

# IL C.D. DECRETO CAIVANO: TRA SECURITARISMO E SIMBOLICITÀ

Antonio Cavaliere



**Abstract:** Il lavoro analizza il decreto-legge in tema di contrasto al disagio giovanile e alla criminalità minorile, soffermandosi in particolare sulle disposizioni in tema di misure di prevenzione, sulle norme incriminatrici e sui vari inasprimenti sanzionatori, nonché sulle modifiche del procedimento penale a carico di minorenni e dell'esecuzione penitenziaria in rapporto ai giovani adulti. Viene sottoposta a critica non solo la mancanza di adeguati interventi di prevenzione primaria, ma la tendenza ad ampliare l'ambito del controllo penale e di polizia chiudendo, così, spazi per quegli interventi.

**Abstract:** This paper examines the Law-decree against child distress and juvenile criminality, focussing on the provisions concerning preventive measures, criminal offences and increases of penalties, as well as the legislative

*changes regarding juvenile criminal procedure and detention rules. The lack of adequate social and cultural preventive interventions, and the tendency to the widening of penal and police control to the detriment of those interventions, are criticized.*

## **1. Premessa.**

Il cosiddetto decreto Caivano è stato emanato sull'onda emotiva generata nell'opinione pubblica dalla notizia di gravi reati di cui sono accusati anche minorenni; in particolare, violenze sessuali in danno di altri minorenni, commessi nel comune di Caivano (città metropolitana di Napoli). Ma nei mesi precedenti avevano suscitato giustificato allarme altre condotte violente realizzate da minorenni o giovani adulti, tra cui vanno ricordati due omicidi commessi in pieno centro di Napoli.

Il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, conv. con modif. dalla l. 13 novembre 2023, n. 159, recante «Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale», si articola in IV capi: il primo concerne «Interventi infrastrutturali nel territorio del Comune di Caivano»; il secondo contiene «Disposizioni in materia di sicurezza e di prevenzione della criminalità minorile»; il terzo è intitolato «Disposizioni in materia di offerta educativa»; il quarto «Disposizioni per la sicurezza dei minori in ambito digitale».

## **2. Gli interventi limitati a Caivano.**

Nel capo primo, che prevede interventi circoscritti - con un'unica eccezione - al solo Comune di Caivano, l'art.1, «al fine di fronteggiare le situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile presenti nel territorio del Comune di Caivano», istituisce un Commissario straordinario, il cui compito è «predisporre e attuare un piano straordinario di interventi infrastrutturali o di riqualificazione funzionale al territorio del predetto Comune, prevedendo, laddove occorra, anche una semplificazione per le procedure di concessione di immobili pubblici per fini sociali, con particolare riferimento al sostegno a enti del Terzo settore [...]». Il Commissario resta in carica un anno, prorogabile di un anno. Il piano comprende interventi per il risanamento del «centro sportivo ex Delphinia di Caivano», teatro degli abusi sessuali su cui si indaga.

I co.6-7 dell'art.1 prevedono inoltre che il Ministero dell'università e della ricerca finanzi, per il 2024, «specifici progetti finalizzati alla costruzione o rigenerazione di edifici e spazi nell'area del Comune di Caivano da

destinare ad attività educative e formative, realizzati dalle istituzioni universitarie che hanno sede nella regione Campania». Viene poi previsto uno stanziamento per l'installazione di sistemi di videosorveglianza; e il Comune viene autorizzato ad assumere a tempo indeterminato 10 unità di personale della polizia locale, 3 unità di servizio sociale e 6 educatori scolastici.

Ancora, in base all'ultimo comma dell'art.1, il Ministero per la famiglia, la natalità e le pari opportunità «promuove il potenziamento della rete territoriale anti violenza nel comune di Caivano, ferme restando le competenze della regione Campania, avvalendosi delle risorse già previste a legislazione vigente». L'art.1-*bis* contiene «Disposizioni per il rafforzamento della capacità amministrativa del comune di Caivano». L'art.1-*ter*, «Intervento urgente in favore dei giovani di Caivano», stabilisce che «l'Agenzia italiana per la gioventù destina almeno un progetto annuale a Caivano al fine di promuovere l'attività giovanile, l'inclusione sociale e lo sviluppo culturale dei giovani residenti in questa area», senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica.

L'art.2, «Misure in favore dell'orientamento universitario e del supporto agli studenti del Comune di Caivano», prevede la stipula di un accordo di programma tra MUR e una o più Università campane, da attuare con risorse delle Università, «volto alla predisposizione di specifici percorsi di orientamento universitario finalizzati al supporto sociale, culturale e psicologico degli studenti presso le scuole secondarie di secondo grado site nel territorio comunale di Caivano e nei comuni limitrofi». Si tratta dell'unica misura estesa a comuni "limitrofi".

Complessivamente, i contenuti del capo I spiegano perché nel dibattito pubblico si parli di 'decreto Caivano'. Si interviene, infatti, in modo emergenziale, creando una struttura commissariale *extra ordinem* a tempo determinato, su un solo Comune all'interno di un ampio territorio della città metropolitana di Napoli, che comprende tante altre zone caratterizzate da degrado non inferiore. Certamente è utile e necessario investire risorse ed assumere personale nel comune di Caivano; tuttavia, un intervento così puntiforme suscita perplessità sul piano dell'eguaglianza e della ristrettezza di prospettive, a fronte della necessità di un'ampia, generalizzata strategia di contrasto alle cause di un diffuso e grave malessere. Abusi e violenze sessuali su minorenni, ma anche altri gravi reati commessi da minorenni e/o nei loro confronti, si verificano, purtroppo, anche a Ponticelli o Marano di Napoli - ma anche, come ricordato, in pieno centro di Napoli -; dunque, al prossimo caso eclatante c'è forse da attendersi un 'decreto Ponticelli' o Marano, comprendente un intervento per la scuola o la palestra presso cui è stato commesso il reato? Certo, così procedendo, caso per caso, magari un giorno si potrebbe coprire, a macchia di leopardo, parte del territorio napoletano; ma vi sono zone gravemente disagiate, con carenze di infrastrutture, polizia e servizi sociali, ad esempio, anche a Palermo o in altre città, non solo meridionali, dove non mancano né il disagio minorile, né gli abusi sessuali o

altri gravi reati commessi da minorenni o giovani adulti.

