



N. 24 - maggio 2023

A.S. n. 349 - Norme in materia di delinquenza minorile

Il **disegno di legge n. 349**, di iniziativa del **senatore Romeo e altri**, reca norme in materia di contrasto ai fenomeni di delinquenza minorile.

Contenuto del disegno di legge

Il **disegno di legge n. 349** si compone di 5 articoli.

L'**articolo 1** interviene sulla disciplina del processo penale minorile di cui al d.P.R. n. 448 del 1988. In particolare il **comma 1, lett. a)** aggiunge un ulteriore comma all'articolo 27, in tema di **sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto**.

L'art. 27 d.p.R. 448/1988 disciplina con riguardo alla giustizia minorile l'**istituto dell'irrilevanza del fatto**. In forza dell'art 27 del d.P.R. del 1988 il giudice deve emettere la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto laddove ricorra la presenza di **tre concorrenti requisiti**: la tenuità del fatto, l'occasionalità del comportamento e il pregiudizio per il minore, derivante da un ulteriore corso del procedimento. La declaratoria di irrilevanza del fatto può essere pronunciata durante l'indagine preliminare e ad esito dell'udienza preliminare. La declaratoria di irrilevanza del fatto pronunciata in queste due fasi deve essere preceduta dal consenso del minore alla definizione anticipata del processo. Un tale esito può anche concludere il giudizio immediato, il giudizio direttissimo e, a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale, anche la fase dibattimentale.

Si tratta di un istituto che permette di perseguire **due differenti finalità**: da un lato rende possibile concentrare l'attenzione sulla personalità del minore, realizzando sia il principio di minima offensività sia il principio di adeguatezza, sancito dall'art. 1 d.P.R. 448/1988; dall'altro lato persegue una finalità deflattiva nella misura in cui permette di estromettere dal circuito penale quei fatti di reato che si caratterizzano per una scarsa offensività ed allarme sociale e posso, in estrema sintesi, definirsi come reati bagatellari.

Il nuovo comma dell'articolo 27 introduce alcune **ipotesi nelle quali il fatto non può essere ritenuto di particolare tenuità**. In particolare si tratta dei casi in cui l'autore:

- abbia agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali;
- abbia adoperato sevizie;
- abbia profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa, ovvero

- quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

Inoltre il fatto non può essere ritenuto di particolare tenuità anche quando si procede per delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, ovvero per i delitti di cui agli articoli 336 (Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale), 337 (Resistenza a un pubblico ufficiale) e 341-*bis* (Oltraggio a pubblico ufficiale) del codice penale, quando il reato è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, e per il delitto di oltraggio a un magistrato in udienza di cui all'articolo 343 del medesimo codice.

La disposizione riprende quanto previsto dall'articolo 131-*bis* del codice penale, che disciplina, con riguardo al processo penale (non minorile), la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto. Sono individuate, al secondo comma dell'articolo 131-*bis* c.p., infatti, specifiche situazioni in presenza delle quali l'offesa non può mai essere ritenuta di particolare tenuità e che, dunque, precludono anche astrattamente il riconoscimento della causa di non punibilità.

Occorre ricordare che, con la sentenza n. 49494 del 2019, la Corte di Cassazione si è pronunciata, in senso negativo, all'applicazione al giudizio minorile (d.P.R. 488/1988) della particolare tenuità di cui all'articolo 131-*bis* c.p. La pronuncia nasceva dal ricorso, poi ritenuto infondato, nel quale la difesa del ricorrente lamentava la violazione di legge in quanto il giudice di merito aveva escluso la applicabilità della particolare tenuità del fatto al processo minorile: il giudice di merito aveva ritenuto che l'istituto di cui all'art 131-*bis* c.p. non potesse trovare applicazione in quanto si sarebbe sovrapposto all'istituto della non rilevanza del fatto di cui all'art 27 del d.P.R. n.488/1988. Il giudice di legittimità ha escluso l'applicabilità della particolare tenuità, ravvisando tra le due norme (art 131-*bis* c.p. e all'articolo 27 d.P.R. 488/1988), l'esistenza di un'antinomia, risolvibile con la prevalenza della norma speciale su quella generale. La norma sarebbe caratterizzata da una peculiare finalità connessa alla specifica valutazione della personalità dell'imputato minorenne in quanto soggetto il cui sviluppo risulta in divenire.

