

# — La giustizia minorile: un sistema davvero incentrato sulla persona

Interazioni tra misure penali ed *extra*-penali<sup>1</sup>

*The juvenile justice system: a truly person-centred system*

*Interactions between criminal and extra-criminal measures*

*di Raffaele Bianchetti*

---

**Abstract.** Il sistema di giustizia minorile è un sistema peculiare, complesso e fortemente caratterizzato dalla specializzazione dei suoi operatori che pone il soggetto in età evolutiva al centro di ogni ragionamento e che utilizza gli "strumenti" di cui dispone secondo intenti che sono più di prevenzione, tutela e trattamento della persona che di contrasto, limitazione e repressione dei suoi comportamenti devianti e/o criminali. Tra questi strumenti ve ne sono alcuni, impiegati nell'ambito dei procedimenti civili (detti anche amministrativi), che costituiscono una preziosa risorsa per i minorenni in difficoltà, anche quando si tratta di autori e/o vittime di condotte devianti o criminali.

**Abstract.** The juvenile justice system is a peculiar system, complex and strongly characterized by the specialization of its operators, which places the subject in evolutionary age at the centre of any reasoning and which uses the "tools" at its disposal according to intentions that are more of prevention, protection and treatment of the person than of contrast, limitation and repression of his/her deviant and/or criminal behaviour. Among these tools, there are some, used in civil (also called administrative) proceedings, which are a valuable resource for minors in difficulty, even when they are perpetrators and/or victims of deviant or criminal behaviour.

SOMMARIO: 1. I modelli di giustizia penale, le scienze dell'uomo e gli spazi applicativi della criminologia. – 2. Il sistema di giustizia minorile: una giurisdizione specializzata, promiscua, che opera nel preminente interesse del minore. – 3. Le misure rieducative per i minorenni: presupposti applicativi, distinzione tipologica,

---

<sup>1</sup> Il presente contributo, ampiamente rivisto e rielaborato, prende spunto dall'intervento effettuato, come relatore, all'evento organizzato e promosso dall'Ordine degli Avvocati di Milano e dalla Scuola forense di Milano in data 14 dicembre 2020 dal titolo «*Minori a rischio: interventi civili e penali della giurisdizione specializzata. La tutela dei minori davanti al tribunale per i minorenni*».

caratteristiche contenutistiche e di durata. – 3.1. Le misure rieducative in relazione al procedimento penale. – 3.2. Le misure rieducative in relazione ai procedimenti civili. – 3.3. Le misure rieducative per le vittime di reato. – 4. Alcune considerazioni conclusive, seppure parziali e provvisorie. – 4.1. Prima considerazione: sull'efficacia dei procedimenti amministrativi. – 4.2. Seconda considerazione: sulla rilevanza numerica dei procedimenti amministrativi. – 4.3. Terza considerazione: sulla legittima natura dei procedimenti amministrativi.

SUMMARY: 1. Criminal justice models, human sciences and the applicative spaces of criminology. – 2. The juvenile justice system: a specialized jurisdiction, promiscuous, operating in the pre-eminent interest of the minor. – 3. Re-educational measures for juveniles: application prerequisites, typological distinction, characteristics of content and duration. – 3.1. Re-educational measures in relation to criminal proceedings. – 3.2. Re-educational measures in relation to civil proceedings. – 3.3. Re-educational measures for crime victims. – 4. Some concluding considerations, albeit partial and provisional. – 4.1. First consideration: on the effectiveness of administrative procedures. – 4.2. Second consideration: on the numerical relevance of administrative procedures. – 4.3. Third consideration: on the legitimate nature of administrative proceedings.

## 1. I modelli di giustizia penale, le scienze dell'uomo e gli spazi applicativi della criminologia.

Tra i diversi e possibili modelli di giustizia penale ve ne sono alcuni che pongono al centro del proprio discorso la persona, ossia l'essere umano in divenire collocato all'interno di dinamiche relazionali e contesti situazionali, e circondato da sistemi e agenzie di controllo sociale (formali e informali) che ne condizionano, più o meno incisivamente, il comportamento<sup>2</sup>.

Siffatti modelli ricorrono, più di altri, al contributo delle scienze dell'uomo (quali la medicina, la psichiatria, la psicologia, la pedagogia, la sociologia e le discipline neuroscientifiche) al fine di comprendere e, quindi, valutare compiutamente – secondo i fini perseguiti – quale possa essere la “risposta” istituzionale più adatta al caso concreto.

Purtroppo, però, il nostro attuale sistema penale ordinario (quello per gli adulti, per intenderci) esclude tutto questo e concede uno spazio marginale alla persona, poiché è un sistema incentrato quasi esclusivamente sul fatto antigiuridico commesso. Solo nel corso dell'esecuzione penale, e quindi nella fase esecutiva della pena, la persona torna ad avere qualche spazio maggiore, soprattutto alla luce di quanto previsto e disposto dall'odierno ordinamento penitenziario.

Invece, il sistema (penale) minorile riserva al soggetto, e quindi alla persona in età evolutiva, largo spazio ed ampia attenzione, facendo ampio ricorso, nel suo “funzionamento”, all'apporto conoscitivo delle scienze dell'uomo. Tra queste scienze vi è, naturalmente, la criminologia che, oltre ad essere una scienza complessa, empirica ed

---

<sup>2</sup> Per una panoramica sui diversi modelli di giustizia v., tra tanti, E. Opocher, voce «Giustizia (filosofia del diritto)», in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIX, Giuffrè, 1970, pp. 557 ss.; S. Ciappi, A. Coluccia, *Giustizia criminale. Retribuzione, riabilitazione, e riparazione: modelli e strategie di intervento penale a confronto*, FrancoAngeli, 1997; J. Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press, 2001; F. Mantovani, *Diritto Penale. Parte generale*, Cedam, 2017, in partic. pp. XXIII-LIV e pp. 23 ss.; G. Mannozi, G.A. Lodigiani, *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Giappichelli, 2017.

eziologica<sup>3</sup>, è anche applicativa, poiché viene impiegata, nei limiti consentiti dall'ordinamento giuridico – limiti, purtroppo, piuttosto ristretti<sup>4</sup> – per intervenire operativamente sui fenomeni criminosi e sugli individui (adulti o minori degli anni diciotto) che con la giustizia, in specie penale, hanno a che fare.

In particolare, è la cosiddetta criminologia clinica – o, per meglio dire, applicata<sup>5</sup> – che si rivela essere scienza utile al nostro attuale sistema di giustizia penale, imperniato più che altro su modelli retributivi e riabilitativi, perché essa, attraverso lo specialista in criminologia – inteso questo tanto come studioso quanto come operatore munito di peculiari conoscenze ed esperienze professionali<sup>6</sup> –, interviene in maniera concreta su alcune questioni che il sistema, così come attualmente concepito, pone rispetto al singolo soggetto sottoposto a procedimento giudiziario<sup>7</sup>.

Tra gli ambiti operativi della criminologia applicata rientrano, sicuramente, quello dell'esecuzione penale dei soggetti adulti – come si è detto pocanzi – e quello della giustizia minorile che, nell'attualità, pare essere il più promettente e gratificante<sup>8</sup>.

Del resto, come è risaputo, il sistema di giustizia minorile è un sistema che si differenzia molto da quello ordinario, ossia da quello riservato agli adulti, perché esso pone realmente al centro del proprio discorso il soggetto in età evolutiva, le sue fragilità e le sue risorse, declinando su di esse l'applicazione dei propri speciali istituti giuridici

---

<sup>3</sup> V. in proposito, tra molti, A. Ceretti, *L'orizzonte artificiale. Problemi epistemologici della criminologia*, Cedam, 1992, pp. 36 ss.; G. Forti, *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e del controllo penale*, Raffaello Cortina Editore, 2000, pp. 191 ss.; G. Ponti, I. Merzagora Betsos, *Compendio di criminologia*, Raffaello Cortina Editore, 2008, pp. 10 ss.

