

**On.li Sigg.ri Presidenti
delle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia del
Senato della Repubblica
On.li Sigg.ri Componenti
delle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia del
Senato della Repubblica**

Brevi osservazioni al ddl 878 (d.l. n. 123/2023 - contrasto al disagio giovanile e alla criminalità minorile)

Una premessa è necessaria.

Il rafforzamento degli interventi repressivi, seppur in taluni casi opportuno, rischia di non produrre gli effetti desiderati se non si coniuga con un massiccio potenziamento degli strumenti di prevenzione, e con l'attenzione dovuta nei confronti degli operatori dei servizi sociali, già in grande affanno e in inevitabile ritardo nella presa in carico dei minori e nell'elaborazione dei progetti di recupero/reinserimento, in difficoltà nel reperire le risorse sul territorio che consentano di impiegare i minorenni, e in definitiva non in grado, a sommosso parere di chi scrive, di affrontare le nuove competenze e il carico di lavoro "in emergenza" che le modifiche propongono.

1) Inasprimento pena art. 699 c.p. e art. 4 comma 4 L. 110/75 (art. 4).

L'osservazione al riguardo attiene al superamento del limite di pena previsto per legge (art. 25 c.p.) per le contravvenzioni, che sono tali se punite con la pena massima di tre anni di arresto, mentre per queste fattispecie il disegno di legge prevede la pena di 4 anni.

2) Misure di prevenzione e ammonimento nei confronti di minori infraquattordicenni (art. 5 comma 4).

Manifesto qualche perplessità sull'appropriatezza e sull'efficacia di tali strumenti.

Gli interventi sui minori sono tutti calibrati sulla persona, oltre che sul fatto o sulle condotte. Qualsiasi intervento richiede la preliminare valutazione delle condizioni personali, familiari, sociali, ambientali, anche per valutare la sua maturità e il grado di responsabilità.

Per questo motivo lo strumento di cui già si dispone per intervenire nei confronti delle persone non imputabili o che non hanno commesso reati perseguibili è il procedimento amministrativo o rieducativo previsto dall'art. 25 del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404, il cui presupposto è dato dalla sussistenza di manifesta prova di irregolarità della condotta e del carattere, a cui si ricorre in presenza di:

- ipotesi di fatti gravi o sintomatici di rischio di devianza, commessi dal minore infraquattordicenne;

- indagati imputabili, per i quali appare necessario intervenire con misure ‘contenitive’ per condotte che non legittimano la richiesta di applicazione di misura cautelare;
- minori imputabili per i quali è stata promossa l’azione penale, al fine di assicurare la prosecuzione della loro ‘presa in carico’ anche dopo la conclusione del processo;
- minori segnalati per fatti sintomatici di una condotta irregolare, che tuttavia non integrano fattispecie di reato, o integrano ipotesi di reato non procedibili o non punibili (consumo di stupefacenti, abuso di alcolici, furto ai danni dell’ascendente, gravi e ripetute segnalazioni disciplinari a scuola, ecc.).

Esiste dunque un intervento di ampio respiro, che andrebbe incentivato e rivitalizzato, e che appare più adatto, e per l’ambito e per gli organi demandati ad attuarlo, alle esigenze dei minorenni.

La misura di prevenzione non consente di prevedere i comportamenti per i quali sarà applicata, e le modalità della sua irrogazione prescindono totalmente dalla conoscenza del soggetto e da quell’attività necessaria a far sorgere consapevolezza nel minore sul disvalore dei suoi comportamenti, nonché a coinvolgere consapevolmente la famiglia. Ancora più difficile sarà ottenere un adeguamento consapevole all’ammonimento del Questore da parte del soggetto appena dodicenne.

3) Modifiche al regime delle misure pre-cautelari e cautelari (art. 6).

Alcune modifiche appaiono condivisibili, quali la reintroduzione del pericolo di fuga tra le esigenze cautelari, la riduzione da 9 a 6 del limite di pena per l’arresto e l’applicazione della custodia cautelare, e la possibilità di arrestare, nonché di applicare la misura cautelare della custodia in carcere, nei casi di resistenza (art. 6 co. 1 lett. c) 1) ddl). Fino a questo momento la resistenza, per il limite di pena, era esclusa dall’ambito di reati per i quali si poteva adottare una misura cautelare, nonostante le frequenti situazioni di grave pericolo per gli operatori e per la collettività, rispetto alle quali le forze dell’ordine non avevano alcune efficaci mezzo di immediato contrasto.