Per di più, alcuni degli interventi previsti paiono, purtroppo, piuttosto simbolici, com'è consueto nella legislazione emergenziale: si pensi all'irrealistica «promozione del potenziamento» della rete antiviolenza a Caivano «avvalendosi delle risorse già previste» – ossia a costo zero -, oppure alle attività di «orientamento universitario», laddove gli adolescenti di Caivano, come quelli di altre zone disagiate, avrebbero bisogno piuttosto e soprattutto di condizioni lavorative e/o reddituali familiari che permettano loro di proseguire gli studi, nonché di investimenti strutturali volti a migliorare la loro istruzione scolastica: tutto il contrario delle politiche di disinvestimento dalla scuola pubblica cui si assiste da tempo. Per altro verso, sicuramente sarà utile l'assunzione di dieci agenti di polizia municipale a Caivano; non risulta, però, che costoro abbiano compiti di prevenzione e contrasto del disagio e della violenza minorile e tantomeno della povertà educativa o della "sicurezza digitale" dei minori.

### **3. Le norme in tema di prevenzione e repressione penale minorile.**

Il capo II, «Disposizioni in materia di sicurezza e di prevenzione della criminalità minorile», contiene norme in tema di c.d. DACUR (acronimo che indica il divieto di accedere a determinate zone dei centri urbani), misure di prevenzione e ammonimento, nonché norme penali relative ad armi e stupefacenti e disposizioni concernenti il procedimento penale minorile e l'esecuzione penitenziaria. Tale disciplina, così come quella contenuta nei due capi successivi, trascende i ristretti confini di Caivano. Tuttavia, i contenuti dei capi II-IV confermano che, al di fuori del Comune di Caivano, non sono previsti investimenti urgenti destinati ai giovani, né in termini di infrastrutture, né di assistenti sociali; il capo III contiene investimenti per la scuola, ma di carattere limitato, specialmente a confronto con i disinvestimenti, tagli ed 'accorpamenti' che essa ha subito e continua a subire. Al di fuori di Caivano, in sostanza, gli interventi previsti sono pressoché esclusivamente di tipo penale o parapenale.

Nel capo II, sul versante della prevenzione sociale è prevista soltanto, all'art.3-*bis*, l'istituzione, presso il Ministero dell'Interno, di un «Osservatorio sulle periferie», al quale vengono assegnati compiti di mera promozione di «iniziative finalizzate al monitoraggio delle condizioni di vivibilità e decoro delle aree periferiche delle città», di incentivazione di «iniziative di formazione e promozione della cultura del rispetto della legalità, con particolare riferimento alle giovani generazioni»; di studio ed analisi per la formulazione di «proposte idonee alla definizione di iniziative di supporto agli enti e alle istituzioni coinvolti nelle problematiche in oggetto»; e di promozione del «raccordo» e «scambio informativo tra tutti i soggetti

competenti nelle materie di cui al presente comma». Già l'istituzione dell'Osservatorio presso il Ministero dell'Interno anziché, ad esempio, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali o dell'istruzione o della famiglia o dei giovani (perché, com'è noto, l'attuale Governo comprende un Ministero curiosamente denominato «dello sport e dei giovani»), indica una visuale di 'osservazione' prevalentemente securitaria; quanto ai vari compiti di monitoraggio, incentivazione di iniziative, proposte e scambi di informazioni, è difficile sottrarsi alla sensazione di mera simbolicità dell'istituzione di un organismo che - come dispone a mo' di eloquente chiusura il co.5 - dovrà operare «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

In realtà, come vedremo, l'idea di prevenzione sottesa al provvedimento è, in misura nettamente prevalente, non quella sociale, economica, culturale, ma quella preventiva di polizia.

In tal senso sono emblematiche le disposizioni in tema di c.d. DACUR, foglio di via, avviso orale ed ammonimento. Esse si basano talora su meri elementi di fatto, indizi o sospetti, e comunque prescindono da una condanna penale definitiva, mirando a prevenire reati futuri. In tal senso, si tratta sostanzialmente di misure di prevenzione personali, limitative delle libertà individuali, in particolare della libertà di circolazione. Misure che, sul piano sostanziale, sono molto prossime a quelle anche formalmente penali.

In effetti, negli ultimi tempi, non solo nella comunicazione politico-mediatica, ma anche nella dottrina penalistica ed in giurisprudenza, si ripropone periodicamente un pernicioso e risalente equivoco: quello secondo cui le misure di prevenzione e gli analoghi istituti menzionati non sarebbero misure penali, perché mirano alla prevenzione dei reati, mentre il diritto penale avrebbe una diversa funzione, quella della repressione dei reati. Quando, dunque, si sostiene l'importanza di prevenire i reati anziché punirli, si finisce per intendere che sia necessario intervenire mediante misure di prevenzione *ante o praeter delictum* o di polizia.