<sup>4</sup> Siamo lontani, infatti, dagli spazi riservati all'applicazione del sapere criminologico previsti dalla Scuola Positiva del diritto penale. Infatti, come si è detto, laddove in un sistema di giustizia penale impera il paradigma della oggettività, e non vi è spazio per quello della soggettività, la criminologia e le altre scienze dell'uomo sono poste a margine di quel sistema, perché tutto si incentra, quasi esclusivamente, sul fatto reato commesso. Per approfondimenti cfr. ampiamente, in proposito, E. Ferri, *Principi di diritto criminale. Delinquente e delitto nella scienza, nella legislazione e nella giurisprudenza*, UTET, 1928; F. Gramatica, *Principi di difesa sociale*, Cedam, 1961; M. Ancel, *La défense sociale nouvelle: un mouvement de politique criminelle humaniste*, Cujas, 1981; A. Ceretti, *L'orizzonte artificiale*, cit.; E. Calvanese, G. Ponti, *Criminologia clinica e pericia criminológica na Itália*, in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 28, 1999, pp. 39 ss.

<sup>5</sup> Si preferisce usare la dizione "applicata" piuttosto che "clinica" per varie ragioni, tra cui il fatto che l'aggettivazione "clinica" porta a considerare l'atto criminoso come una sorta di malattia che, come tale, può e deve essere curata a livello sanitario.

<sup>6</sup> Le conoscenze dello specialista in criminologia derivano, oltre che dalla sua specifica preparazione criminologica eventualmente maturata all'interno delle Scuole di specializzazione (oggi, in Italia, non più esistenti), dalle sue ulteriori competenze giuridiche, sociologiche, pedagogiche, psicologiche o psichiatriche acquisite con gli studi universitari, e dalla sua esperienza maturata sul campo, vale a dire nei contatti con i singoli autori o vittime di reato, nella diretta conoscenza della realtà criminale, giudiziaria, penitenziaria e trattamentale.

<sup>7</sup> Al riguardo, per approfondimenti, v. ampiamente G.B. Traverso (a cura di), *Criminologia e psichiatria forense. Momenti di riflessione dottrinale ed applicativa*, Giuffrè, 1987, in partic. Cap. I; I. Merzagora Betsos, *Il colloquio criminologico. Il momento diagnostico e valutativo in criminologia clinica*, Unicopli, 1987; C. Serra (a cura di), *Nuove proposte di criminologia applicata*, Giuffrè, 2005; A. Balloni, R. Bisi, R. Sette, *Criminologia applicata*, Cedam, 2009.

<sup>8</sup> Nel sistema di giustizia minorile, infatti, lo specialista in criminologia, oltre a svolgere attività peritali e consulenziali, può esercitare come operatore all'interno di alcune strutture (istituti penali minorili, comunità educative o terapeutiche) o di alcuni servizi della giustizia, oppure ancora può compiere attività giudiziaria, su nomina del Consiglio superiore della magistratura, come giudice onorario presso il tribunale per i minorenni o come consigliere onorario presso le sezioni per i minorenni della corte di appello.

con una libertà operativa ed un'attenzione all'essere umano in divenire che, a dire il vero, il sistema di giustizia penale ordinario, per varie ragioni, poco contempla e poco tollera<sup>9</sup>.

Pertanto, con l'auspicio di poter assistere nel prossimo futuro ad una maggiore attenzione, nell'ambito del sistema penale per gli adulti, agli aspetti inerenti alla persona, intesa questa nel suo complesso ed articolato funzionamento bio-psico-sociale, è intenzione di chi scrive analizzare nel dettaglio alcuni elementi del sistema di giustizia minorile, al fine di rendere evidente, nel caso ce ne fosse ancora bisogno, quanto esso sia ormai un laboratorio "accreditato", ossia un sistema sicuramente sempre perfezionabile, ma già ben funzionante, da cui trarre ispirazione per possibili ed auspicabili interventi di riforma del sistema ordinario<sup>10</sup>.

## **2. Il sistema di giustizia minorile: una giurisdizione specializzata, promiscua, che opera nel preminente interesse del minore.**

Come è noto, il sistema di giustizia minorile è un sistema peculiare, complesso e fortemente caratterizzato dalla specializzazione dei suoi operatori (magistrati, avvocati, operatori di polizia giudiziaria, operatori dei servizi sociali) nel quale, ovviamente, non ci si può avventurare ed improvvisare<sup>11</sup>. Ma, soprattutto, è noto che esso è un sistema "tarato" sul principio del preminente interesse del minore<sup>12</sup>.

Infatti, il sistema di giustizia minorile pone il soggetto in età evolutiva al centro di ogni ragionamento ed utilizza gli "strumenti" di cui può disporre secondo intenti che sono più di prevenzione, tutela e trattamento della persona, che di contrasto, limitazione e repressione dei suoi comportamenti devianti e/o criminali<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> La scarsa attenzione del sistema di giustizia penale ordinario per la persona costituisce un profilo oggettivo di particolare riflessione nell'ambito del programma scientifico e culturale di DPU. Nell'intento di superare tale criticità, infatti, la Rivista non solo promuove, sostiene e pratica l'incontro costruttivo, scientificamente fondato, tra il diritto penale e le discipline *extra*-giuridiche, ma tenta anche di "aprire" il mondo della legge penale, ora chiuso asfitticamente su se stesso, al mondo, in rapidissima trasformazione, dell'uomo nella sua dimensione sociale, al fine di favorire la pratica auto-riflessiva e il cambiamento del diritto penale "ordinario".

<sup>10</sup> Cfr., al riguardo, E. Mariani, *Crisi del sistema sanzionatorio e prospettive evolutive. Un'analisi criminologica dalla giustizia penale minorile a quella ordinaria*, Maggioli, 2014.

<sup>11</sup> Tale concetto viene ampiamente sviluppato, tra l'altro, all'interno del seguente volume: E. Zappalà (a cura di), *La giurisdizione specializzata nella giustizia minorile*, Giappichelli, 2015. Inoltre, sull'argomento, sia consentito rinviare a R. Bianchetti, *La specializzazione degli organi giudiziari minorili* (commento all'art. 2 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448), in G.F. Basini, C. Bonilini, M. Confortini (a cura di), *Codice di famiglia, minori e soggetti deboli*, Tomo II, UTET, 2014, pp. 4883 ss.

<sup>12</sup> Il *best interest of the child* rappresenta il principio informatore di tutta la normativa a tutela del fanciullo, garantendo che in tutte le decisioni che lo riguardano il giudice debba tenere in considerazione il preminente interesse del minore. Ogni pronuncia giurisdizionale, pertanto, è finalizzata a promuovere il benessere psicofisico del soggetto in età evolutiva e a privilegiare l'assetto di interessi più favorevole a una sua crescita e maturazione equilibrata e sana. Tutti gli strumenti, quindi, devono informarsi al suddetto principio, sancito in maniera formale in tutte le convenzioni e dichiarazioni dedicate al fanciullo. V., ad esempio, la *Convenzione di New York sui diritti del fanciullo*, il cui art. 3, par. 1, disciplina il rilievo del preminente interesse del minore nelle decisioni che lo riguardano; l'art. 24, par. 2, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* che dichiara: «in tutti gli atti relativi ai bambini [...] l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente».

<sup>13</sup> Per approfondimenti v., tra molti, A. Pè, A. Ruggiu (a cura di), *Il giusto processo e la protezione del minore*, FrancoAngeli, 2011, in partic. le parti II e IV del volume.

Inoltre, esso è un sistema in grado di farsi carico dei minorenni a trecentosessanta gradi, giacché la funzione del giudice minorile implica una competenza “promiscua” – vale a dire svolta contestualmente in materia civile e penale – che garantisce, nell’esercizio di ogni singola attribuzione, la completezza dell’intervento nell’interesse del minore: interesse che non può essere parcellizzato, ma che deve essere considerato “a tutto campo”, tanto nelle declinazioni “a tutela” quanto in quelle “educative/rieducative”<sup>14</sup>.

