



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
“CESARE BECCARIA”  
Sezione di scienze penalistiche

Alle Commissioni Riunite  
Affari costituzionali (1<sup>a</sup>) - Giustizia (2<sup>a</sup>)  
Senato della Repubblica

**Oggetto: Audizioni informali sul disegno di legge n. 878 (d.l. 123/2023 - contrasto al disagio giovanile e alla criminalità minorile) – 28 settembre 2023**

Illustri Senatori e Onorevoli,

se si vuole parlare di “emergenza”, siamo sicuramente di fronte a una “emergenza educativa”, che certamente è anche uno dei fattori d’innescio della criminalità minorile.

Condivido, pertanto, la necessità di un provvedimento normativo che affronti questo problema.

Credo, tuttavia, che gli interventi contenuti negli art. 6 e 8 del decreto legge 123/2023, che riguardano alcune disposizioni del procedimento penale minorile, disciplinato, come è noto, dal D.P.R. 448/1988, abbiano giustamente suscitato le preoccupazioni che sono state immediatamente espresse dall’Unione Nazionale delle Camere Minorili (UNCM) e dalla Camera penale di Milano.

In particolare, l’abbassamento delle soglie di pena edittale per l’applicazione delle misure pre-cautelari e delle misure cautelari personali comporta una notevole riduzione del divario, che opportunamente distingue i provvedimenti limitativi della libertà personale del minore da quelli degli adulti, in conformità con la protezione della gioventù prevista dall’art. 31 comma 2 Cost. e nel rispetto del principio di cui all’art. 3 Cost., che, nel sancire il principio di uguaglianza tra situazioni eguali, sottende, al contrario, la legittimità di un trattamento diverso per situazioni differenti.

L’art. 6 comma 1 lett. b) del decreto legge che riduce **da cinque a quattro anni** il limite di pena della reclusione per consentire l’applicazione delle misure cautelari diverse dalla custodia cautelare avvicina pericolosamente la disciplina minorile a quella degli adulti (dove tale limite è fissato a tre anni).

In modo ancora più evidente, la riduzione stabilita dall’art. 6 comma 1 lett. c) n. 1 della soglia di pena detentiva prevista dall’art. 23 D.P.R. 448/1988 per l’applicazione della custodia cautelare in carcere **da nove a sei anni** comporta una quasi completa equiparazione dei minorenni agli indagati/imputati adulti (per i quali il parametro di riferimento è fissato 5 anni).

Quest’ultima modifica, inoltre, ha ricadute dirette sull’applicazione dell’arresto in flagranza e del fermo di minorenne indiziato, in quanto gli artt. 16 e 17 D.P.R.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
“CESARE BECCARIA”

Sezione di scienze penalistiche

448/1988 fanno espressamente rinvio all'art. 23 D.P.R. 448/1988 e quindi si fondano sul medesimo parametro.

Sarà, pertanto, inevitabile un ulteriore aumento della popolazione negli istituti penali minorili (IPM), già saturi soprattutto di soggetti in custodia cautelare, nonché nei Centri di prima accoglienza (CPA) per i soggetti arrestati o fermati, che costituiscono una sorta di “pronto soccorso” della giustizia penale minorile.

Come è noto, le fonti internazionali e, da ultimo, la Direttiva europea 2016/800/UE (non ancora attuata in Italia, nonostante sia decorso, in data 11 giugno 2019, il termine per il recepimento) prevedono che la privazione della libertà personale del minore deve costituire l'*extrema ratio* e nel disporla è necessario tenere in considerazione l'età, la situazione personale del minore e le circostanze particolari del caso, limitandola «al più breve periodo possibile» (art. 10).

Ai sensi dell'art. 11 della medesima Direttiva, il legislatore europeo suggerisce di privilegiare sempre «misure alternative» alla detenzione.

Ricordo, peraltro, le parole pronunciate, in più occasioni, dal Sottosegretario al Ministero della Giustizia, Sen. Andrea Ostellari: «*Sogno un paese senza carceri minorili*», rispetto alle quali il provvedimento in esame sembra porsi in controtendenza.

La mancanza o la non adeguatezza delle strutture detentive minorili sul territorio nazionale comporta, quale ulteriore conseguenza, il trasferimento dei detenuti in istituti lontani dalla abituale residenza del minore e, dunque, lo sradicamento dei minori dal proprio territorio, dalla propria famiglia e dai propri affetti.

In questo contesto mancano, altresì, comunità educative idonee a costituire una valida alternativa all'espiazione inframuraria.