La **lett. b)** del **comma 1** dell'articolo 1 introduce poi nel d.P.R. un nuovo articolo 27-*bis*, per il quale l'esito positivo di un **percorso di reinserimento e di rieducazione** da parte del minore, accertato dal giudice procedente in apposita udienza, implica **l'estinzione del reato** a fronte del quale era stata disposta la sospensione del processo. In caso di valutazione negativa, invece l'*iter* processuale riprende il proprio corso, sicché il giudice “restituisce gli atti al pubblico ministero per la prosecuzione del procedimento penale”, con esclusione dell'applicazione dell'istituto della messa alla prova.

Con riguardo ai **presupposti** la disposizione prevede che lo strumento è applicabile nel caso di reati per i quali è prevista la **pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni** ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, **commessi da tre o più persone**.

Occorre ricordare che la normativa internazionale (in particolare le “Regole minime sull'amministrazione della giustizia dei minori”, note anche come **Regole di Pechino**, adottate dall'ONU il 29 novembre 1985) attribuisce ampia importanza ai percorsi alternativi al procedimento penale come risposta adeguata alla specificità del disagio giovanile.

La disposizione non sembra prevedere specifici requisiti in ordine alla **valutazione della personalità dei minorenni** coinvolti (requisiti invece richiesti ai sensi dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 per la sospensione del processo con messa alla prova). Con riguardo al ruolo del minore e

al suo consenso, la disposizione richiede **l'accordo dell'esercente la responsabilità genitoriale** imponendo tuttavia al PM di notificare anche al minore l'istanza di definizione anticipata subordinata all'accesso a un percorso di reinserimento e rieducazione civica e sociale. Ed ancora la mancata volontà del minore di sottoporsi al programma rieducativo determina una preclusione all'accesso all'istituto della messa alla prova (vedi *infra*).

L'istituto della messa alla prova, disciplinato per quanto concerne il processo penale minorile dagli artt. 28-29 del d.P.R. n. 448 del 1988, rientra fra gli strumenti di *probation* processuale che rispondono all'esigenza di fornire una soluzione al processo minorile prescindendo, ove possibile, dall'irrogazione di una condanna *strictu sensu*. La messa alla prova consiste in una **modalità alternativa di definizione del processo**, mediante la quale è possibile pervenire ad una pronuncia di proscioglimento per estinzione del reato, laddove il periodo di prova cui accede l'imputato, ammesso dal giudice in presenza di determinati presupposti normativi, si concluda con esito positivo. L'istituto prevede che il minore venga messo alla prova sulla base di **un progetto educativo predisposto dai servizi sociali minorili**, che può avere i contenuti più disparati: si può trattare di prescrizioni di fare o di non fare, principalmente che riguardano lo studio o il lavoro, ma anche sport, attività sociali o di volontariato.

La sospensione del processo può essere disposta per qualunque tipo di reato, indipendentemente dalla pena astrattamente prevista. L'art. 28, tuttavia, opera una distinzione tra reati punibili con la reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni e reati residuali; tale distinzione si riferisce esclusivamente alla durata della sospensione del processo che, nel primo caso, non può superare i **tre anni** e **un anno** nel secondo. La sospensione del processo può essere chiesta dalle parti in ogni stato e grado del processo, ovvero sia in **sede di udienza preliminare** sia **in fase dibattimentale**. La richiesta di sospensione presuppone il **consenso del minore**. Con l'ordinanza di sospensione il giudice affida il minore ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia per l'attuazione della prova, anche in collaborazione con i servizi sociali socio-assistenziali degli enti locali. La presa in carico ad opera dei servizi sociali permette di valutare la personalità del minore, affinché realizzi una piena consapevolezza circa la sua responsabilità e le ragioni che lo hanno spinto a delinquere. L'art. 28 del d.p.r. 448/1998, 448 prevede la possibilità per il giudice di revocare la prova a fronte di ripetute e gravi trasgressioni al programma. Fuori dall'ipotesi in cui interviene la revoca della misura, il giudice decorso il periodo di sospensione, fisserà una **nuova udienza** nella quale dichiarerà con sentenza **estinto** il reato se, tenuto conto del comportamento del minore e dell'evoluzione della sua personalità, ritiene che la prova abbia avuto **esito positivo**, pronunciando sentenza di non luogo a procedere se intervenuta nel corso dell'udienza preliminare ovvero di non doversi procedere, nel caso in cui la sentenza intervenga in sede dibattimentale. Se, invece, ritiene **l'esito negativo**, il giudice procederà nello svolgimento dell'udienza preliminare o dibattimentale.