Il tribunale per i minorenni, istituito nel nostro Paese con il r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, si pone pertanto come organo giurisdizionale specializzato, caratterizzato da competenza “promiscua” e da composizione mista, in quanto prevede, accanto ai giudici ordinari, la presenza – numericamente di molto superiore – dei giudici onorari<sup>15</sup>, esperti in alcune discipline (come, ad esempio, in psichiatria, psicologia, criminologia e pedagogia) che concorrono a qualificarne lo specifico profilo in tutti gli ambiti di intervento: quello penale, quello civile e quello denominato “amministrativo”.

Quanto alla competenza penale, il tribunale per i minorenni si occupa di tutti i reati commessi dai minori imputabili – cioè da coloro che hanno un’età compresa tra i quattordici ed i diciotto anni – e dispone, oltre che di un codice di rito speciale (il d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 e succ. modif.), anche di istituti giuridici *ad hoc*, che possono essere applicati solo nei loro confronti (ad esempio il perdono giudiziale, ai sensi dell’art. 169 c.p., e la sospensione del processo e messa alla prova, ai sensi degli artt. 28 e 29 d.P.R. 448/1988 e dell’art. 27 d.lgs. 272/1989)<sup>16</sup>.

Il tribunale per i minorenni, inoltre, ha competenze civili che si estrinsecano, in estrema sintesi, nella protezione del minore in svariati ambiti: si pensi, ad esempio, alla regolamentazione della responsabilità genitoriale, all’affidamento familiare o all’adozione nazionale ed internazionale del minorenne<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Al riguardo, v. art. 2 d.lgs. 28 luglio 1989, n. 272, in tema di «Assegnazione degli affari», là dove si prevede che «nei tribunali per i minorenni l’assegnazione degli affari è disposta in modo da favorire la diretta esperienza di ciascun giudice nelle diverse attribuzioni della funzione giudiziaria minorile».

<sup>15</sup> Al momento, secondo i dati del Consiglio Superiore della Magistratura, i giudici onorari minorili presso i tribunali per i minorenni sono 729 e i consiglieri onorari minorili presso le sezioni specializzate di corte d’appello sono 369, tenuto conto che ogni tribunale può nominare fino a tre magistrati onorari per ogni magistrato ordinario e ogni corte d’appello fino a due per ogni magistrato ordinario (v., ad esempio, l’art. 1, co. 1, della circolare del CSM del 12 luglio 2018 relativa ai criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari minorili per il triennio 2020-2022).

<sup>16</sup> Si rammenta che l’istituto della «sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato» maggiorenni (ex artt. 168 *bis* ss. c.p.) è stato introdotto nel nostro ordinamento giuridico dalla l. 28 aprile 2014, n. 67, ma esso si differenzia dalla sospensione del processo e messa alla prova per i minorenni. Per approfondimenti v., tra molti, E. Mariani, *La sospensione del processo con messa alla prova: finalità, presupposti, contenuti ed esito (commento agli artt. 28 e 29 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448)*, in G.F. Basini, C. Bonilini, M. Confortini (a cura di), *Codice di famiglia, minori*, cit., pp. 4961 ss.; M. Miedico, *Sospensione del processo e messa alla prova anche per i maggiorenni*, in *Diritto penale contemporaneo*, 14 aprile 2014; R. Bartoli, *La “novità” della sospensione del procedimento come messa alla prova*, in *ivi*, 9 dicembre 2015; C. Cesari, *Sospensione del processo con messa alla prova*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. IX, Giuffrè, 2016, pp. 1005 ss.

<sup>17</sup> V., ad esempio, quanto previsto dagli artt. 330, 333, 336 c.c. e dagli artt. 2, 6 e 7 della l. 4 maggio 1983, n. 184.

Infine, come si è detto, il tribunale per i minorenni ha delle competenze denominate amministrative, che si concretizzano, di fatto, nell'impiego delle cosiddette "misure rieducative" destinate ai minorenni i quali, come dice la legge, diano «manifeste prove di irregolarità della condotta e del carattere»<sup>18</sup>.

Proprio all'illustrazione di queste misure dedicheremo, quindi, le pagine seguenti.

### **3. Le misure rieducative per i minorenni: presupposti applicativi, distinzione tipologica, caratteristiche contenutistiche e di durata.**

Innanzitutto, va detto che le misure rieducative rappresentano una peculiarità del sistema di giustizia minorile e, per certi aspetti, una grande risorsa perché esse, nel tempo, si sono rivelate strumenti di prevenzione speciale efficaci dinanzi alla messa in atto, da parte dei minorenni, di condotte a rischio (non necessariamente costituenti reato) per sé o per gli altri.

Infatti, le misure rieducative – come a breve avremo modo di esaminare – non sono determinate necessariamente dall'occorrenza di un fatto reato, ma da una preoccupazione complessiva per le condotte e gli stili di vita assunti dal minorenne che – per ragioni che possono essere riconducibili in genere a carenze educative, sofferenze psichiche, traumatismi infantili non superati – esprime agiti fortemente disfunzionali per sé e per gli altri, dando chiara manifestazione dell'esistenza di un disagio e/o di gravi criticità evolutive<sup>19</sup>.

Ora, uno degli aspetti più interessanti di queste misure – che si inscrivono all'interno di un procedimento "civile rafforzato" (o amministrativo) di volontaria giurisdizione [perché sono procedimenti *a*) svolti con la partecipazione del pubblico ministero e *b*) che possono comportare, a volte, alcune limitazioni della libertà personale]<sup>20</sup> – è lo svolgimento di un'attività istruttoria "allargata ed integrata", che viene generalmente gestita da un giudice onorario con competenze specialistiche e che viene effettuata con il coinvolgimento, oltre che del minore direttamente interessato, dei servizi del territorio e degli esercenti la responsabilità genitoriale. Un'istruttoria finalizzata, più che altro, a far emergere le eventuali aree di criticità e di problematicità del minore e a definire, con lo stesso, le prospettive di intervento socio-educativo o psico-terapeutico più adeguate.

Il monitoraggio e la gestione nel tempo di queste misure consentono poi al giudice onorario di cogliere, con rapidità, i "bisogni" del ragazzo e di intravedere, se vi sono, i segni predittivi delle trasformazioni in atto: questo al fine di modificare o di far cessare le misure rieducative applicate o, come si vedrà in seguito, di agevolare lo sviluppo di programmi di trattamento anche nell'ambito di eventuali vicende civili o penali.

---

<sup>18</sup> Art. 25, co. 1, r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404 e succ. modif.

<sup>19</sup> A questi aspetti, che di fatto incidono sull'evoluzione della personalità del minorenne, fa riferimento oggi la seconda parte dell'art. 25, co. 1, r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404 e succ. modif., ove si riferisce all'irregolarità del «carattere».

<sup>20</sup> Cfr., in proposito, A. Vaccaro, *Il civile rafforzato*, in *Minorigiustizia*, 1, 2008, pp. 81 ss.

Ciò detto, entrando nel dettaglio dell'analisi, esaminiamo, seppure brevemente, quelle che sono le misure rieducative in questione<sup>21</sup>, andando ad osservare quanto contenuto nella Parte III del r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404 e, precisamente, gli artt. 25 e ss. del suddetto testo di legge così come più volte modificato<sup>22</sup>.

Principiamo, quindi, dall'art. 25 r.d.l. 1404/1934, disciplinante le misure applicabili, nel quale si prevede che quando un minore di anni diciotto dia manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere, ossia metta in atto condotte sintomo di un grave disagio o di profonde criticità evolutive, il procuratore della Repubblica, l'ufficio di servizio sociale minorile, i genitori, il tutore, o gli organismi di educazione, di protezione e di assistenza dell'infanzia e dell'adolescenza, possano riferire i fatti al tribunale per i minorenni, il quale, a mezzo di uno dei suoi componenti all'uopo designato dal presidente, compie approfondite indagini sulla personalità del minore<sup>23</sup>.

