali
  - IV. Disporre il collocamento in una comunità qualora gli interventi previsti dai numeri precedenti appaiano inadeguati.

È sicuramente apprezzabile l'intento di prevedere una gradualità di applicazione tra le varie misure in ordine crescente, ma non può essere negato che talvolta la situazione appare particolarmente critica apparendo opportuno, ad esempio, applicare direttamente dall'inizio la misura del collocamento in comunità, piuttosto che ricorrere alla più blanda misura del progetto di intervento educativo e doverne attendere necessariamente la conclusione.

Qualche perplessità anche in ordine al contenuto delle misure previste. Non è chiara la linea di demarcazione tra il progetto di intervento educativo gestito dal servizio sociale e l'affidamento al servizio sociale.

Si è già evidenziato sopra che anche a legislazione vigente laddove è prevista dall'art. 25 la misura dell'affidamento al servizio, i compiti di mantenimento, istruzione ed educazione continuano ad essere attribuiti agli esercenti la responsabilità genitoriale: l'essenza dell'affidamento in questo caso (ed a differenza dei provvedimenti assunti ai sensi degli artt. 330 e 333 del codice civile) consiste nell'investire il servizio sociale di elaborare ed attuare il progetto di intervento educativo, svolgendo quel duplice ruolo di sostegno e controllo nei confronti del minore, ponendosi in ultima analisi quale riferimento educativo autorevole.

Se ne potrebbe dedurre allora che già la misura del progetto di intervento educativo previsto nella proposta di legge comporti di per sé un affidamento del minore al servizio sociale. E allora non si comprende in cosa consista la misura definita di "affidamento del minore ai servizi sociali" prevista dal comma 4 n. 4; sarebbe allora auspicabile un accorpamento sostanziale delle due tipologie di misure applicabili.

Quanto alla misura del collocamento comunitario, potrebbe essere utile prevedere anche la tipologia di struttura comunitaria che si reputi più opportuna: educativa ovvero terapeutica.

Un'ultima osservazione: i procedimenti rieducativi in tanto funzionano oggi in quanto riescono a provocare l'adesione del minore, per quanto, come sopra evidenziato, spesso è necessario "forzare" l'intervento iniziale per operare un reale "aggancio" degli adolescenti coinvolti e lavorare per ottenere l'adesione del ragazzo.

L'intervento normativo in questione potrebbe rappresentare una formidabile occasione per mettere ordine anche su tale terreno, prevedendosi una sorta di "obbligatorietà" delle misure amministrative o rieducative. La previsione di sanzioni (modulate attraverso un aggravamento di prescrizioni fino a giungere al collocamento comunitario in forma coatta, attraverso le forme delle misure di sicurezza) in caso di loro inosservanza permetterebbe di dare anche idonea risposta ai minori infraquattordicenni che commettono reati e di porre termine al correlato dibattito sulla necessità di abbassare la soglia di imputabilità.

Ho già succintamente riferito circa l'istituto del **proseguo amministrativo**, che permette di assicurare continuità agli interventi educativi nei confronti di adolescenti che hanno già compiuto la maggiore età, interventi che possono essere prolungati fino al compimento dei 21 anni.

Il provvedimento di proseguo amministrativo è disposto dal Tribunale per i minorenni nei confronti del giovane divenuto maggiorenne che vi esprima consenso (o ne faccia richiesta), al fine di garantirgli il diritto ad essere ancora accompagnato nel percorso di reintegrazione già avviato con pregresso provvedimento emanato dal medesimo Tribunale, fino al ventunesimo anno di età.

L'attuale conformazione dell'istituto in questione deriva essenzialmente dall'elaborazione giurisprudenziale, non essendo disciplinato puntualmente dalla norma, che si limita alla semplice previsione dell'art. 29 comma 4 del R.D.L. 1404/34 secondo cui la cessazione delle misure amministrative "*è in ogni caso ordinata al compimento del ventunesimo anno di età*".