In linea con le esigenze del processo minorile appare altresì l’innalzamento dei termini di fase delle misure cautelari (art. 6 co. 1 lett. c) 2) ddl), la cui brevità spesso era inconciliabile con la durata delle indagini per i delitti più gravi e complessi e rischiava in alcuni di vanificare l’adozione della misura.

Suscita qualche perplessità l’abbassamento da 5 a 3 del limite di pena per il quale è consentito l’accompagnamento in flagranza di reato ex art. 18 bis DPR 448/88.

L’accompagnamento in flagranza è una misura pre-cautelare, il cui effetto afflittivo può dispiegarsi al pari di quello dell’arresto nei casi di cui all’art. 18 bis comma 4 DPR 448/88, e costituisce un atto prodromico all’applicazione di una misura cautelare.

Quando il minore viene accompagnato in flagranza, infatti, gli ufficiali e gli agenti di PG che vi hanno provveduto invitano il genitore a presentarsi presso gli uffici di polizia per l’affidamento del minore in stato di accompagnamento, con l’avvertimento che deve tenere il

minore a disposizione del pubblico ministero e vigilare sul suo comportamento. Entro 48, come per l'arresto, il PM deve chiedere la convalida e l'applicazione di misura cautelare.

Se il PM non ritiene di chiedere una misura cautelare, dispone l'immediata liberazione del minore, con la conseguenza che cessa l'obbligo di tenere il minore a disposizione del PM e di vigilare sul suo comportamento per 48 ore.

Sono inoltre frequenti i casi in cui non è possibile procedere all'invito dell'esercente la responsabilità (ad es. perché non è sul territorio), o costui non vi ottempera, o è manifestamente inidoneo a svolgere l'incarico di vigilare sul minore (ad. es. se si tratta di reati familiari, o il genitore è persona con problemi di alcol o tossicodipendenza, o è correo del figlio).

In quei casi si deve avvertire il PM, che dispone la conduzione dell'accompagnato presso il Centro di Prima Accoglienza, e quindi la misura diventa del tutto sovrapponibile all'arresto in flagranza.

La previsione secondo la quale si può adottare la misura dell'accompagnamento in flagranza per i delitti puniti con pena non inferiore nel massimo a tre anni non si raccorda con la norma di cui all'art. 19 comma 4 modificata del ddl, che prevede che le misure cautelari diverse dalla custodia cautelare in carcere siano applicate nei confronti di coloro che commettono delitti puniti con pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni.

Ciò significa che la polizia giudiziaria in taluni casi adotterà la misura precautelare dell'accompagnamento in flagranza senza che poi il PM possa chiedere una misura.

Ad es., l'accompagnamento ex art. 18 bis DPR 448/88 per violenza privata (punita con la reclusione fino a 4 anni) è possibile, ma nessuna misura cautelare potrà essere adottata, poiché se a tal fine la pena deve essere non inferiore nel massimo a 4 anni, con la diminuzione della minore età (che devo calcolare ai sensi dell'art. 19 comma 5 DPR 448/88) si scende al disotto dei 4 anni.

Quindi l'intervento - la cui efficacia è correlata alla successiva convalida e applicazione di misura - finisce per diventare un mero accompagnamento per identificazione e consegna ai genitori come per le denunce a piede libero, e ciò nonostante si attiverà, inutilmente, la procedura relativa alle misure pre-cautelari.

Si dovrebbe almeno prevedere l'applicabilità della misura cautelare meno afflittiva delle prescrizioni (art. 20 DPR 448/88) nei casi di reato punito con pena non inferiore a tre anni o senza limiti di pena.

Ancor più "inconsueta" è la possibilità di adottare tale misura nelle ipotesi di flagranza dei reati previsti dall'art. 699 c.p. e dall'art. 4 L. 110/75.

Un maggiorenne non può essere arrestato per tali reati, in quanto contravvenzioni e non delitti (v. l'arresto facoltativo di cui all'art. 381 c.p.p., per cui si procede all'arresto facoltativo per delitti puniti con pena superiore a tre anni), mentre un minorenni, vista la specifica disposizione di cui all'art. 6 comma 1 lett. a) può essere oggetto di accompagnamento in flagranza, che come si è detto è una misura pre-cautelare limitativa della libertà personale che può diventare afflittiva quanto l'arresto (al punto che se non chiede misure, e non può farlo perché non sono delitti, il PM deve disporre la liberazione).