Prende così avvio – se opportuno sulla base degli esiti di un'indagine psico-sociale previamente richiesta – l'attività istruttoria "allargata ed integrata" di cui si è detto pocanzi, che si avvale anzitutto della collaborazione dei servizi sociali e, nel caso, dei servizi specialistici del territorio. Tale attività è condotta da un giudice delegato – nella prassi quasi sempre un giudice onorario – il quale, mediante la celebrazione di alcune udienze, raccoglie le informazioni necessarie dal minore, dagli esercenti la responsabilità genitoriale, dall'eventuale tutore o curatore, dagli operatori dei servizi coinvolti e, ove eventualmente presente, dall'avvocato che assiste il minore<sup>24</sup>.

All'esito, acquisito il parere del pubblico ministero, il tribunale delibera in camera di consiglio e dispone o l'archiviazione del procedimento o, con decreto motivato, l'avvio di un programma psico-socio-educativo nell'ambito di una delle seguenti misure:

---

<sup>21</sup> Si precisa, per i non esperti del settore, che le misure rieducative sono chiamate, nella prassi, anche "misure amministrative" o, più in generale, "misure civili rafforzate", poiché disposte nell'ambito di un procedimento civile.

<sup>22</sup> Il r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, relativo all'istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni, è stato aggiornato 12 volte, l'ultima delle quali nel corso del 2020 (v. l. 29 luglio 2020, n. 107, che ha disposto, con l'art. 8, co. 1, l'introduzione dell'art. 6 *bis*). Ad ogni modo, per quel che qui interessa, le modifiche più significative della Parte III del testo di legge sono due: 1) quelle apportate dalla l. 25 luglio 1956, n. 888, che hanno ampliato il rispetto delle garanzie relative al giusto procedimento e la gamma degli interventi educativi esperibili nei confronti dei minorenni, intesi questi come soggetti attivi nell'ambito del proprio percorso di crescita e della propria conquista all'autonomia esistenziale; 2) quelle derivanti dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha 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.

<sup>23</sup> Il raggio di azione della normativa, circa i comportamenti irregolari del minore, va individuato nell'ambito di tutte quelle situazioni di disagio, disadattamento e devianza del minore che rappresentano un serio ostacolo al pieno sviluppo del processo evolutivo del soggetto, pregiudicandone il diritto a vedere tutelati i bisogni centrali per la formazione della sua personalità. A titolo esemplificativo, sulla base di un'analisi casistico-giurisprudenziale, si riportano – non per ordine di prevalenza numerica – alcune problematiche alquanto ricorrenti: abuso di sostanze alcoliche, stupefacenti e psicotrope; disturbi alimentari, del comportamento e della sfera sessuale; forme di addittività da gioco d'azzardo (dal *social gaming* al *gambling*) e da internet; ritiro sociale; abbandono scolastico; fughe da casa; agiti auto-etero aggressivi; atti di prevaricazione verso coetanei; conflitti in ambito familiare; frequentazione costante di gruppi devianti e/o trasgressivi; esercizio della prostituzione.

<sup>24</sup> Dal testo di legge si desume che l'assistenza legale non è obbligatoria, ma solo consentita.

- 1) l'affidamento del minore al servizio sociale minorile;
- 2) il collocamento del minore in un'ideale struttura, che potrebbe essere, a seconda delle necessità, anche una comunità educativa o una comunità terapeutica<sup>25</sup>.

Nel caso in cui venga disposta la prima misura prevista dall'art. 25, co. 1, n. 1 r.d.l. 1404/1934 (vale a dire l'affidamento del minore al servizio sociale minorile), nel decreto dovranno essere indicate, secondo quanto previsto dall'art. 27 dello stesso testo di legge, le prescrizioni che il minore dovrà seguire – che potranno riguardare, a seconda dei casi, la sua istruzione, la preparazione professionale il lavoro, l'utilizzazione del tempo libero, nonché eventuali terapie – oltre alle linee direttive dell'assistenza alle quali egli dovrà essere sottoposto.

Nel caso in cui venga disposto anche l'allontanamento del minore dalla abitazione familiare, il provvedimento dovrà indicare il luogo in cui il minore dovrà vivere e la persona o l'ente che si dovrà prenderà cura del suo mantenimento, della sua salute psico-fisica e della sua educazione.

Le prescrizioni e le direttive incluse nel programma psico-socio-educativo saranno condivise con tutte le persone indicate nel provvedimento e, soprattutto, con il minore, a cui saranno spiegati i motivi di tale decisione<sup>26</sup>.

I servizi incaricati e, in particolare, l'ente affidatario dovranno controllare la condotta del minore e lo dovranno aiutare nel superare le difficoltà via via riscontrate, mettendosi all'uopo anche in relazione con la sua famiglia e con le altre figure di riferimento che operano nell'ambito dei suoi ambienti di vita.

L'ente affidatario, ma anche gli altri servizi socio-sanitari coinvolti nel procedimento, saranno tenuti a riferire al giudice delegato, con una certa periodicità, in merito all'andamento della misura e a fornire notizie dettagliate:

- 1) sul comportamento del minore, delle persone che con lui interagiscono nell'ambito del progetto e di quelle che si sono prese cura di lui;
- 2) sull'osservanza o meno delle prescrizioni stabilite e delle direttive impartite;
- 3) su quant'altro interessi l'evoluzione del soggetto "affidato".

I servizi potranno avanzare altresì, se del caso, proposte di modifica delle prescrizioni, di trasformazione della misura oppure di cessazione della stessa<sup>27</sup>.

A tale riguardo, l'art. 29 r.d.l. 1404/1934 stabilisce infatti che le prescrizioni stabilite a norma dell'art. 27 possano essere modificate in ogni tempo e che è sempre facoltà del tribunale trasformare la misura disposta in un'altra, più idonea ai fini della rieducazione e del progressivo reinserimento del minore nella vita sociale.

---

<sup>25</sup> La misura del collocamento in una "casa di rieducazione" o in un "istituto medico-psico-pedagogico", prevista dall'art. 25, co. 1, n. 2 r.d.l. 1404/1934, ha subito negli anni una metamorfosi, tanto che oggi, essendo stati chiusi le case di rieducazione e gli istituti suddetti, vengono impiegate le strutture comunitarie degli enti locali o del privato sociale.

<sup>26</sup> Così come avviene nel procedimento penale, anche nei procedimenti civili i provvedimenti del tribunale vengono spiegati, nel limite del possibile, al minore con parole semplici e messaggi fruibili dal destinatario poiché tale attività, oltre che doverosa, è sensata dal punto di vista pedagogico e (ri)educativo.

<sup>27</sup> Come di norma, il decreto del tribunale per i minorenni potrà essere reclamato in corte d'appello.

Tale reinserimento, per i minori assoggettati alla misura del collocamento in idonea struttura (ai sensi del citato art. 25, co. 1, n. 2), potrà essere effettuato anche mediante la cosiddetta “licenza di esperimento” (quindi con un periodo di prova in totale “libertà”)<sup>28</sup>, anche se egli, nel frattempo, resterà comunque affidato al servizio sociale.

Anche la cessazione delle misure rieducative potrà essere ordinata in ogni tempo, allorché il tribunale verifichi:

- 1) che il minore appaia interamente riadattato;
- 2) che le condizioni fisiche o psichiche dello stesso siano tali da rendere inadatta e, quindi, inopportuna ogni tipo di misura.

Ad ogni modo, la cessazione della misura sarà ordinata dal tribunale per i minorenni al compimento del ventesimo anno di età del ragazzo, così come stabilito dall’art. 29, co. 2, r.d.l. 1404/1934<sup>29</sup>.