Attualmente, dunque, in prossimità del compimento dei 18 anni di un adolescente nei cui confronti sia stato emesso un provvedimento previsto dagli articoli 25, 25-bis o 26, il Tribunale per i minorenni, preso atto che il progetto educativo avviato non si è ancora concluso, necessitando di un ulteriore periodo per poter esplicitare i suoi effetti (ossia accompagnare l'adolescente in questione verso un percorso di autonomia), può disporre il proseguimento dell'intervento, per un periodo di tempo determinato ovvero fino al raggiungimento dei 21 anni.

L'intervento del giudice minorile avviene di solito su sollecitazione dei servizi sociali o del Pubblico Ministero, e previa acquisizione della disponibilità del ragazzo (che può essere allegata in forma scritta direttamente dal servizio sociale ovvero espressa verbalmente in eventuale audizione).

La giurisprudenza ha chiarito che il provvedimento di prosieguo, oltre ad innestarsi su un procedimento amministrativo già aperto (ponendosene quindi quale naturale sviluppo e prosecuzione), può essere disposto anche per la prima volta in prossimità della maggiore età, purché si tratti di disporre la prosecuzione di un progetto educativo già iniziato durante la minore età, anche se nell'ambito di altro tipo di procedimento (ad esempio, nell'ambito di un procedimento ex artt. 330-333 codice civile, ovvero nell'ambito di una tutela ex art. 343 codice civile). Ciò che rileva è, appunto, la necessità di non interrompere i processi educativi in atto e di accompagnare ulteriormente il giovane adulto verso il completamento della sua formazione ed il conseguimento dell'autonomia.

Sulla base di queste premesse, dal momento che il legislatore si accinge ad intervenire sulla struttura del procedimento amministrativo, appare opportuno inserire una disposizione che preveda espressamente l'istituto del prosieguo amministrativo, recependo l'elaborazione giurisprudenziale che si è sviluppata negli ultimi decenni, così facendo chiarezza in questo ambito.

Alla luce delle osservazioni fin qui svolte l'art. 4 potrebbe così essere articolato:

#### Art. 4.

*(Modifiche al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di provvedimenti del tribunale per i minorenni)*

1. Al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835,

a) l'articolo 25 è sostituito dal seguente:

«Art. 25. – (*Misure rieducative*) –

1. Il Procuratore della Repubblica, quando abbia acquisito la notizia che un minore degli anni diciotto dà manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere ovvero tiene condotte aggressive, anche in gruppo, nei confronti di persone, animali o cose ovvero lesive della dignità altrui, assunte le necessarie informazioni, verifica le condizioni per l'attivazione di un percorso di mediazione oppure può chiedere al Tribunale per i minorenni di disporre, con decreto motivato, previo ascolto del minore e dei genitori o dell'esercente la responsabilità genitoriale, lo svolgimento di un progetto di intervento educativo con finalità rieducativa e riparativa sotto la direzione e il controllo dei servizi sociali.

2. Il decreto di cui al comma 1 definisce gli obiettivi e la durata del progetto di intervento educativo, compresi quelli dell'attività di volontariato sociale eventualmente disposta. Esso può prevedere:

1) l'affidamento del minore ai servizi sociali;

2) il collocamento del minore in una comunità educativa o terapeutica, qualora ogni altro intervento appaia inadeguato.

3. Il competente servizio sociale, coinvolgendo ove possibile i genitori o l'esercente la responsabilità genitoriale, definisce il contenuto del progetto di intervento educativo secondo gli obiettivi individuati nel decreto di cui al comma 1. Esso può prevedere la partecipazione del nucleo familiare mediante un percorso di



sostegno all'esercizio della responsabilità genitoriale.