Relativamente al **procedimento l'iniziativa è rimessa al PM** (non è prevista alcuna iniziativa del "minore", né tantomeno l'assunzione d'ufficio), il quale notifica, al minore e all'esercente la responsabilità genitoriale, l'istanza di definizione anticipata subordinata all'accesso da parte del minore a un percorso di reinserimento e rieducazione civica e sociale sulla base di un programma rieducativo.

La disposizione non precisa in quale fase procedimentale possa essere proposta dal PM l'istanza di definizione anticipata del procedimento, subordinata al positivo svolgimento del percorso rieducativo. Sembrerebbe doversi ritenere che la declaratoria di sospensione con accesso al programma rieducativo debba essere adottato durante la fase delle indagini preliminari e quindi prima dell'esercizio dell'azione penale. Sul piano testuale la disposizione fa riferimento al "procedimento" e non al "processo".

Il percorso di reinserimento e rieducazione civica e sociale si basa su un programma rieducativo che preveda, sentiti i servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e compatibilmente

con la legislazione sul lavoro minorile, lo svolgimento di lavori socialmente utili o la collaborazione a titolo gratuito con enti *no profit* o lo svolgimento di altre attività a beneficio della comunità di appartenenza, per un periodo compreso da uno a sei mesi.

Il programma rieducativo, redatto anche in collaborazione con i soggetti di cui all'art. 6 del d.P.R. del 1988 (e quindi in questo caso non solo i servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, ma anche i servizi sociali territoriali *rectius* i servizi di assistenza istituiti dagli enti locali), deve essere depositato entro trenta giorni dalla notifica dell'istanza del PM; ricevuto il programma, il PM nei dieci giorni successivi deve trasmetterlo al giudice al fine di fissare l'udienza per deliberare il provvedimento di ammissione del minore al percorso di reinserimento e rieducazione.

Con l'ordinanza di ammissione il giudice è chiamato a stabilire anche la **durata del percorso di reinserimento e rieducazione** presentato (come detto per un periodo compreso tra uno e sei mesi) e a disporre la sospensione del procedimento per un periodo massimo di sei mesi, entro i quali deve essere eseguito il percorso concordato e fissata l'udienza di verifica.

La disposizione non indica espressamente le modalità di calcolo della pena edittale che costituisce il parametro di commisurazione della durata del percorso.

Il mancato accesso al percorso rieducativo da parte del minore ovvero l'interruzione ingiustificata dello stesso precludono la possibilità di applicazione dell'istituto della messa alla prova (artt. 28 e 29 del d.P.R. del 1988).

In questo caso, anche se espressamente non precisato dalla disposizione, è evidente che il procedimento, sospeso, debba riprendere il proprio corso.

Al termine del percorso di reinserimento e rieducazione, il giudice, valutato l'esito positivo del programma rieducativo, sentite se del caso le parti, pronuncia sentenza di non luogo a procedere dichiarando l'estinzione del reato. Nel caso di valutazione con esito negativo riguardo all'attività svolta dal minore durante il programma rieducativo, il giudice restituisce gli atti al pubblico ministero per la prosecuzione del procedimento penale con esclusione dell'applicazione della messa alla prova.

L'articolo 2 del disegno di legge, al comma 1, estende l'applicazione della procedura **dell'ammonimento del questore** già prevista per il reato di *stalking* a tutti i delitti per i quali sia prevista una pena nel massimo non inferiore a cinque anni commessi da minorenni di età compresa tra i dodici e i quattordici anni. Gli effetti dell'ammonimento cessano al compimento della maggiore età (comma 3).

Il disegno di legge richiama la disciplina prevista dall'art. 8, commi 1 e 2, del d.l. n. 11 del 2009, che consente alla persona offesa, sino a quando non sia stata proposta querela, di esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza avanzando al questore richiesta di ammonimento nei confronti dello *stalker*. Il questore potrà adottare un provvedimento di ammonimento orale in cui inviterà l'interessato a tenere una condotta conforme, nonché potrà emanare provvedimenti ablativi in materia di armi e munizioni. La legge lascia al questore la possibilità e la discrezionalità di effettuare un'istruttoria di approfondimento, tramite assunzione di informazioni da persone e dagli organi investigativi.