Va rilevato, invero, che a seguito della novella introdotta con la l. 8 marzo 1975, n. 39, che ha abbassato il limite della maggiore età precedentemente vigente (da ventuno a diciotto), la misura rieducativa in favore del minorenne termina necessariamente al compimento del diciottesimo anno di età, a meno che il diretto interessato, prima di tale data, avanzi richiesta scritta di essere ancora seguito e sostenuto dai servizi e dal tribunale, potendo continuare ad usufruire fino ai ventuno anni dei «diritti previdenziali, assistenziali e pensionistici» già riconosciuti dalla normativa minorile, in linea con quanto disposto dall’art. 23 della l. 39/1975 testé citata.

Si tratta, in estrema sintesi, di una richiesta di attivazione del cosiddetto “proseguo” amministrativo, istituito rientrando anch’esso nei procedimenti di volontaria giurisdizione, a cui il tribunale per i minorenni – dopo aver acquisito il parere del pubblico ministero, effettuate le dovute valutazioni e verificata l’effettiva disponibilità dei servizi – potrà dare seguito con l’emissione di un nuovo decreto che stabilirà, appunto, il mantenimento dell’affido sulla base di un programma ampiamente condiviso e in grado di dare continuità agli interventi psico-socio-educativi e di cura già avviati in passato<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Il concetto di licenza esperimento si ispira a quanto previsto per gli internati con la licenza finale di esperimento di cui agli artt. 52 e 53 l. 26 luglio 1975, n. 354 e succ. modif.

<sup>29</sup> Come si è visto, il testo di legge non indica un limite al di sotto del quale le misure rieducative non possano essere applicate, ma stabilisce unicamente la cessazione delle stesse al compimento del ventesimo anno di età. Ad ogni modo è raro riscontrare l’applicazione di queste misure a ragazze o a ragazzi preadolescenti.

<sup>30</sup> Il presupposto del proseguo amministrativo è rappresentato dalla pregressa applicazione di una misura rieducativa sulla base di un provvedimento emesso dal tribunale per i minorenni, ma la prassi applicativa – quanto meno presso l’Ufficio giudiziario di Milano – è quella di riconoscere la possibilità di accesso a tale istituto anche ai minori prima sottoposti a tutela o affidati ai sensi della l. 4 maggio 1983, n. 184. In tal caso, la richiesta di proseguo amministrativo viene avanzata dal minore direttamente interessato tramite il servizio sociale di riferimento o la struttura ove egli risulta collocato; la richiesta, che perviene alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, viene poi inoltrata al tribunale per i minorenni affinché provveda in proposito. Di conseguenza, il proseguo amministrativo può essere applicato anche ai minori stranieri non accompagnati secondo una lettura integrata tra quanto disposto dall’art. 13, co. 2, l. 7 aprile 2017, n. 47, e quanto previsto e disciplinato dagli artt. 25 e ss. del r.d.l. 1404/1934. Per approfondimenti v., al riguardo, C. Cascone, *Audizione su contrasto al bullismo e misure rieducative dei minori in Commissione Giustizia alla Camera dei Deputati*, 24 settembre 2019.

Quest'ultimo provvedimento, come si è detto, produrrà i suoi effetti sino a quando verrà dichiarata, sempre dall'organo che ha emesso il decreto, la sua cessazione: quindi, potenzialmente, fino al compimento del ventunesimo anno di età del diretto interessato<sup>31</sup>.

### 3.1. *Le misure rieducative in relazione al procedimento penale.*

Proseguendo con l'analisi degli articoli di legge, vediamo che l'art. 26 del r.d.l. 1404/1934 contempla alcune altre ipotesi di applicazione delle misure rieducative in questione qualora il minore sia sottoposto a procedimento penale.

Infatti, le suddette misure (l'affido all'ente o il collocamento in idonea struttura):

a) possono essere promosse dal pubblico ministero, se è in corso un procedimento penale a carico del minore, quando lo stesso:

1) non può essere o non è assoggettato a misura cautelare personale;  
2) è stato prosciolto per difetto di capacità di intendere e di volere (perché infraquattordicenne, o immaturo, o affetto da vizio totale di mente), senza però che sia stata applicata una misura di sicurezza detentiva;

b) devono essere valutate dal tribunale, per l'eventuale applicazione, quando sono stati concessi nei confronti dell'imputato minorenni:

3) il perdono giudiziale (ai sensi dell'art. 169 c.p.); oppure

4) la sospensione condizionale della pena (ai sensi degli artt. 163 e ss. c.p.).

Queste ipotesi applicative rendono immediatamente evidente un primo spazio di interazione tra misure penali ed *extra*-penali all'interno del sistema di giustizia minorile e, quindi, tra strumenti aventi natura e finalità diverse, di cui tutti gli operatori – nell'alveo dei compiti, ruoli e funzioni svolti nei diversi ambiti – possono "avvalersi" per perseguire lo scopo unico e condiviso: tutelare, educare e sostenere il soggetto in età evolutiva.

Non è insolito, almeno per ciò che concerne la prassi di alcuni tribunali, che procedimenti penali e procedimenti amministrativi nei confronti dello stesso minorenni vengano avviati a breve distanza l'uno dall'altro, anche quando siano stati commessi reati di notevole gravità (ad esempio, omicidi, lesioni aggravate, risse, violenze sessuali, spaccio di sostanze stupefacenti).

Di solito, i due procedimenti giudiziari, pur venendo avviati in tempi ravvicinati (il penale con lo svolgimento delle sue attività di indagine e con gli accertamenti sulla personalità del minore, ai sensi dell'art. 9 d.P.R. 448/1988, e l'amministrativo con le sue attività istruttorie allargate ed integrate), si sviluppano secondo tempistiche diverse,

---

<sup>31</sup> In continuità con tali previsioni, l'art. 30 r.d.l. 1404/1934 prevede che i soggetti «già rieducati» che non possono essere adeguatamente assistiti dalla propria famiglia, da altre persone o da istituti idonei a ciò destinati devono essere collocati all'interno di appositi servizi residenziali, che dovranno organizzarsi in modo tale da favorire in via principale l'inserimento lavorativo del minore/giovane adulto. Per favorire sempre l'integrazione sociale di tali soggetti, le autorità di pubblica sicurezza hanno dei limiti nell'indicare, fra i precedenti personali, l'avvenuta applicazione di misure rieducative, soprattutto quando queste sono state dichiarate cessate (v. l'art. 29 r.d.l. 1404/1934).

mettendo però a disposizione reciproca informazioni, indicazioni ed opportunità “trattamentali” utili al minore e agli operatori attivi nell’ambito di entrambi i procedimenti.

Vi sono situazioni – tipicamente quelle di minori processati “a piede libero” – nelle quali il procedimento amministrativo è più celere nella sua progressione e giunge prima a definizione (perché il progetto psico-socio-educativo viene più velocemente “confezionato”, o perché il decreto del tribunale risulta essere più tempestivo, o perché la misura rieducativa è immediatamente applicata, etc.), mentre il procedimento penale necessita di maggiore tempo per essere portato alla celebrazione dell’udienza preliminare (dove, di fatto, viene definito il maggior numero di procedimenti penali a carico di imputati minorenni).

In tal caso l’acquisizione in visione degli atti del procedimento amministrativo fornisce importanti ragguagli sulla personalità del minorenne e sul processo maturativo ed auto-regolativo, andando così ad arricchire gli elementi oggettivi e concreti su cui avanzare, in sede penale, eventuali proposte o richieste (quali l’avvio di un progetto di messa alla prova o l’applicazione del beneficio del perdono giudiziale) e fondare le decisioni del collegio giudicante.

Vi sono, d’altra parte, situazioni nelle quali avviene esattamente l’inverso, con il procedimento amministrativo che si “accoda” al procedimento penale, traendo da quest’ultimo le indicazioni fondamentali su cui fondare il proprio progetto psico-socio-educativo. Sono i casi nei quali ci si rende conto della necessità che il minore, a conclusione della propria vicenda penale, sia ulteriormente seguito dai servizi sociali e sanitari, perché egli risulta ancora fragile, vulnerabile e poco autonomo sul piano esistenziale.

