



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 6 MARZO 2025, N. 23

Testo

Materia

Giustizia minorile

Tipologia di decisione

Sentenza di accoglimento sostitutiva¹

Oggetto della q.l.c.

Art. 27-bis, *D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448* (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), inserito dall'art. 8, co. 1, lett. b), *decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123* (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella *legge 13 novembre 2023, n. 159*.

Parametri

Art. 3 Cost. e art. 31, co. 2, Cost.

Massima

- È costituzionalmente illegittima la norma che attribuisce al giudice per le indagini preliminari, anziché al giudice dell'udienza preliminare, la competenza ad assumere decisioni impattanti sul percorso di rieducazione del minore, istituto di *diversion* volto a favorire l'uscita del giovane dal circuito penale. La funzione costituzionale della "prova" rieducativa esige, infatti, un giudice con composizione pedagogicamente qualificata e il costante supporto dei servizi minorili.

Profili d'interesse

La sentenza risulta rilevante perché incide in via ermeneutica sulla portata di molteplici disposizioni processuali, intendendo il percorso di rieducazione del minore come istituto di "diversione" distinto dalla logica punitiva dei soggetti maggiorenni, alla luce degli artt. 27 e 31 Cost. ed agli standard internazionali di tutela dei minori.

¹ La sentenza esamina anche profili ulteriori, che esulano da questo report.

Precedenti connessi

- C. cost., *sentenza 8 novembre 2017, n. 232*
- C. cost., *sentenza 5 aprile 2018, n. 68*
- C. cost., *sentenza 14 novembre 2018, n. 198*
- C. cost., *sentenza 16 maggio 2019, n. 118*
- C. cost., *sentenza 6 giugno 2019, n. 137*
- C. cost., *sentenza 26 marzo 2020, n. 56*
- C. cost., *sentenza 21 aprile 2021, n. 77*
- C. cost., *sentenza 28 gennaio 2022, n. 24*
- C. cost., *sentenza 1° luglio 2022, n. 165*
- C. cost., *sentenza 9 maggio 2023, n. 90*
- C. cost., *sentenza 12 maggio 2023, n. 93*
- C. cost., *sentenza 18 luglio 2023, n. 147*
- C. cost., *sentenza 19 febbraio 2024, n. 19*
- C. cost., *sentenza 15 luglio 2024, n. 125*
- C. cost., *sentenza 23 luglio 2024, n. 142*
- C. cost., *sentenza 26 luglio 2024, n. 151*

Estratto della motivazione

4.1. Rubricato «[p]ercorso di rieducazione del minore», l'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 contempla un'inedita forma di rottura della sequenza reato-pena (*diversion*); la diversione avviene con l'estinzione del reato per l'esito positivo di un programma, sicché trattasi di una prova, anche se di connotati peculiari.

[I]l nuovo istituto sta a metà strada tra la definizione anticipata per irrilevanza del fatto, massimamente favorevole al minore, e la definizione anticipata per messa alla prova, più esigente verso il giovane.

[...]

[L]a messa alla prova non può essere disposta nel corso delle indagini preliminari e consiste in un'osservazione dinamica della personalità del minore per un periodo non breve (di regola fino a un anno, o fino a tre per i titoli di reato più gravi), nell'ambito della quale l'imputato è affidato ai servizi minorili, e deve attuare il progetto di intervento elaborato dagli stessi, a norma dell'art. 27 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272 [...].

4.2. – Confrontato con la prova di cui all'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, il percorso rieducativo di cui all'art. 27-*bis* dello stesso decreto assume i tratti di una prova “semplificata”, e così si trova infatti definito nei lavori parlamentari [...].

La semplificazione non consiste soltanto nell'inferiore durata del programma di reinserimento (fino a otto mesi), ma riflette anche il meno intenso coinvolgimento dei servizi minorili, giacché l'impulso alla redazione del programma non spetta ad essi, ma alla difesa.

Oltre che semplificata, la messa alla prova di nuova istituzione risulta altresì “anticipata”, essendone prevista l’attivazione durante la fase delle indagini preliminari, a differenza di quanto accade per la prova minorile ordinaria.

Infatti, ai sensi del comma 1 dell’art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988, «[d]urante le indagini preliminari, il pubblico ministero, quando procede per reati per i quali la legge stabilisce una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione ovvero una pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena detentiva, se i fatti non rivestono particolare gravità, può notificare al minore e all’esercente la responsabilità genitoriale la proposta di definizione anticipata del procedimento, subordinata alla condizione che il minore acceda a un percorso di reinserimento e rieducazione civica e sociale sulla base di un programma rieducativo che preveda, sentiti i servizi minorili dell’amministrazione della giustizia e nel rispetto della legislazione in materia di lavoro minorile, lo svolgimento di lavori socialmente utili o la collaborazione a titolo gratuito con enti del Terzo settore o lo svolgimento di altre attività a beneficio della comunità di appartenenza, per un periodo compreso da due a otto mesi».