Ai fini dell'ammonimento il questore convoca il minore unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale.

La disposizione riprende quanto già previsto in relazione agli atti di cyberbullismo dalla legge n. 71 del 2017. Tale legge prevede, infatti l'applicazione della disciplina sull'ammonimento del questore, mutuata da quella dello stalking, anche al cyberbullismo: fino a quando non sia stata proposta querela o presentata denuncia per i reati di ingiuria, diffamazione, minaccia o trattamento illecito di dati personali commessi, mediante Internet, da minorenni ultraquattordicenni nei confronti di altro minorenne, il questore - assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti - potrà convocare il minore responsabile (insieme ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale), ammonendolo oralmente ed invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge

Il questore può applicare la **sanzione amministrativa da 200 a 1.000 euro** nei confronti del soggetto che era tenuto alla sorveglianza del minore o all'assolvimento degli obblighi educativi nei suoi confronti, salvo che non provi di non aver potuto impedire il fatto.

L'articolo 3 aggiunge all'articolo 414 che punisce il reato di istigazione a delinquere un nuovo comma. Il nuovo comma punisce con la reclusione da 1 a 5 anni (*si valuti l'opportunità di specificare che si tratta della pena della reclusione*) l'istigazione o l'apologia, effettuata attraverso strumenti informatici o telematici o con qualsiasi altro mezzo di comunicazione, avente ad oggetto la commissione di atti di violenza compiuti da tre o più minorenni.

Si valuti l'opportunità di chiarire l'ambito di applicazione della disposizione meglio precisando quali siano gli "atti di violenza".

L'articolo 4 introduce una serie di disposizioni finalizzate ad assicurare tutela alle vittime dei reati commessi per via telematica.

Più nel dettaglio si prevede che chiunque sia stato **vittima di un reato commesso per via telematica da tre o più minori**, eventualmente in concorso con maggiorenni, può inoltrare al titolare del trattamento o al gestore del sito *internet* o del *social media* **un'istanza per l'oscuramento**, la rimozione o il blocco di qualsiasi dato personale riguardante i fatti di reato di cui è stato vittima, diffuso nella rete *internet*, previa conservazione dei dati originali, anche qualora il reato, da identificare espressamente tramite relativo URL (*uniform resource locator*), non integri le fattispecie previste dall'articolo 167 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (in materia di trattamento illecito di dati, ovvero da altre norme incriminatrici).

Tenuto conto del presunto "anonimato" che connota l'uso di internet, potrebbe in molti casi risultare difficile comprendere se la condotta lesiva è stata commessa ai suoi danni da "tre o più minori, eventualmente in concorso con maggiorenni", elemento questo peraltro che sembrerebbe costituire condizione per poter formulare istanza di oscuramento o rimozione.

Nel caso in cui entro le ventiquattro ore successive al ricevimento dell'istanza, il soggetto responsabile non abbia comunicato di avere assunto l'incarico di provvedere all'oscuramento, alla rimozione o al blocco richiesto, ed entro quarantotto ore non vi abbia provveduto, o comunque nel caso in cui non sia possibile identificare il titolare del trattamento o il gestore del sito *internet* o del *social media*, **l'interessato può rivolgere analoga richiesta**, mediante segnalazione o reclamo, **al Garante per la protezione dei dati personali**, il quale, entro quarantotto ore dal ricevimento della richiesta, provvede ai sensi degli articoli 143 e 144 del citato codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

La disposizione ricalca quanto già previsto dalla legge n. 71 del 2017 con riguardo ai fenomeni di cyberbullismo. In particolare la legge prevede che il minorenne che abbia compiuto 14 anni e sia vittima di bullismo informatico (nonché ciascun genitore o chi esercita la responsabilità sul minore) possa

rivolgere istanza al gestore del sito Internet o del social media o, comunque, al titolare del trattamento per ottenere provvedimenti inibitori e prescrittivi a sua tutela (oscuramento, rimozione, blocco di qualsiasi altro dato personale del minore diffuso su Internet, con conservazione dei dati originali). Il titolare del trattamento o il gestore del sito Internet o del social media deve comunicare, entro 24 ore dall'istanza, di avere assunto l'incarico e deve provvedere sulla richiesta nelle successive 48 ore. In caso contrario l'interessato può rivolgere analoga richiesta, mediante segnalazione o reclamo, al Garante per la protezione dei dati personali che deve provvedere, in base alla normativa vigente, entro le successive 48 ore

L'articolo 5 della proposta di legge, infine, modifica la contravvenzione prevista dall'art. 731 del codice penale in caso di **inosservanza dell'obbligo scolastico**.