L'equivoco è duplice. Per un verso, il diritto penale della Costituzione italiana, di altre Costituzioni da stato sociale di diritto e delle stesse Carte europee dei diritti, non è un diritto penale orientato alla mera retribuzione, ma a finalità di prevenzione, generale e speciale; dunque, la sanzione penale (pena o misura) si legittima nei limiti in cui sia necessaria ed utile per finalità di prevenzione - dovendo tendere *in primis* alla rieducazione, art.27 co.3 Cost. - e non di mera e sterile 'repressione'. La contrapposizione tra prevenzione e repressione penale è fuorviante, nel senso che serve a nascondere altro: e cioè a definire alcune misure, che incidono notevolmente sulla libertà personale o su altri diritti fondamentali della persona, quali 'non penali', e neppure *lato sensu* 'punitive', in quanto orientate non alla repressione, ma alla prevenzione. E quella

contrapposizione serve pure a sostenere che la prevenzione, diversamente dalla 'repressione' penale, potrebbe legittimamente intervenire *ante o praeter delictum*, ovvero a prescindere dalla (prova in un giusto processo penale della) commissione di un reato. Dunque, ben vengano, secondo tale orientamento, nuove misure di prevenzione, il DACUR, l'ammonimento e così via: sono tutti strumenti di una prevenzione intesa nel senso dell'anticipazione della soglia di tutela e di intervento in funzione di polizia. Il diritto penale richiede la commissione - e la prova - di un reato; il diritto di polizia interviene prima e a prescindere da ciò. Con un preoccupante corollario: perché le misure di prevenzione/polizia siano efficaci, si ritiene necessario che la mera disobbedienza alle prescrizioni imposte con tali misure costituisca reato e sia sanzionata più severamente che in passato.

Ma, come ho accennato, l'equivoco è duplice, perché riguarda pure un ulteriore aspetto. Assegnare il compito di 'prevenire i reati' alle misure di prevenzione *ante o praeter delictum* significa incentrare la prevenzione su misure sanzionatorie di polizia, dal contenuto più o meno afflittivo, anziché su una diversa specie di prevenzione - ben più di ampio respiro, inclusiva ed efficace, oltre che non invasiva -: quella primaria, di ordine sociale, economico, culturale. Non è un caso che nel decreto di cui si discute manchino interventi volti ad assicurare al minorenne la possibilità di crescere in un'abitazione dignitosa e non in un angusto e magari fatiscente 'basso'; a garantire al minorenne sostegni economici sufficienti a permettergli di crescere senza dover lavorare per guadagnare da vivere per sé e per i propri familiari, prima di aver terminato la scuola dell'obbligo; a rendere effettivo il diritto allo studio, a partire dall'autentica gratuità dell'istruzione e dell'accesso a strumenti informatici e telematici di apprendimento e di informazione; ad assicurare al minorenne ed alla sua famiglia il sostegno e l'aiuto dei servizi sociali; a rendere disponibili a tutti i minorenni - specialmente a quelli che non possano permettersi svaghi costosi - spazi pubblici ricreativi e culturali, pure al di fuori del Comune di Caivano...; a permettere a quei minorenni di crescere in quartieri dotati di servizi pubblici adeguati, etc. In luogo di tutto ciò e salvo qualche provvedimento del tutto insufficiente in tema di scuola, al di fuori del solo Comune di Caivano si esalta una visione autoritaria della prevenzione, incentrata sull'intervento anticipato delle forze dell'ordine.

Le singole disposizioni del capo II si iscrivono chiaramente in un tale ordine di idee securitario, contenendo una serie di anticipazioni della soglia di intervento di polizia ed inasprimenti sanzionatori. Infatti, l'art. 3 d.l. n.123/2023, significativamente rubricato «disposizioni in materia di misure di prevenzione a tutela della sicurezza pubblica e della sicurezza delle città», al co.1 modifica il c.d. decreto Minniti, n.13/2017, conv. dalla l. n.46/2017, e al co.2 modifica il d.lgs. n.159/2011, ovvero il 'codice' delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

Nell'art.3 co.1 d.l. n.123/2023 viene esteso ai minorenni dai quattordici anni in su il c.d. DACUR previsto dall'art.10 del decreto Minniti, disposto dal Questore; l'ulteriore divieto, previsto dall'art.13 d.l. n.14/2017, di accedere a locali pubblici e di avvicinarsi agli stessi o a scuole e sedi universitarie - che il Questore, per vaghe ragioni di "sicurezza", poteva già disporre a carico di un soggetto condannato con sentenza «anche non definitiva» o addirittura soltanto "denunciato" per reati di vendita o cessione di stupefacenti, di cui all'art.73 d.P.R. n.309/1990 - viene ora esteso a tutti i reati previsti da tale articolo, compresi ad es. l'acquisto, la mera offerta o il passare ad altri; e viene inasprita la sanzione penale per l'inosservanza del provvedimento del Questore, che, dalla reclusione da sei mesi a due anni più la multa da 8.000 a 20.000 euro, diviene la reclusione da uno a tre anni e la multa da 10.000 a 24.000 euro. Analogamente, il divieto di cui all'art.13-*bis* d.l. n.14/2017, relativo all'accesso a pubblici esercizi e «locali di pubblico trattenimento» ed alle loro vicinanze, che il Questore, in base al d.l. n.130/2020, conv. dalla l. n.173/2020, può disporre, sempre per vaghe ragioni di pericolo per la "sicurezza", a carico di persone anche solo "denunciate", viene esteso alla denuncia - o alla condanna «anche non definitiva» - per il reato di cui all'art.4 l.n.110/1975 e per i reati di violenza o minaccia e resistenza a pubblico ufficiale, artt.336-337 c.p.; e la sanzione penale per l'inosservanza del provvedimento viene inasprita nella stessa misura appena riportata.