Un ulteriore motivo di preoccupazione riguarda la modifica prevista dall'art. 6 comma 1, lett. c), n. 2), concernente i **termini di durata massima della custodia cautelare** (previsti dall'art. 303 c.p.p.), che sono attualmente ridotti della metà per i reati commessi da minori degli anni diciotto e dei due terzi per quelli commessi da minori degli anni sedici (art. 23 comma 3 D.P.R. 448/1988).

La nuova disposizione stabilisce, invece, che tali termini sono ridotti di **un terzo per i reati commessi da minori degli anni diciotto e della metà per quelli commessi da minori degli anni sedici**.

Sebbene la disciplina minorile rimanga ovviamente più favorevole rispetto a quella degli adulti, la modifica in oggetto “riduce le riduzioni” e pertanto prolunga la durata della sottoposizione del minore ai provvedimenti che comprimono la sua libertà personale.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
“CESARE BECCARIA”

Sezione di scienze penalistiche

Propongo, al tal riguardo, di inserire una disposizione che escluda l'applicazione di tale nuova disciplina (che opera, non soltanto per la custodia in carcere, ma anche per le misure cautelari della permanenza in casa e del collocamento in comunità, che sono equiparate alla custodia cautelare, sotto questo profilo) nei casi in cui la custodia cautelare o le altre misure cautelari siano già in corso di esecuzione o di rivalutazione, poiché, fatto salvo il principio “*tempus regit actum*”, suscita seri dubbi di legittimità costituzionale l'introduzione *in itinere* di un regime più restrittivo della libertà personale.

Per quanto concerne la modifica contenuta nell'art. 8 comma 1 lett. a), riguardante **il pericolo di fuga**, mi permetto di sottoporre alla vostra attenzione una soluzione che considero migliore rispetto a quella di introdurre la lettera a-bis) nell'art. 23 comma 2 D.P.R. 448/1988.

Sarebbe preferibile l'abrogazione dell'intero comma 2 della norma appena citata e l'introduzione nell'art. 19 comma 1 D.P.R. 448/1988, dopo le parole «previste nel presente capo», del seguente periodo: «purché sussistano le condizioni stabilite dagli artt. 273 e 274 c.p.p.».

In questo modo, si chiarisce definitivamente che le misure cautelari personali nei confronti dei minori devono essere ancorate alla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza (art. 273 c.p.p.) e di almeno una delle esigenze cautelari descritte dall'art. 274 c.p.p., che, a seguito delle modifiche intervenute nel corso del tempo, assume una formulazione più garantista rispetto a quella dell'art. 23 comma 2 D.P.R. 448/1988.

La collocazione delle esigenze cautelari nel corpo dell'art. 23 D.P.R. 448/1988, che riguarda soltanto la misura della custodia in carcere, con una formulazione normativa, peraltro, meno garantista di quella dell'art. 274 c.p.p., è priva di giustificazione.

In questo caso, una differenziazione di disciplina tra imputati minorenni e adulti rischia di realizzare un trattamento deteriore per quei soggetti che, invece, hanno diritto di godere di maggiori garanzie. Le garanzie allora siano (almeno) le stesse per entrambe le categorie e per ogni misura cautelare privativa della libertà personale del minore, anche se diversa dalla custodia in carcere, come le prescrizioni, la permanenza in casa e il collocamento in comunità (artt. 20, 21, 22 D.P.R. 448/1988).

Infine, desidero esprimere qualche considerazione sull'introduzione **dell'art. 27-bis** da parte dell'art. 8 comma 1 lett. b) del decreto legge in esame.

La rubrica della norma è «**percorso di rieducazione del minore**», ma nello stesso *Dossier* del 15 settembre 2023 (p. 63) si legge che «l'istituto introdotto costituisce una versione “semplificata” della messa alla prova per i reati di minore gravità».



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
“CESARE BECCARIA”

Sezione di scienze penalistiche

Mi preme ricordare, a tal riguardo, che la Corte cost., sent. 10 giugno 2020 n. 139, ha escluso la possibilità di applicare la messa alla prova del minore nella fase delle indagini preliminari a differenza della disciplina prevista per gli adulti.

Le differenze tra la messa alla prova minorile e quella dedicata ai maggiorenni – nonostante il medesimo *nomen juris* utilizzato dal legislatore – sono state già evidenziate da Corte cost., sent. 20 febbraio 2019, n. 68.