4) Messa alla prova anticipata ((art. 8)

Sotto il profilo dell'innovazione disposta con l'art. 27 bis DPR 448/88, si osserva come molte Procure, tra cui quella dell'Emilia Romagna, già prevedono un intervento particolarmente incisivo in fase di indagini preliminari, nell'ambito della richiesta di informazioni sulle caratteristiche e risorse personali, familiari, sociali e ambientali (art. 9 DPR 448/88), che non solo mira a svolgere approfondimenti finalizzati a comprendere che cosa è necessario perché la risposta dell'ordinamento sia "adatta" al minore, ma anche se vi sia spazio per un percorso di giustizia riparativa, e tenere conto dell'esito della stessa in sede di richieste conclusive.

La proceduralizzazione di tale attività, e la previsione di termini stringenti per la redazione del programma e la fissazione dell'udienza di ammissione alla "prova", da un lato creerà un sovraccarico di lavoro per i servizi sociali, già in difficoltà con le MAP disposte in udienza e con l'attività di indagine sociale di cui all'art. 9 DPR 448/88, dall'altro si tradurrà in una duplicazione di udienze. Inoltre la parte più importante del percorso di messa alla prova è rappresentata dalla condotta riparativa e dall'eventuale mediazione, istituti che non vengono indicati nell'art. 27 bis, e che comunque richiedono tempi più lunghi rispetto a quelli individuati dalla norma.

Sotto il profilo della pratica applicazione della norma, si osserva che l'uso del verbo all'indicativo (il PM notifica l'istanza di definizione anticipata del procedimento per i reati con pena detentiva non superiore a 5 anni) comporta che l'istituto si applica obbligatoriamente.

Da ciò deriva un incremento di attività per gli uffici, gravati di curare ulteriori notifiche, che non possono essere demandate alla polizia giudiziaria in quanto non si tratta di atti di indagine (art. 148 comma 6 c.p.p.).

La notifica va fatta all'imputato e all'esercente la responsabilità. La norma non prevede la notifica al difensore, quindi si rimette all'iniziativa del minore (o del genitore o del tutore) il contatto con i servizi sociali, con le conseguenti connesse difficoltà che il cittadino incontra quando deve rapportarsi da solo con le istituzioni. Le difficoltà poi aumentano se si tratta di minore straniero non accompagnato, di cui spesso non si ha notizia del tutore, ovvero se un soggetto è tutore di più minori.

I servizi sociali devono elaborare un progetto entro trenta giorni dalla notifica dell'istanza. Si consideri che i servizi sociali, allo stato, svolgono le seguenti attività:

- vengono richiesti dal PM, al momento del rinvio a giudizio, di relazione sulle condizioni personali, familiari, sociali e ambientali del minore (art. 9 DPR 448/88).

-In molti casi tale relazione sulla personalità del minore viene chiesta in fase di indagini, al fine eventuale di una richiesta di irrilevanza del fatto o per avviare il percorso di giustizia riparativa.

-Al momento del giudizio, che si svolge sempre - ad eccezione dei casi di imputato sottoposto a misura cautelare - a distanza di tempo dall'esercizio dell'azione penale, devono presentare al Tribunale una relazione aggiornata per l'udienza.

- Se nel corso dell'udienza si intravede la possibilità di una messa alla prova, devono individuare le risorse e predisporre il progetto.

Inutile dire che il carico di lavoro è già sproporzionato rispetto alle forze, e che la predisposizione di progetti in tutti i casi di reati puniti con pena non superiore a 5 anni entro 30 giorni dalla notifica dell'istanza è praticamente inesigibile.

La previsione del divieto di accedere alla MAP nel giudizio successivo ad un primo rifiuto o fallimento della prova "anticipata" di cui all'art. 27 bis non appare in linea con le caratteristiche del processo minorile, soprattutto laddove si consideri che esso - almeno in alcuni uffici minorili - ha una durata non indifferente, svolgendosi spesso l'udienza preliminare o il dibattimento a distanza di anni dal fatto. Precludere la MAP ad un giovane che per immaturità non ha aderito alla prima "*chance*" rischia di penalizzare eccessivamente il minore, per sua natura in fase di crescita, che può aver acquisito la consapevolezza necessaria nel tempo intercorrente dalla commissione del fatto a quello della celebrazione del processo.

In sostanza, prevedere un intervento rieducativo caratterizzato da tempi ristretti contingentati difficilmente si concilia con i tempi del processo minorile, sotto il profilo sia del lavoro di "aggancio del minore", sia di studio della sua condizione personale e familiare volto anche ad evitare la strumentalità del ricorso a tale beneficio, sia dell'individuazione delle risorse, sia infine del rispetto dei necessari tempi evolutivi della sua personalità.

Bologna, 3 ottobre 2023

Silvia Marzocchi Sost. Proc. Gen.