Appare evidente come sulla base di tale normativa sia possibile un invasivo intervento di polizia *praeter delictum*: il minorenne è stato soltanto denunciato - magari dalle stesse forze dell'ordine - per un reato e, quindi, dovrebbe valere senza la minima ombra di dubbio - e, si badi, fino alla condanna definitiva e non soltanto in primo o secondo grado! - la presunzione di non colpevolezza di cui all'art.27 co.2 Cost. Risulta manifestamente incostituzionale una limitazione della libertà di circolazione a carico di una persona che va presunta innocente, e su cui, in caso di violazione di un provvedimento del Questore emanato per vaghe ragioni di "sicurezza", incombe una sanzione penale detentiva e pecuniaria sproporzionata: eloquente, in proposito, il raffronto con le pene previste dall'art.650 c.p., la contravvenzione generale in tema di inosservanza di provvedimenti dell'Autorità.

Per altro verso, il mero inasprimento delle sanzioni già previste presenta un carattere simbolico e demagogico, verosimilmente privo di qualsiasi reale efficacia in termini di prevenzione generale e speciale.

Considerazioni analoghe valgono per la modifica della disciplina del foglio di via obbligatorio, introdotta dall'art.3 co.2 d.l. n.123/2023, che prevede tra l'altro la sostituzione della sanzione - prevista ex art.76 co.3 d.lgs. n.159/2011 per l'inosservanza del provvedimento del Questore - dell'arresto da uno a sei mesi con la reclusione da sei a diciotto mesi e con la multa fino a 10.000 euro. Un ulteriore giro di vite repressivo nel settore delle misure *ante delictum*.

Seguendo lo stesso orientamento appena sottoposto a critica, l'art.5 co.1 d.l. n.123/2023, «Disposizioni in materia di prevenzione della violenza giovanile» – ma, ancora una volta, si tratta solo di una 'prevenzione repressiva' - estende la disciplina dell'avviso orale di cui all'art.3 d.lgs. n.159/2011 ai minorenni dai quattordici anni in su, prevedendo che, in riferimento ai soggetti "avvisati" che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per qualunque delitto contro la persona o il patrimonio, il Questore possa proporre al Tribunale per i minorenni l'applicazione del divieto di utilizzare piattaforme o servizi informatici e telematici e di possedere o utilizzare telefoni cellulari ed altri dispositivi di comunicazione, quando sono stati utilizzati per le «condotte che hanno determinato l'avviso»; divieto che può durare fino a due anni. La violazione di uno di tali divieti viene resa punibile con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 1.549 a euro 5.164, attraverso un rinvio all'art.76 co.2 d.lgs. n.159/2011.

Dunque, l'avviso orale, emanato sulla base di meri "indizi" - come espressamente li definisce l'art.3 d.lgs. n.159/2011 - relativi ad una delle 'fattispecie di sospetto' di cui all'art.1 dello stesso d.lgs., può dar luogo, in base allo *status* di soggetto eventualmente ancora non condannato definitivamente per condotte quali, ad esempio, un furto anche lieve o una minaccia - condotte, si osservi, in astratto diverse da quelle che hanno dato luogo all'avviso orale -, alla sanzione del divieto d'accesso a telefonini e dispositivi elettronici, alquanto afflittiva, com'è intuibile, specialmente in relazione ad un minorenne o un giovane adulto. E la violazione del divieto è sanzionata anche con pena detentiva.

Il legislatore, qui come in rapporto alle sanzioni precedentemente citate, non si cura dei gravi rischi di desocializzazione connessi alla carcerazione di minorenni e la prevede per condotte di mera trasgressione a provvedimenti dell'Autorità, fondati in ultima analisi su meri sospetti e *status* soggettivi.

Ai co.2 ss. dell'art.5 d.l. n.123/2023 viene inoltre prevista l'applicabilità a minorenni, in due diverse ipotesi, della procedura di ammonimento di cui all'art.8, co.1-2, d.l. n.11/2009, conv. con modif. dalla l. n.38/2009, prevista originariamente quale misura di polizia precedente alla presentazione di una querela per il delitto di atti persecutori e, ora, anche per il delitto di cui all'art.612-ter c.p.. Ai minorenni dai quattordici anni in su l'ammonimento è applicabile «fino a quando non è proposta querela o non è presentata denuncia per taluno dei reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612 e 635 del codice penale, commessi da minorenni di età superiore agli anni quattordici nei confronti di altro minorenne». Ai minorenni tra i dodici e i quattordici anni, invece, l'ammonimento si applica «qualora il fatto commesso da un minore di età compresa fra i dodici e i quattordici anni sia previsto dalla legge come delitto punito con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni», art.5 co.5 d.l. n.123/2023.



Peraltro, in base al principio di legalità ed al rinvio ai soli co.1-2 dell'art.8 d.l. n.11/2009, deve ritenersi che, in questa come nell'ulteriore ipotesi relativa a minorenni dai dodici ai quattordici anni, non siano applicabili i commi successivi dell'art.8, in particolare l'aumento di pena di cui al co.3; l'unica conseguenza dell'ammonimento, di competenza del Questore, risulta essere dunque l'adozione di provvedimenti in materia di armi e munizioni, di cui al co.2. I co.4 e 7 dell'art.8 dispongono che gli effetti dell'ammonimento cessano al compimento della maggiore età, potendo dunque persistere, nelle due diverse ipotesi, fino a quattro o sei anni.