Si ricorda che attualmente l'art. 731 c.p. punisce con l'ammenda fino a 30 euro chiunque, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza di un minore, omette, senza giusto motivo, d'impartirgli o di fargli impartire l'istruzione elementare. Si tratta di un reato a soggettività ristretta, che può essere commesso da genitori, tutori, adottanti, affidatari, responsabili degli istituti di assistenza, pervenendo, in sostanza, ad una coincidenza tra i soggetti destinatari dell'obbligo penalmente sanzionato e i soggetti responsabili dell'adempimento dell'obbligo scolastico che, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 76 del 2005 sono «i genitori dei minori o coloro che a qualsiasi titolo ne facciano le veci». La condotta può essere posta in essere soltanto attraverso un'omissione e – data la natura contravvenzionale – non rileva l'elemento soggettivo che può essere, indifferentemente, il dolo o la colpa. Il reato è attribuito alla competenza del giudice di pace (art. 4, co. 1, lett. b) del d.lgs. n. 274 del 2000). Per quanto riguarda l'ambito di applicazione della norma penale, la disposizione utilizza tanto nella rubrica, quanto nel testo, l'aggettivo "elementare". Ciononostante, fino al 2010, la contravvenzione si applicava anche per l'inosservanza dell'obbligo di frequenza della scuola media in virtù dell'art. 8 della legge n. 1859 del 1962 (Istituzione e ordinamento della scuola media statale), che prevedeva in caso di violazione dell'obbligo scolastico l'applicazione delle «sanzioni previste dalle vigenti disposizioni per gli inadempimenti all'obbligo dell'istruzione elementare». Con l'abrogazione di questa norma da parte del d.lgs. n. 212 del 2010, nessuna norma penale punisce attualmente l'inosservanza dell'obbligo scolastico della scuola media anche inferiore, sicché l'eventuale estensione dell'art. 731 a detta ipotesi si risolverebbe in un'inammissibile interpretazione analogica *in malam partem*. In questo senso si è espressa la Corte di cassazione (Sez. III, sentenza n. 4520 del 2017), affermando che l'art. 731 non ha contenuto meramente sanzionatorio dell'obbligo scolastico previsto da varie leggi di ordine pubblico che si sono succedute nel tempo e prevede una specifica condotta costituita dall'inosservanza non del generico obbligo scolastico ma di quello specifico dell'istruzione elementare (nello stesso senso anche Sez. III, sentenza n. 4523 del 2017).

Rispetto alla formulazione vigente, la proposta di legge:

- innalza la pena portando l'attuale ammenda fino a 30 euro all'ammenda fino a 1.000 euro;
- elimina il riferimento all'istruzione elementare, prevedendo l'applicazione della norma penale in caso di violazione dell'istruzione obbligatoria fino ai primi due anni della scuola secondaria di secondo grado.

In merito alla durata dell'obbligo scolastico si ricorda che in base all'art. 34, secondo comma, della Costituzione «L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita». Il limite minimo previsto dalla Costituzione è poi stato innalzato dal legislatore ordinario: in particolare, da ultimo, l'art. 1, co. 622, della L. 26 dicembre 2006, n. 296 (L. finanziaria 2007) ha stabilito che, a decorrere dall'a.s. 2007/2008, è obbligatoria l'istruzione impartita per almeno dieci anni e che la stessa è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'obbligo di istruzione si assolve anche – in base al medesimo art. 1, co. 622 – nei percorsi di istruzione e formazione

professionale (che rappresentano una delle componenti del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione e la cui competenza legislativa esclusiva è delle regioni, spettando allo Stato la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni)

Il disegno di legge inoltre aggiunge un ulteriore comma all'articolo 731 c.p., il quale prevede che, con la sentenza di condanna, il giudice dispone la sanzione accessoria della sospensione, per un periodo non superiore a tre anni, di qualunque beneficio o agevolazione economica a carico della finanza pubblica eventualmente percepiti dai responsabili.

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.