Pensiamo, per citare alcune situazioni che si riscontrano nella prassi, a quelle in cui il minore viene prosciolto perché infraquattordicenne, oppure a quelle in cui il soggetto viene dichiarato non imputabile ai sensi dell’art. 98 c.p., oppure ancora a quelle in cui viene concesso il perdono giudiziale. Ma pensiamo, soprattutto – come l’evidenza empirica dimostra – alle situazioni nelle quali la messa alla prova si conclude positivamente, e quindi estingue il reato, ma il ragazzo o la ragazza necessita ancora, per sua stessa ammissione e richiesta, di essere seguito/a, aiutato/a e sostenuto/a nel suo percorso maturativo (ci si riferisce, emblematicamente, a situazioni riguardanti minori stranieri non accompagnati, a ragazzi e ragazze che hanno preso le distanze dalle organizzazioni criminali di appartenenza oppure ancora dalle proprie famiglie maltrattanti).

### *3.2. Le misure rieducative in relazione ai procedimenti civili.*

L’analisi della normativa inerente alle misure rieducative per i minorenni rivela poi ulteriori ambiti applicativi delle misure in parola ed altri spazi di interazione tra procedimenti e strumenti *extra*-penali.

L’ultimo comma dell’art. 26 del r.d.l. 1404/1934, infatti, prevede che la misura di cui all’art. 25 possa altresì essere disposta quando il minore si trovi nella condizione

prevista dall'art. 333 c.c., vale a dire quando è stata rilevata l'esistenza di una condotta per lui pregiudizievole da parte di uno o di entrambi i genitori<sup>32</sup>.

Ebbene, questo è un esempio tipico di interazione tra strumenti di intervento *extra*-penali che agiscono su livelli diversi, a dimostrazione ancora del fatto che:

- 1) il sistema di giustizia minorile non funziona per compartimenti stagni ma, al contrario, per compartimenti "comunicanti";
- 2) il sistema di giustizia minorile non è rigido, ma elastico, flessibile ed adattabile – pur sempre nei limiti di legge consentiti – perché incentrato sul preminente interesse del minore e, quindi, su un concetto complesso e integrato di essere umano in divenire all'interno della società.

Di conseguenza, operare in quest'ambito implica necessariamente molta preparazione ed un'ampia competenza perché, per ben agire, occorre comprendere a fondo il funzionamento dell'intero sistema di giustizia minorile, anche per impiegare al meglio ed in modo efficace l'"armamentario" che l'ordinamento giuridico mette effettivamente a disposizione.

### 3.3. *Le misure rieducative per le vittime di reato.*

Da ultimo, i procedimenti amministrativi possono essere attivati anche nei confronti di alcune vittime di reato, come quelle indicate all'art. 25 *bis* r.d.l. 1404/1934<sup>33</sup>, e segnatamente in due casi:

- 1) quando si abbia notizia che un minore degli anni diciotto esercita la prostituzione;
- 2) quando un minore degli anni diciotto straniero, privo di assistenza in Italia, sia vittima di uno dei delitti di cui agli articoli 600 *bis* (prostituzione minorile), 600 *ter* (pornografia minorile) e 601, co. 2 (tratta di persone) del codice penale.

---

<sup>32</sup> Per completezza si riporta di seguito il testo dell'art. 333 c.c. in tema di «*Condotta del genitore pregiudizievole ai figli*»: «Quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza prevista dall'articolo 330, ma appare comunque pregiudizievole al figlio, il giudice, secondo le circostanze, può adottare i provvedimenti convenienti e può anche disporre l'allontanamento di lui dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore. Tali provvedimenti sono revocabili in qualsiasi momento».

<sup>33</sup> Si rammenta che è stata la l. 3 agosto 1998, n. 269 (*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*), che ha disposto, con l'art. 2, co. 2, l'introduzione dell'art. 25 *bis*, intitolato «Minori che esercitano la prostituzione o vittime di reati a carattere sessuale». Tale norma, di fatto, ha carattere prevalente sulla più generale ipotesi dell'art. 25 r.d.l. 1404/1934 in quanto 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 al caso di specie. Di fatto, la norma impone al pubblico ufficiale o all'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 che, a sua volta, attiverà il tribunale che, in casi di urgenza, potrà procedere anche di ufficio. Tale prevalenza sussiste anche per i minori stranieri privi di assistenza in Italia che risultino essere vittima di alcuni specifici reati.

Nel primo caso la notizia viene trasmessa alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che promuove i procedimenti per la tutela del minore e propone eventualmente la nomina di un curatore<sup>34</sup>; il tribunale, a sua volta, adotta i provvedimenti utili all'assistenza, al recupero e al reinserimento del minore, provvedendo d'ufficio in casi di urgenza.

Nel secondo caso, il tribunale per i minorenni adotta sempre in via di urgenza le misure testé citate e, prima di confermare i provvedimenti adottati nell'interesse del minore, prende gli opportuni accordi con le autorità dello Stato di origine o di appartenenza.

Ora, senza addentrarsi nei dettagli di questa disposizione, quel che è importante rilevare è il fatto che le misure rieducative a tutela del minore di cui stiamo parlando possono essere attivate anche nei confronti delle vittime di reato e questo, oltre a dimostrare per l'ennesima volta come il sistema di giustizia minorile viaggi contemporaneamente lungo i binari del penale, del civile e dell'amministrativo, conferma come e quanto questo sistema – profondamente diverso da quello ordinario di giustizia – si occupi essenzialmente della persona (cioè del soggetto in età evolutiva), più che del fatto reato commesso, attivandosi persino nei confronti di chi è vittima di reato.

Non è così infrequente, infatti, che si venga a sapere che un imputato minore o un soggetto sottoposto a misure rieducative per la messa in atto di comportamenti a rischio o devianti, sia stato, a sua volta, vittima di reato o di più reati e che, per questi motivi, debbano impiegarsi in contemporanea strumenti diversi con finalità diverse. Pensiamo, ad esempio, sempre sulla base della osservazione empirica, ad alcuni casi che giungono all'attenzione del tribunale a) per agiti auto o etero aggressivi da parte di minori all'interno delle mura domestiche, oppure b) per denunce da parte dei genitori nei confronti del proprio figlio per atti di violenza sessuale perpetrati nei confronti del fratello o della sorella, oppure ancora c) per maltrattamenti in famiglia, dove il figlio con i propri comportamenti "tiene in scacco" i genitori. Casi, per certi versi emblematici, di violenza filio-parentale (*parental abuse*), fenomeno ancora poco conosciuto ed indagato nel nostro Paese<sup>35</sup>, che si concretizza, di fatto, quando gli agiti aggressivi, violenti, prevaricatori e predatori vengono commessi da figli (naturali o adottivi) a danno di altri componenti del nucleo familiare.

Ebbene, in alcuni casi come questi, quando si inizia a fare luce in sede istruttoria sulla reale situazione socio-familiare del minore, ci si rende conto – sempre più spesso – che i fatti commessi dal minore, quelli per cui è stato aperto un procedimento amministrativo o un procedimento penale, non sono altro che reati-sintomo di un disagio sottostante, di abusi a sua volta subiti o di maltrattamenti visti e vissuti nel corso degli anni da parte del ragazzo all'interno del proprio nucleo familiare.

---

<sup>34</sup> Sul punto, per approfondimenti, v., tra molti, G.O. Cesaro, *Il curatore speciale e la protezione dei best interests of the child: la tecnica del bilanciamento*, in *Famiglia e diritto*, 8-9, 2020, pp. 871 ss.