La disciplina presenta alcune incongruenze, come quella connaturata alla consueta elencazione casistica emergenziale - che nell'ipotesi di cui all'art.5 co.2 d.l. n.123/2023 stranamente non include, ad esempio, gli artt.611 e 613 c.p. - oppure il riferimento testuale, nell'ipotesi dell'ammonimento dell'infraquattordicenne, ad un «fatto commesso» quale presupposto dell'ammonimento, laddove un procedimento penale volto all'accertamento del "fatto" non è neppure iniziato: il che tradisce un orientamento legislativo, di problematica legittimità costituzionale, che equipara sospetto di polizia e prova processuale di un «fatto commesso»! Inoltre, appare singolare il dato per cui il minorenne possa essere ammonito solo tra i dodici e i quattordici anni per qualunque delitto punibile con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, mentre dai quattordici anni in su possa esserlo solo per alcuni delitti elencati tassativamente; ciò si può forse spiegare - ma non certo giustificare - solo con la volontà del legislatore di intimidire più ampiamente gli infraquattordicenni, in quanto non sottoponibili a pena; peraltro, essi sarebbero pur sempre assoggettabili a misura di sicurezza.

Ad ogni modo, ciò che più desta riserve è l'estensione dell'intervento di polizia *praeter delictum* o *praeter probationem delicti*, sulla base di accertamenti curati dal Questore, nei confronti di minorenni, anche al di sotto dei quattordici anni, ed anzi proprio in tale ipotesi su larga scala. In tal modo si decreta la 'schedatura' di minorenni - si tratta di provvedimenti che rappresenteranno precedenti giudiziari - e, dunque, una prima stigmatizzazione ed intimidazione, di efficacia, peraltro, alquanto dubbia, fino a poter risultare controproducente sul piano dell'integrazione sociale; occorre tener conto, infatti, del dato per cui, al di là dell'ammonimento del Questore e dunque della prevenzione di polizia, non viene previsto alcun intervento in chiave di prevenzione primaria, ad esempio in termini di assistenza sociale estesa alla famiglia, come sarebbe da attendersi, in una fase in cui, per di più, manca ancora una denuncia o querela.

Per il titolare del «dovere di sorveglianza» o di «obblighi educativi» nei confronti del dodicenne o tredicenne è prevista, invece, una sanzione pecuniaria amministrativa da 200 a 1.000 euro, irrogata dal Prefetto, art.5 co.8-9, salvo che egli «non provi di non aver potuto impedire il fatto»; ma il "fatto", in mancanza di un pieno

accertamento del reato e persino dell'avvio di un procedimento penale, si ritiene sufficientemente provato in base agli accertamenti curati dal Questore, secondo una logica, ancora una volta, scopertamente da misura di polizia.

### **3.1. (Segue) I reati in materia di armi, pubbliche intimidazioni armate e stupefacenti.**

Il diffuso allarme sociale suscitato da reati violenti e comportamenti intimidatori realizzati mediante armi ha indotto Governo e Parlamento ad inasprire, con l'art.4 d.l. n.123/2023, le sanzioni penali previste per le contravvenzioni in tema di porto d'armi di cui all'art.4 l. n.110/1975, ad introdurre all'art.4-*bis* della stessa legge un delitto di porto d'armi per cui non è ammessa licenza e a trasferire nel codice penale, all'art.421-*bis*, il delitto di "pubblica intimidazione con uso di armi", già previsto all'art.6 l. n.895/1967, modificato con l.n.497/1974 ed ora abrogato.

La prima modifica consiste semplicemente nel rituale, simbolico aumento di pene, di efficacia deterrente alquanto problematica, com'è noto fin dai tempi di Beccaria. La seconda presenta lo stesso carattere di simbolicità, ma anche profili di sproporzione ed irragionevolezza: per il delitto di porto d'armi di cui all'art.4-*bis*, un reato-ostacolo, viene prevista la reclusione da uno a tre anni, ovvero una pena uguale nel massimo e più elevata nel minimo rispetto alla lesione personale di cui all'art.582 co.1 c.p., che, com'è noto, richiede l'aver cagionato una "malattia" di durata fino a quaranta giorni. Ma l'art.4-*bis* contiene anche l'elencazione – ormai rituale nella legislazione emergenziale - di circostanze aggravanti ad effetto speciale, che comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà; per cui, se, per citare alcune delle numerose ipotesi previste, il fatto è commesso "in un luogo in cui vi sia concorso o adunanza di persone" – praticamente qualunque zona urbana non deserta... - o in "giardini pubblici" o presso "luoghi destinati alla sosta o alla fermata di mezzi di pubblico trasporto", la pena diventa la reclusione da un anno ed otto mesi a quattro anni e sei mesi.

La terza modifica, come accennato, consiste nel semplice trasferimento nel codice penale di una disposizione già vigente, con lo stesso tenore letterale, prevedendo l'aumento – tutt'altro che ragionevole - del minimo edittale da uno a tre anni: in base al nuovo art.421-*bis* c.p., "chiunque, al fine di incutere pubblico timore o di suscitare tumulto o pubblico disordine o di attentare alla sicurezza pubblica, fa esplodere colpi di arma da fuoco o fa scoppiare bombe o altri ordigni o materie esplodenti, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione da tre a otto anni".