4. Almeno dieci giorni prima della conclusione del progetto di intervento educativo, e comunque con cadenza annuale, il servizio sociale trasmette al Tribunale per i minorenni una relazione che illustra il percorso e gli esiti dell'intervento. Il Tribunale per i minorenni, valutate le risultanze attestate nella relazione e sentiti il minore e i genitori o l'esercente la responsabilità genitoriale, con decreto motivato, può, in via alternativa:

- 1) dichiarare concluso il procedimento;
- 2) disporre la continuazione del progetto di intervento educativo o adottare un nuovo progetto rispondente a mutate esigenze educative del minore.

5. I provvedimenti previsti nel presente articolo sono deliberati in camera di consiglio, previo ascolto del minore che abbia compiuto gli anni dodici, o anche di età inferiore ove capace di discernimento, e sentiti i genitori o l'esercente la responsabilità genitoriale e il pubblico ministero. Nel procedimento è consentita l'assistenza del difensore. Le spese di affidamento o di collocamento in comunità, da anticiparsi dall'erario, sono a carico dei genitori. In mancanza dei genitori sono tenuti a rimborsare le spese gli esercenti la tutela, quando il patrimonio del minore lo consente»;

b) all'articolo 26, è abrogato il terzo comma;

c) all'articolo 27, primo comma, le parole: «dal n. 1 dell'art. 25» sono

sostituite dalle seguenti: «dall'articolo 25, comma 2»;

d) all'articolo 28:

1) al primo comma, le parole: «è ricoverato per l'esecuzione di una delle misure previste al n. 2 dell'art. 25» sono sostituite dalle seguenti: «è collocato in esecuzione della misura prevista dall'articolo 25, comma 2, numero 2),»;

2) alla rubrica, la parola: «ricoverati» è sostituita dalle seguenti: «collocati presso comunità»;

e) all'articolo 29, terzo comma, le parole: «ad una delle misure di cui al n. 2 dell'art. 25» sono sostituite dalle seguenti: «alla misura prevista dall'articolo 25, comma 2, numero 2), ».

f) all'articolo 29, quarto comma, le parole: «La cessazione è in ogni caso ordinata al compimento del ventunesimo anno di età o per servizio militare di leva.» sono abrogate.

g) dopo l'art. 29 è inserito l'art. 29-bis: «Quando un minore, al compimento della maggiore età, necessita di un prolungato supporto educativo e/o terapeutico volto alla realizzazione di un progetto di autonomia, o comunque al completamento di un percorso educativo già intrapreso, il tribunale per i minorenni può assumere, previo consenso dell'interessato, con decreto motivato, uno dei provvedimenti contemplati negli artt. 25 e 25-bis, ovvero disporre la prosecuzione, ove già adottati, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età».

### **Articolo 5-6-7-8**

Non vi sono osservazioni, concordo con il contenuto delle disposizioni in questione.

### **DISEGNO DI LEGGE N. 1275**

La proposta mira ad introdurre una nuova figura di reato, l'art. 612 quater c.p., con l'intento di definire una nuova norma incriminatrice che punisca la condotta di "bullismo".

Ci si limita a richiamare varie condotte già previste come reato (ad esempio, violenza, minaccia, atti ingiuriosi o diffamatori, atti idonei a intimidire qualcuno, ecc.) senza definire quando tali atti si traducono in bullismo o cyberbullismo.

Sono evidenti i problemi interpretativi e di coordinamento con altre figure di reato già esistenti, come pure il difetto di tassatività della disposizione penale in questione.

Da questo punto di vista vedrei come operazione positiva prevedere, invece, una specifica, nuova, circostanza aggravante (l'aver commesso il reato nei confronti di un minore per finalità di bullismo, ovvero allo scopo di esercitare una prevaricazione sulla vittima o di vessarla), con previsione di procedibilità d'ufficio sempre ove sia sussistente tale aggravante. Ciò non esclude che ove siano presenti gli elementi costitutivi del reato di atti persecutori, venga contestato quest'ultimo reato.

### **Sugli altri disegni di legge non vi sono osservazioni particolari.**

Nel ringraziare per l'attenzione resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

Vivissime cordialità.

**Ciro Cascone**  
Procuratore della Repubblica presso  
il Tribunale per i minorenni di Milano