



PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI MILANO

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 minorenne 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 *“riformatorio 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 minorenne *“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 minorenne 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 minorenne 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 minorenne sottoposto a procedimento penale che non sia o non possa essere sottoposto alla misura della custodia cautelare in carcere;
- al minorenne che sia stato prosciolto per difetto di capacità di intendere e di volere in assenza di applicazione di una misura di sicurezza;
- al minorenne a cui sia stato concesso il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena;
- al minorenne 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 **prosiegue 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 prosiegue 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. prosiegue amministrativo sino al 21° anno di età. In effetti l'istituto del prosiegue 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 prosiegue 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 prosiegue 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 minorenne 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 minorenne; 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 minorenne.

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 minorenne 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.

Ciro Cascone

Procuratore della Repubblica presso
il Tribunale per i minorenni di Milano