Certamente, il fenomeno delle cosiddette 'stese', verificatesi in anni recenti più volte anche nel pieno centro

di Napoli, desta giustificato e grave allarme. Tuttavia, ciò non esime il legislatore dall'osservanza di principi costituzionali come quelli di determinatezza, offensività e ragionevolezza; e questo vale per il legislatore del 1967, per quello del 1974 e per quello attuale, visto che si tratta di una disposizione che esiste da tempo e la cui reale efficacia dipende, come sempre, dall'effettività di controlli e sanzioni, piuttosto che dalla durezza delle pene astrattamente previste. La necessaria osservanza dei principi appena ricordati comporta l'inutilizzabilità, in una norma incriminatrice, di espressioni vaghe come "tumulto o pubblico disordine" e la necessità del requisito dell'idoneità, in luogo del riferimento soggettivistico al "fine di...". Scritta in quei termini, la disposizione risulta applicabile persino ai 'botti' di fine d'anno, fatti scoppiare a sorpresa anche in altri giorni, ed indubbiamente realizzati con "materie esplodenti", non insovente anche con il proposito di "incutere pubblico timore" o quantomeno di "suscitare tumulto o pubblico disordine" nel vicinato!

Ma - anche al di là di simili ipotesi - quella cornice edittale, con un minimo edittale di tre anni di reclusione, appare comunque sproporzionata, tenuto conto che, ad esempio, persino per un tentativo di lesione personale il massimo edittale è di due anni; e per un omicidio colposo è di 5 anni. Se, poi, dal delitto di cui all'art.421-*bis* c.p. deriva la morte di un uomo, ai sensi dell'art.586 c.p. si applica, per la morte, la pena fino a 6 anni e 8 mesi, ancora una volta inferiore al massimo edittale previsto per la mera "pubblica intimidazione". Esiti simili risultano difficilmente giustificabili, pur tenendo conto dell'innegabile necessità di una tutela anticipata di interessi collettivi, da individuarsi correttamente non nell'"ordine" o nella "sicurezza", ma nell'incolumità e nella libertà morale pubblica, quest'ultima indubbiamente comprensiva della libertà da intimidazioni.

Non è in questione, dunque, la necessità di tutela, ma la conformità ai principi costituzionali dei mezzi e delle tecniche di tutela a tale scopo impiegati. D'altronde, come ho accennato, sul piano dell'effettività appare illusorio confidare in meri aumenti di pena astratta: occorrerebbe, invece, anche sul piano del controllo penale, investire risorse per assicurare un reale controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine ed un'efficiente amministrazione della giustizia.

Tra gli inasprimenti sanzionatori introdotti, minaccia di avere un forte impatto in termini di incarcerazioni quello introdotto dall'art.4 co.3 d.l. n.123/2023 in materia di condotte di "lieve entità" in materia di stupefacenti, art.73 co.5 d.P.R. n.309/1990. E ciò non perché l'aumento della durata massima della reclusione da quattro anni a cinque anni sia in sé elevato; anche se, francamente, un massimo edittale di cinque anni per un fatto di "lieve entità" costituisce una contraddizione in termini, che rivela una logica improntata al tipo d'autore. Neppure può ritenersi che da un tale aumento di pena ci si possa seriamente attendere un più efficace contrasto, sul piano generale, delle condotte punibili. Tuttavia, la previsione di un impatto rilevante

in termini di aumento della popolazione carceraria dipende principalmente dal dato per cui l'inasprimento della sanzione risulta idoneo a provocare – anche in collegamento con ulteriori inasprimenti previsti a carico di minorenni, di cui si dirà più avanti - un aumento della custodia cautelare in carcere – com'è noto, applicabile ex art.280 co.2 c.p.p. ai delitti punibili con la reclusione non inferiore nel massimo proprio a cinque anni - e, quindi, del già grave sovraffollamento; oltretutto, aumentando la popolazione detenuta composta da giovani che, per lo più, sono soggetti marginali, non di rado stranieri e/o assuntori di sostanze stupefacenti o addirittura tossicodipendenti. Ma, anche se non lo sono, sono comunque spesso ragazzini, per i quali l'esperienza del carcere avrà verosimilmente effetti psicologici e sociali traumatici e desocializzanti. D'altronde, sostenere che la carcerazione preventiva possa qui risultare 'utile' in chiave di prevenzione speciale ed in particolare di intimidazione individuale del minorenne equivale a violare la presunzione di non colpevolezza di cui all'art.27 co.2 Cost., in virtù del quale la custodia cautelare non può e non deve mai fungere da 'assaggio' o 'anticipazione' di pena!

Il legislatore, nel 2014, era intervenuto riducendo il massimo edittale da cinque a quattro anni proprio al fine di ridurre gli effetti carcerogeni in termini di custodia cautelare. Ora, a contrario, il legislatore persegue consapevolmente proprio l'espansione della custodia cautelare in carcere.

Oltretutto, si tratta dell'ennesima manifestazione del fenomeno, che rappresenta una grave distorsione sul piano dei principi costituzionali, per cui la misura della pena non viene fissata in relazione alla proporzione con il reato commesso ed alla necessità ed idoneità in rapporto agli scopi della pena stessa, bensì in maniera strumentale all'applicabilità di istituti processuali – si pensi ad arresto, custodia cautelare, intercettazioni, patteggiamento - oppure, talvolta, al fine di perseguire effetti in tema di prescrizione del reato.

L'art.4 co.3 d.l. n.123/2023 introduce, alla fine dell'art.73 co.5 t.u. stupefacenti, un'ulteriore disposizione: «Chiunque commette uno dei fatti previsti dal primo periodo è punito con la pena della reclusione da diciotto mesi a cinque anni e della multa da euro 2.500 a euro 10.329, quando la condotta assume caratteri di non occasionalità». La sanzione prevista è più elevata nel solo minimo rispetto a quella prevista per il fatto di lieve entità: per la precisione, il triplo del minimo di pena detentiva e il doppio del minimo di pena pecuniaria. Posto che, naturalmente, l'accertamento della "non occasionalità" non presuppone una vera e propria recidiva, si richiede una pluralità di condotte realizzate non contestualmente, perché altrimenti andrebbero considerate come una condotta unica.