<sup>35</sup> Tra i principali volumi presenti in Italia si ricorda quello di M. Coletti, F. Di Lernia, R. Pereira (a cura di), *Tra segreto e vergogna. La violenza filio-parentale*, Bordeaux Ed., 2019. Si segnala che presso il Tribunale per i minorenni di Milano è attualmente in corso un'indagine criminologica su questo fenomeno.

Di conseguenza, chi intende ben operare in tale settore è, per forza di cose, chiamato a prestare attenzione, oltre agli atti processuali, alla persona e ad ascoltare e a cogliere ciò che essa esprime con le proprie parole, i propri gesti, i propri atteggiamenti e i propri comportamenti. Del resto, la conoscenza del fenomeno è fondamentale per la sua gestione o per il suo trattamento, e la piena conoscenza degli strumenti di cui si può disporre e di come essi possono essere impiegati è un'inestimabile risorsa per poter fornire, con sensatezza e responsabilità (sociale, più che giuridica), risposte adulte adeguate ed effettivamente efficaci ai bisogni del minore.

#### **4. Alcune considerazioni conclusive, seppure parziali e provvisorie.**

Alla luce di quanto emerso, e del fatto che, come si è visto, i procedimenti amministrativi rappresentano una sorta di "cerniera" tra il penale e il civile nell'ambito di un sistema di giustizia incentrato sulla persona – un sistema, si ribadisce, che intende assicurare con tutti gli strumenti di cui dispone la continuità degli interventi per il preminente interesse del minore –, tre – almeno – sono le considerazioni conclusive che possono essere formulate, sebbene queste siano naturalmente e inevitabilmente parziali e provvisorie.

##### *4.1. Prima considerazione: sull'efficacia dei procedimenti amministrativi.*

I procedimenti amministrativi, da soli o congiunti ai procedimenti penali, non possono che considerarsi, dopo quanto abbiamo analizzato, quali:

- 1) efficaci "finestre" sullo stile di vita del minore, sul suo modo di relazionarsi con gli altri, sulle sue risorse e sulle sue fragilità, anche di natura familiare;
- 2) efficaci strumenti di intervento educativo e preventivo.

##### *4.2. Seconda considerazione: sulla rilevanza numerica dei procedimenti amministrativi.*

I procedimenti amministrativi e le misure rieducative all'interno del sistema di giustizia minorile non sono così sporadici come si potrebbe pensare.

Infatti, benché solo alcuni uffici giudiziari minorili del nostro Paese impieghino tali procedimenti ed applichino tali misure, essi generano una mole di "affari" non indifferente<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Secondo i dati Istat disponibili, ricavabili dalle statistiche giudiziarie civili, il numero di procedimenti amministrativi minorili in Italia, nell'ultimo decennio, ha raggiunto valori massimi assoluti che si aggirano attorno alle 2.100 unità (come procedimenti "sopravvenuti") e alle 3.900 unità (come procedimenti "pendenti"). Tra gli studi statistici più rilevanti e approfonditi in proposito si segnala quello della Fondazione Zancan (a cura di), *Giovani irregolari tra marginalità e devianza*, in *Quaderni della difesa civica*, 6, 2010. Ad ogni modo, nel corso degli anni si è assistito ad una graduale desuetudine nell'applicazione delle misure rieducative, soprattutto in alcune aree del territorio nazionale (C. Cascone, *Audizione su contrasto al bullismo e misure rieducative*, cit.), sicché non sono molti gli uffici giudiziari minorili che oggi le impiegano. Tra questi uffici, oltre al Tribunale per i minorenni di Milano, vi sono, per quanto è noto allo scrivente, i Tribunali di Napoli, Firenze, Bologna, Brescia, Roma, Palermo e Catanzaro.

Ad esempio, presso il Tribunale per i minorenni di Milano, il numero di procedimenti aperti ogni anno è superiore alle 600 unità<sup>37</sup>.

Nel dettaglio, 643 nel 2018, 813 nel 2019 e 686 nel 2020 (v. Tabella 1)<sup>38</sup>.

**Tabella 1: Procedimenti amministrativi aperti (2018-2020)**

ANNO (1 gennaio-31 dicembre)	TOTALE
2018	643
2019	813
2020	686

Fonte: Cancelleria civile del Tribunale per i minorenni di Milano

Di questi, circa l'80% viene aperto su segnalazione dei servizi. Il rimanente 20% è suddiviso tra a) procedimenti aperti su richiesta dei genitori, spesso per il tramite di un avvocato e b) procedimenti aperti su richiesta del PM.

A questi numeri, che già sono elevati, vanno sommati poi quelli relativi ai fascicoli, e quindi ai procedimenti, già aperti negli anni precedenti che, ad eccezione di quelli che vengono chiusi per archiviazione o per cessazione, sono la maggior parte: ossia alcune migliaia<sup>39</sup>.

#### 4.3. Terza considerazione: sulla legittima natura dei procedimenti amministrativi.

Come abbiamo visto più volte, nel corso della presente disamina, i procedimenti amministrativi e, soprattutto, le misure da essi contemplate, hanno una spiccata carica ri-educativa.

Di conseguenza, eventuali dubbi o perplessità sulla loro natura, finalità o legittimità costituzionale possono ritenersi ampiamente superati.

Non a caso, tutte le questioni di legittimità costituzionale sino ad ora sollevate sono state superate, in quanto è stato ribadito, in più occasioni, il loro significato protettivo e il loro scopo propriamente educativo<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> I dati sono stati gentilmente forniti dalla Cancelleria civile del Tribunale per i minorenni di Milano.

<sup>38</sup> L'incremento numerico del 2019 è dovuto al fatto che dal 2018, vale a dire da quando si sono prodotti gli effetti dell'art. 13, co. 2, l. 47/2017 concernente «Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati» (cosiddetta Legge Zampa), il tribunale per i minorenni è divenuto competente per quanto riguarda i procedimenti amministrativi nei loro confronti, soprattutto per quel che concerne la loro gestione e tutela sino al compimento del ventunesimo anno di età (v., *supra*, nota 30).

<sup>39</sup> A titolo indicativo: nel 2018 sono stati esauriti 739 procedimenti civili, nel 2019 591 e nel 2020 724. Trattasi, ovviamente, di procedimenti che possono essere stati avviati anche negli anni precedenti a quelli sopra indicati. Quanto al volume dei procedimenti "attivi", ossia in carico ai giudici del Tribunale per i minorenni di Milano, questi sono al momento 1.961 (dati aggiornati al 4 febbraio 2021).

<sup>40</sup> Lo stesso Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano ha di recente ricordato che: «La legittimità costituzionale delle misure amministrative si fonda [...] sul valore del loro contenuto educativo e sul principio secondo cui la difesa sociale si attua principalmente attraverso

Inoltre, queste misure non possono e non devono essere intese come strumenti di difesa sociale<sup>41</sup>, ma come forme di ausilio finalizzato a fornire un aiuto ai minorenni, quali soggetti fragili, per il superamento di situazioni soggettive di criticità, di disadattamento e di rischio che rendono tali individui autori e/o vittime di condotte devianti o criminali<sup>42</sup>.

In definitiva, tali misure costituiscono una risorsa ed un'opportunità<sup>43</sup>.

Tra i tanti istituti che il sistema ordinario potrebbe mutuare dal sistema minorile – qualora davvero vi fosse una reale intenzione di creare un sistema per gli adulti che riporti al centro del discorso la persona e si riveli, così, più mite e, probabilmente, anche più efficace<sup>44</sup> – si potrebbe pensare anche ad un adattamento di queste misure rieducative ai soggetti di maggiore età, per garantire, o perlomeno favorire, un'adeguata ed integrata convivenza sociale degli stessi<sup>45</sup>.

## Bibliografia.

---

l'integrazione dei soggetti che, per diverse cause, sono estraniati dalla società» (C. Cascone, *Audizione su contrasto al bullismo e misure rieducative*, cit.).