Per il comma 2, primo periodo, dello stesso art. 27-bis, «[i]l deposito del programma rieducativo, redatto in collaborazione anche con i servizi dell’amministrazione della giustizia, deve avvenire, da parte dell’indagato o del suo difensore, entro sessanta giorni dalla notifica della proposta del pubblico ministero».

Emerge quindi un tratto “negoziale” della prova anticipata, che, a differenza della normale prova minorile, non è uno strumento ad impulso del giudice, ma una forma diversiva proposta da una parte (il pubblico ministero) ed eventualmente accettata dall’altra (il minore), al giudice restando affidato, oltre ovviamente al controllo di cui all’art. 129 del codice di procedura penale, un mero vaglio esterno [...].

[...]

6.1. – La messa alla prova, quale istituto di protezione della gioventù, ai sensi dell’art. 31, secondo comma, Cost., ha lo scopo primario di favorire l’uscita del minore dal circuito penale, la più rapida possibile, soprattutto attraverso una riflessione critica del giovane, sul proprio vissuto e la propria condotta, in mancanza della quale l’istituto stesso diverrebbe mezzo di pura deflazione, tra l’altro stimolando, per una sorta di eterogenesi dei fini, calcoli opportunistici dell’indagato minorenni.

Al perseguimento di questo delicato obiettivo sono funzionali la composizione pedagogicamente qualificata dell’organo giudicante e il sostegno continuo dei servizi minorili, in difetto dei quali la prova del giovane non raggiunge la finalità costituzionale sua propria, piegandosi verso la logica, completamente diversa, dell’istituto per adulti.

6.1.1. – Quanto alla struttura del giudice, la norma censurata, nel testuale riferimento, al comma 2, al «giudice per le indagini preliminari», si oppone a qualunque interpretazione adeguatrice, poiché il GIP minorile, a norma dell’art. 50-bis, comma 1, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), è giudice singolo, privo della componente onoraria esperta.

In ossequio all'art. 31, secondo comma, Cost., la dizione della norma censurata deve essere quindi sostituita con quella «giudice dell'udienza preliminare», con riferimento, cioè, all'organo che, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 50-bis, è composto, oltre che dal magistrato, da due giudici onorari esperti.

Per conseguenza, ogni riferimento al «giudice», contenuto nei commi dell'art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988 successivi al comma 2, deve essere inteso come riferimento al GUP.

6.1.2. – Quanto al ruolo dei servizi minorili, l'art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988, nonostante una formulazione non perspicua, contiene elementi da valorizzare nel senso della presenza costante della struttura pubblica a fianco del minore in prova.

Eloquente la disposizione del comma 4, che, prevedendo un'informativa dei servizi al giudice circa l'interruzione o mancata adesione del minore al percorso rieducativo, evidentemente postula che il minore stesso sia seguito dai servizi, fin dall'inizio della prova e durante il suo svolgimento.

Lo stesso programma di reinserimento non può essere elaborato senza l'intervento dei servizi minorili, giacché, per il comma 1 dell'art. 27-bis, questi devono sempre essere «sentiti» in merito, e anzi, per il successivo comma 2, il programma deve essere redatto collaborando «anche» con i servizi minorili, laddove la particella non allude alla mera eventualità, ma a un vero e proprio obbligo di coinvolgere «anche» (e dunque «altresì») i servizi minorili stessi.

Ne deriva che, alla fine del periodo di sospensione, allorché deve valutare l'esito del percorso rieducativo agli effetti del comma 6 dell'art. 27-bis, il giudice provvede sulla base della relazione conclusiva trasmessa dai servizi, non diversamente da quanto accade per la prova minorile ordinaria, a norma dell'art. 27, comma 5, del d.lgs. n. 272 del 1989.

6.2. – All'indicazione del GUP quale organo officiato dell'ammissione del minore al percorso di reinserimento corrisponde la qualificazione della proposta del pubblico ministero come atto di esercizio dell'azione penale.

Per quanto il comma 1 della norma censurata abbia un riferimento temporale piuttosto generico («[d]urante le indagini preliminari»), esso deve interpretarsi nel senso che la proposta del pubblico ministero possa intervenire solo quando sia sufficientemente definito il contesto del fatto-reato e il quadro esistenziale del minore, quando cioè sia possibile valutare, non soltanto che «i fatti non rivestono particolare gravità», come esige lo stesso comma 1, ma anche che non sia possibile chiedere la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 27 del d.P.R. n. 448 del 1988.