La messa alla prova minorile non è condizionata dalla richiesta dell'imputato, né dal consenso del pubblico ministero, e assume quindi caratteristiche specularmente opposte alla messa in prova dell'adulto, poiché l'essenziale finalità rieducativa – come affermato dalla Corte costituzionale – «ne plasma la disciplina in senso rigorosamente personologico, rimanendo estraneo ogni obiettivo di economia processuale».

La finalità essenzialmente rieducativa della messa alla prova minorile esclude, inoltre, «un'eccessiva anticipazione procedimentale delle relative valutazioni».

La scelta del legislatore del 1988 di fissare nell'udienza preliminare, e quindi dopo l'esercizio dell'azione penale, il primo momento utile per la messa alla prova del minore «corrisponde ragionevolmente all'esigenza di assicurare che le relative valutazioni siano esercitate su un materiale sufficientemente definito, oltre che da un giudice strutturalmente idoneo ad apprezzarne tutti i riflessi personalistici».

A tal riguardo, in una precedente pronuncia la stessa Corte costituzionale (sent. 12 gennaio 2015, n. 1) ha evidenziato come la composizione collegiale e interdisciplinare del collegio giudicante in sede di udienza preliminare minorile risponde alla complessità delle decisioni che tale giudice è chiamato ad assumere, tra le quali, appunto, l'eventuale sospensione del processo con messa alla prova.

Si può quindi ritenere che l'assegnazione della messa alla prova del minore al giudice dell'udienza preliminare e non anche al giudice per le indagini preliminari appare conforme al finalismo rieducativo di cui all'art. 27, comma 3, Cost. e alla protezione della gioventù prevista dall'art. 31, comma 2, Cost., «poiché assicura che le delicate valutazioni personalistiche implicate dall'istituto siano svolte da un organo collegiale, interdisciplinare e diversificato nel genere, pertanto idoneo ad espletarle nella piena consapevolezza di ogni aspetto rilevante».

La messa alla prova minorile può, pertanto, assolvere la sua primaria funzione rieducativa solo se disposta, a tempo debito, da un giudice strutturalmente qualificato alle necessarie valutazioni di personalità, poiché queste condizionano l'esito positivo della prova, la conseguente dichiarazione di estinzione del reato e, in ultima analisi, l'effettiva fuoriuscita del minore dal circuito penale.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
"CESARE BECCARIA"

Sezione di scienze penalistiche

In tale ottica, è bene, da ultimo, osservare che la stessa udienza preliminare può costituire per il minore – riprendendo ancora le parole della Corte Costituzionale – «un prezioso momento educativo, occasione di comprensione autentica e non utilitaristica della messa alla prova, in virtù del dialogo con un giudice non solo togato, meglio qualificato ad illustrare al giovane (come prescrive l'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988) il significato delle attività processuali che si svolgono in sua presenza, nonché il contenuto e le ragioni anche etico-sociali delle decisioni».

Se, nonostante queste considerazioni, si vorrà mantenere la nuova disposizione (cosa che non auspico), ritengo, perlomeno, che:

- 1) debba essere eliminato l'automatismo previsto dal comma 1 dell'art. 27-bis che obbliga il pubblico ministero a notificare al minore e all'esercente la responsabilità genitoriale l'istanza di definizione anticipata del procedimento in tutti i casi in cui si proceda per reati puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a cinque anni, o con la pena pecuniaria sola o congiunta alla predetta pena detentiva
- 2) debbano essere eliminati il comma 4 e il comma 5 ultimo periodo dell'art. 27-bis che, nelle ipotesi di rifiuto del minore a sottoporsi al percorso rieducativo o di interruzione del percorso stesso oppure in caso di esito negativo di tale percorso, escludono, in ogni caso, l'applicazione degli artt. 28 e 29 D.P.R. 448/1998, privando così il minore di qualsiasi altra possibilità, nonostante non esista nella attuale normativa alcuna previsione che impedisca una seconda *chance* di applicazione della messa alla prova minorile.

Ringrazio per la Vostra cortese attenzione e resto a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti, ove lo riteniate opportuno.

Milano, 28 settembre 2023

Prof. Lucio Camaldo

*Professore di Diritto processuale penale e Diritto processuale penale minorile  
Coordinatore del Corso di perfezionamento in Giustizia penale minorile: il minore  
autore di reato*

Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria"

Università degli Studi di Milano

Via Festa del Perdono n. 7

20122 Milano

e-mail: [lucio.camaldo@unimi.it](mailto:lucio.camaldo@unimi.it)

cell. 3477240549