Non è ben chiaro se il legislatore abbia voluto introdurre un'ipotesi circostanziale o un reato autonomo. In

ogni caso, si tratta di un'ipotesi intermedia tra il fatto di lieve entità e il reato-base di cui all'art.73 co.1 e 4 t.u. stupefacenti, che potrà dar luogo ad incertezze applicative. L'effetto che il legislatore pare perseguire è semplicemente quello di un inasprimento sanzionatorio nell'ipotesi di condotta lieve non occasionale: ma proprio l'aumento della pena minima addirittura del triplo e, dunque, fino a un anno e mezzo di reclusione, per una condotta comunque di lieve entità (!), risulta espressione di un diritto penale del tipo d'autore "non occasionale" ed è chiaramente orientato a rendere più probabile l'ingresso in carcere per fatti, per definizione, di esiguo disvalore oggettivo, in contrasto con i principi di proporzione e di offensività.

Qualora ve ne fosse bisogno, un'ulteriore, inquietante testimonianza di una sproporzionata repressione di fatti di lieve entità – occasionali e non – sta nella previsione, al co.3-*bis* dell'art.4 d.l. n.123/2023, della modifica dell'art.85-*bis* d.P.R. n.309/1990 nel senso dell'estensione della confisca allargata di cui all'art.240-*bis* c.p. a tutte le ipotesi di cui all'art.73 co.5 del citato d.P.R.

#### **4. La modifica di disposizioni del procedimento penale minorile come strumento di "contrasto dei reati commessi da minori"?**

L'art.6 del c.d. decreto Caivano è rubricato "Disposizioni in materia di contrasto dei reati commessi dai minori". Il lettore che si aspettasse di leggere ancora altre norme di diritto penale sostanziale rimarrebbe deluso: l'articolo contiene infatti disposizioni relative al procedimento penale a carico di imputati minorenni. Il carattere fuorviante – per usare un eufemismo – della rubrica appare emblematico di un'inquietante concezione del legislatore, secondo cui le regole del procedimento penale non servirebbero all'accertamento di fatti e responsabilità, ma 1) al "contrasto" e 2) di "reati commessi"! Si tratta di idee palesemente confliggenti non solo con la presunzione di non colpevolezza di cui all'art.27 co.2 Cost., ma con l'insieme dei principi elementari del procedimento penale.

Le disposizioni contenute nell'art.6 convergono nel senso del peggioramento della situazione giuridica dell'indagato/imputato minorenne, in particolare prevedendo più ampie restrizioni della sua libertà personale, nonché limiti all'accesso alla sospensione con messa alla prova.

Anzitutto, viene ampliato il novero dei reati per cui può aver luogo l'accompagnamento coattivo in flagranza di cui all'art.18-*bis* d.P.R. n.448/1988. Viene, poi, abbassato da cinque a quattro anni il limite di pena massima della reclusione cui è vincolata la possibilità di disporre misure diverse dalla custodia cautelare; in tal modo si rende, ad esempio, possibile una più ampia applicazione al minorenne del collocamento in comunità, che

è pur sempre una misura limitativa della libertà personale. Ancora, la disciplina in tema di collocamento in comunità quale misura cautelare viene inasprita in riferimento alla violazione delle prescrizioni o all'allontanamento ingiustificato da parte del minorenni: diviene così possibile, in rapporto ai delitti per cui è previsto un massimo edittale non inferiore - non più a cinque, ma - a quattro anni, la sostituzione con la custodia cautelare in carcere minorile (ovvero, istituto penale per minorenni), e viene eliminato il limite massimo di durata di un mese per tale ipotesi di custodia in carcere. La sostituzione del collocamento in comunità con la custodia in carcere viene prevista come possibile pure in caso di aggravamento delle esigenze cautelari.

Ma l'inasprimento più drastico concerne la disciplina della custodia cautelare (in carcere). L'art.6 co.1 lett.c) d.l. n.123/2023 modifica l'art.23 d.P.R. n.448/1988 ammettendo tale custodia in relazione al procedimento per delitti non colposi punibili con l'ergastolo o la reclusione non inferiore a sei anni - abbassando cioè il limite per la reclusione di ben tre anni -, inserendo tra gli ulteriori delitti per cui è ammessa la custodia cautelare persino la violenza e la resistenza a pubblico ufficiale, anche solo tentate, e tutti i delitti di cui all'art.73 t.u. stupefacenti, compresi i fatti di lieve entità! Inoltre, viene reintrodotta tra le esigenze cautelari che possono giustificare la misura quella della fuga o del pericolo di fuga, originariamente prevista dall'art.23 d.P.R. n.448/1988, ma poi fatta oggetto della sent. Corte cost. n.359/2000, che aveva dichiarata illegittima la disposizione per eccesso di delega, in quanto tale ipotesi non era prevista dalla legge delega per la riforma del processo penale a carico di imputati minorenni. La Corte, nel *considerato in diritto*, n. 2, aveva significativamente osservato che "la diversa disciplina prevista dal legislatore delegante, rispettivamente per gli indagati maggiorenni e per quelli minori di età, discende presumibilmente dal disfavore del legislatore per l'utilizzo del carcere nei confronti dei minori, anche in coerenza con i principi affermati a livello internazionale riguardo al diritto penale minorile". Ebbene, con il c.d. decreto Caivano quel disfavore è palesemente venuto meno! Pure la disciplina dei termini massimi di durata della custodia cautelare per minorenni, di cui all'art.23 co.3 d.P.R. n.448/1988, viene resa più severa.