Il tenore letterale della norma in questione non preclude tale interpretazione, e anzi la accompagna, laddove si riferisce al minore, raggiunto dalla proposta *ex art. 27-bis*, come «imputato» (comma 3), laddove parla di conseguente sospensione del «processo» (ancora, comma 3) e di eventuale estinzione del reato per «sentenza» (comma 6).

In questa prospettiva, la restituzione degli atti al pubblico ministero – cui l'art. 27-bis si riferisce per le ipotesi di ingiustificata interruzione ed esito negativo del percorso rieducativo (commi 5 e 6) – non è una restituzione funzionale all'esercizio dell'azione

penale (già avvenuto e irretrattabile), ma una restituzione finalizzata a un nuovo impulso processuale sulla medesima imputazione [...].

6.3. – Atteso che la proposta del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988, integrando esercizio dell'azione penale, postula un'indagine adeguata, sia sulla consistenza del fatto-reato, sia sulle condizioni esistenziali del minore, non può la norma censurata [...] essere interpretata isolatamente dagli artt. 6 e 9 dello stesso decreto [...].

6.4. – Anche la contrazione procedimentale determinata dalla brevità del termine di deposito del programma rieducativo è suscettibile di adeguamento interpretativo.

Il comma 2 dell'art. 27-bis ha un'apparenza cogente, in quanto prescrive che il deposito del programma «deve avvenire» entro sessanta giorni, il che, nel caso di specie, ha prima indotto il pubblico ministero a negare la proroga del termine e poi il giudice rimettente a considerare il termine stesso come perentorio.

In realtà [...] il termine può intendersi ordinatorio, perché, ai sensi dell'art. 173 cod. proc. pen. – norma applicabile al procedimento minorile per effetto del rinvio *ex art.* 1, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988 –, in difetto di un'espressa previsione decadenziale, il termine è prorogabile.

Alla luce di tale interpretazione, se, per giustificate ragioni, non riesce a rispettare il termine di deposito di sessanta giorni e necessita di altro tempo per redigere il programma rieducativo, la difesa del minore può ottenere una proroga dal pubblico ministero; e lo stesso pubblico ministero può concedere una proroga del termine in funzione della sollecitazione rivolta alla difesa affinché integri un programma lacunoso.

6.5. – Riguardo alla valutazione di congruità del percorso di reinserimento, che il comma 3 dell'art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988 prescrive in funzione dell'eventuale ammissione alla prova, l'omessa previsione della facoltà del giudice di integrare o modificare il programma rieducativo potrebbe indurre a ritenere che il giudice stesso si trovi davanti all'alternativa secca – accettare o respingere l'accordo dalle parti –, sì da atteggiarsi quasi a un giudice del patteggiamento dell'adulto.

Anche questa incongruenza si presta tuttavia ad una correzione interpretativa, sulla base di quanto la giurisprudenza di legittimità ha costantemente affermato per la prova minorile ordinaria, dovendosi in particolare ritenere che al giudice non sia precluso disporre integrazioni o modifiche del progetto di intervento, ma solo farlo in modo unilaterale, senza consultare le parti e i servizi (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 28 gennaio-5 febbraio 2020, n. 4926; sezione quinta penale, sentenza 20 marzo-10 aprile 2013, n. 16332).

6.6. – Infine, per quanto riguarda l'oggetto della prova, sebbene il comma 1 dell'art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988 sembri privilegiare la prestazione di attività lavorativa da parte del minore, tanto da far espressamente salvo il «rispetto della legislazione in materia di lavoro minorile», il tenore della norma consente un'interpretazione conforme all'art. 31, secondo comma, Cost., da due angolature concorrenti.

In primo luogo, tra le «altre attività a beneficio della comunità di appartenenza», menzionate dallo stesso comma 1 dell'art. 27-bis, possono annoverarsi anche attività non

strettamente lavorative, ma di carattere socio-relazionale, in modo non dissimile da quanto accade nella prova minorile ordinaria.

Inoltre, il sistema giuridico minorile contiene previsioni di salvaguardia – in particolare quelle sulle misure penali di comunità – estensibili per analogia, di modo che, anche per gli eventuali impegni lavorativi oggetto della prova semplificata, valga la cautela che «non devono mai compromettere i percorsi educativi in atto» (art. 3, comma 2, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p, della legge 23 giugno 2017, n. 103»).