<sup>41</sup> Le misure rieducative amministrative per i minorenni non possono in alcun modo essere equiparate alle misure di sicurezza disposte in ragione della ritenuta pericolosità sociale di un soggetto, essendone del tutto differenti le finalità, l'ambito di applicazione, la procedura esecutiva e la disciplina normativa (v. E. Palermo Fabris, *La prevenzione precedente e successiva ad un reato nel sistema minorile: le misure di sicurezza e le misure amministrative*, in *Minorigiustizia*, 1, 2013, pp. 36 ss.). Con la stessa determinazione, deve riconoscersi che le misure rieducative minorili non sono assimilabili né formalmente né sostanzialmente alle misure di prevenzione personali, indirizzate queste ultime a limitare le prerogative di alcuni soggetti in considerazione del pericolo che può derivare dall'assenza di vincoli e controlli. Si ricordi che la Corte di Cassazione, Sez. I, il 9 maggio 1974 (CED126907), ha ravvisato che fra le misure di prevenzione e le misure rieducative sussiste un rapporto di specialità, con la conseguenza che le seconde sono legittimamente applicabili ai minorenni in quanto misure che oltre alla funzione preventiva svolgono e perseguono quella (ri)educativa. In tema di misure di prevenzione per i minorenni v., per approfondimenti, E. Mariani, *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzioni personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamento di interessi*, Giuffrè, 2021, pp. 137 ss.; sul tema delle misure prevenzione in generale v., quanto all'inquadramento storico e sistematico, F. Basile, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Giappichelli, 2020, pp. 1-28, quanto alle questioni di legittimità costituzionale, G. Grasso, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in *Sistema Penale*, 14 febbraio 2020.

<sup>42</sup> A tale proposito v. anche quanto emerso dal documento della *Commissione per l'infanzia e l'adolescenza a conclusione dell'indagine conoscitiva su bullismo e cyberbullismo*, approvato nella seduta del 29 ottobre 2019, nonché i testi di alcune audizioni, tra cui quella della dott.ssa Maria Carla Gatto, Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano (seduta n. 13 del 4 aprile 2019).

<sup>43</sup> A tale proposito v. E. Buccoliero, *Il Tribunale che educa. I progetti rieducativi dei ragazzi in difficoltà nel corso dei procedimenti amministrativi*, in *Minorigiustizia*, 3, 2012, pp. 313 ss.

<sup>44</sup> Su questi aspetti v., ampiamente, G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992; nonché le riflessioni dello stesso Autore sul ruolo della giustizia nel diritto in *Id.*, *Diritto allo specchio*, Einaudi, 2018.

<sup>45</sup> V., ad esempio, L. Cavana, *Pedagogia della devianza e controllo sociale*, in *Minorigiustizia*, 1, 2010, pp. 14 ss.

M. Ancel, *La défense sociale nouvelle: un mouvement de politique criminelle humaniste*, Cujas, 1981.

A. Balloni, R. Bisi, R. Sette, *Criminologia applicata*, Cedam, 2009.

R. Bartoli, *La "novità" della sospensione del procedimento come messa alla prova*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 dicembre 2015.

F. Basile, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Giappichelli, 2020.

R. Bianchetti, *La specializzazione degli organi giudiziari minorili* (commento all'art. 2 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448), in G.F. Basini, C. Bonilini, M. Confortini (a cura di), *Codice di famiglia, minori e soggetti deboli*, Tomo II, UTET, 2014, pp. 4883 ss.

E. Buccoliero, *Il Tribunale che educa. I progetti rieducativi dei ragazzi in difficoltà nel corso dei procedimenti amministrativi*, in *Minorigiustizia*, 3, 2012, pp. 313 ss.

E. Calvanese, G. Ponti, *Criminologia clínica e pericia criminológica na Itália*, in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 28, 1999, pp. 39 ss.

C. Cascone, *Audizione su contrasto al bullismo e misure rieducative dei minori in Commissione Giustizia alla Camera dei Deputati*, 24 settembre 2019.

L. Cavana, *Pedagogia della devianza e controllo sociale*, in *Minorigiustizia*, 1, 2010, pp. 14 ss.

A. Ceretti, *L'orizzonte artificiale. Problemi epistemologici della criminologia*, Cedam, 1992.

C. Cesari, *Sospensione del processo con messa alla prova*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. IX, Giuffrè, 2016, pp. 1005 ss.

G.O. Cesaro, *Il curatore speciale e la protezione dei best interests of the child: la tecnica del bilanciamento*, in *Famiglia e diritto*, 8-9, 2020, pp. 871 ss.

S. Ciappi, A. Coluccia, *Giustizia criminale. Retribuzione, riabilitazione, e riparazione: modelli e strategie di intervento penale a confronto*, FrancoAngeli, 1997.

Circolare del CSM del 12 luglio 2018 relativa ai criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari minorili per il triennio 2020-2022).

M. Coletti, F. Di Lernia, R. Pereira (a cura di), *Tra segreto e vergogna. La violenza filio-parentale*, Bordeaux Ed., 2019.

Documento della Commissione per l'infanzia e l'adolescenza a conclusione dell'indagine conoscitiva su bullismo e cyberbullismo, approvato nella seduta del 29 ottobre 2019.

E. Ferri, *Principi di diritto criminale. Delinquente e delitto nella scienza, nella legislazione e nella giurisprudenza*, UTET, 1928.

Fondazione Zancan (a cura di), *Giovani irregolari tra marginalità e devianza*, in *Quaderni della difesa civica*, 6, 2010.

G. Forti, *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e del controllo penale*, Raffaello Cortina Editore, 2000.

F. Gramatica, *Principi di difesa sociale*, Cedam, 1961.

G. Grasso, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in *Sistema Penale*, 14 febbraio 2020.

G. Mannozi, G.A. Lodigiani, *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Giappichelli, 2017.

F. Mantovani, *Diritto Penale. Parte generale*, Cedam, 2017.

E. Mariani, *La sospensione del processo con messa alla prova: finalità, presupposti, contenuti ed esito (commento agli artt. 28 e 29 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448)*, in G.F. Basini, C. Bonilini, M. Confortini (a cura di), *Codice di famiglia, minori*, cit., pp. 4961 ss.

E. Mariani, *Crisi del sistema sanzionatorio e prospettive evolutive. Un'analisi criminologica dalla giustizia penale minorile a quella ordinaria*, Maggioli, 2014.

E. Mariani, *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzioni personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamento di interessi*, Giuffrè, 2021, pp. 137 ss.

I. Merzagora Betsos, *Il colloquio criminologico. Il momento diagnostico e valutativo in criminologia clinica*, Unicopli, 1987.

M. Miedico, *Sospensione del processo e messa alla prova anche per i maggiorenni*, in *Diritto penale contemporaneo*, 14 aprile 2014.

E. Opocher, voce «*Giustizia (filosofia del diritto)*», in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIX, Giuffrè, 1970, pp. 557 ss.

E. Palermo Fabris, *La prevenzione precedente e successiva ad un reato nel sistema minorile: le misure di sicurezza e le misure amministrative*, in *Minorigiustizia*, 1, 2013, pp. 36 ss.

A. Pè, A. Ruggiu (a cura di), *Il giusto processo e la protezione del minore*, FrancoAngeli, 2011

G. Ponti, I. Merzagora Betsos, *Compendio di criminologia*, Raffaello Cortina Editore, 2008.

J. Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press, 2001.

C. Serra (a cura di), *Nuove proposte di criminologia applicata*, Giuffrè, 2005.

G.B. Traverso (a cura di), *Criminologia e psichiatria forense. Momenti di riflessione dottrinale ed applicativa*, Giuffrè, 1987.

A. Vaccaro, *Il civile rafforzato*, in *Minorigiustizia*, 1, 2008, pp. 81 ss.

G. Zagrebelsky, *Diritto allo specchio*, Einaudi, 2018.

G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992.

E. Zappalà (a cura di), *La giurisdizione specializzata nella giustizia minorile*, Giappichelli, 2015.