Complessivamente, questa parte del d.l. Caivano esprime chiaramente l'opzione politico-criminale per una più frequente restrizione della libertà personale degli imputati minorenni, in particolare con l'esteso ricorso alla custodia in carcere. Si tratta di un'opzione in contrasto con la presunzione di non colpevolezza di cui all'art.27 co.2 Cost. e con la diffusa consapevolezza del carattere fortemente desocializzante, quando non addirittura criminogeno, del carcere, specialmente in rapporto ad un minorenni. L'uso della custodia cautelare, come viene suggerito già dalla rubrica dell'art.6, in termini di "contrasto dei reati", dà luogo ad un'inaccettabile anticipazione della pena, in chiave di rassicurazione simbolica dei consociati e di sterile castigo intimidatorio nei confronti dell'indagato/imputato.

L'aumento del ricorso all'affidamento in comunità ed alla custodia cautelare in carcere comportano il concreto rischio di sovraffollamento e quindi di peggioramento delle condizioni del minorenne privato della libertà personale all'interno sia delle comunità che degli istituti penali per minorenni. Anche sotto tale punto di vista, nell'interesse dei minorenni e della collettività si dovrebbe piuttosto puntare sul potenziamento, con risorse adeguate, dei servizi sociali territoriali.

Quanto alla sospensione del procedimento con messa alla prova, l'art.6 co.1 lett. *c-bis* d.l. n.123/2023 introduce un nuovo art.28 co.5-*bis* d.P.R. n.448/1988, che prevede le seguenti esclusioni: «Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti dall'articolo 575 del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 576, dagli articoli 609-*bis* e 609-*octies* del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 609-*ter*, e dall'articolo 628, terzo comma, numeri 2), 3) e 3-*quinqies*), del codice penale».

Non può essere questa la sede per una presa di posizione generale sull'istituto della sospensione con messa alla prova, nei suoi controversi rapporti, in particolare, con la presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva di cui all'art.27 co.2 Cost., e con la mancanza di un pieno accertamento del fatto e della responsabilità dell'autore; così come non può essere affrontato il tema del nesso tra un tale provvedimento e la funzione della pena in rapporto ad autori minorenni di reati anche gravissimi. Può essere, invece, rilevato che le esclusioni appena menzionate risultano irragionevoli, sia perché sono automatiche – come vedremo tra breve –, sia per il loro taglio casistico: ad esempio, vengono escluse solo talune ipotesi – ma non tutte – di rapina aggravata, mentre non viene esclusa alcuna ipotesi di estorsione aggravata.

Sotto il profilo della ragionevolezza, suscita riserve l'esclusione automatica della sospensione con messa alla prova in rapporto a tutti i minorenni imputati per il reato di violenza sessuale aggravato ex art.609-*ter* c.p. Naturalmente, si tratta di un'esclusione da sbandierare in un decreto che nasce sull'onda emotiva suscitata dalla notizia di gravi reati sessuali nei confronti di minorenni. Tuttavia, risulta sproporzionata una reazione legislativa che giunge escludere dalla sospensione con messa alla prova l'imputato per qualunque ipotesi di violenza sessuale – comprensiva, com'è noto, di qualsiasi atto sessuale – qualora nell'imputazione si ravvisi la commissione, ad esempio, in danno di qualunque persona "minore di anni diciotto", come prevede l'art.609-*ter* n.5 c.p., o anche in danno di persona maggiorenne, ma legata prima o al momento del fatto da relazione affettiva con il minorenne imputato, art.609-*ter* n.5-*quater* c.p.. La tecnica casistica, unitamente al carattere populistico e alla frettolosità della formulazione del d.l., dà luogo ad esiti irragionevolmente discriminatori, da diritto penale dell'autore.

Tralascio, per ragioni di economia del presente lavoro, il nuovo “percorso di rieducazione del minore” introdotto dall’art.8 d.l. n.123/2023, attivabile ad iniziativa dal pubblico ministero nel corso di indagini preliminari relative a reati “per i quali la legge stabilisce una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione” o la pena pecuniaria, sola o congiunta, qualora non rivestano “particolare gravità”; rilevo soltanto che si tratta di un percorso rieducativo che, addirittura, si attiva nei confronti di un soggetto non ancora imputato, ma meramente indagato, con la previsione di un programma comprendente mesi di attività lavorative.

## **5. Cenni sul trasferimento del giovane adulto verso un istituto penitenziario per adulti.**

L’art.9 del cosiddetto d.l. Caivano prevede che, su richiesta del direttore dell’Istituto penale per minorenni, il magistrato di sorveglianza possa disporre il trasferimento del giovane adulto ventunenne ivi detenuto per fatti commessi quando era minorenne, quando, “alternativamente: a) con i suoi comportamenti compromette la sicurezza ovvero turba l’ordine negli istituti; b) con violenza o minaccia impedisce le attività degli altri detenuti; c) nella vita penitenziaria si avvale dello stato di soggezione da lui indotto negli altri detenuti”. Se tali ipotesi ricorrono cumulativamente, anche il maggiorenne infraventunenne può essere trasferito. Il co.2 dell’art.9 dispone che il magistrato di sorveglianza possa negare il trasferimento “solo per ragioni di sicurezza, anche del detenuto medesimo”.

Certamente, alle condizioni previste – invero, però, alquanto vaghe, relativamente alle lettere a) e c) – il trasferimento può essere salutare per gli altri detenuti presso l’i.p.m. Tuttavia, dal punto di vista delle *chances* di rieducazione anche di un detenuto prepotente, ma pur sempre giovane adulto, autore di uno o più reati quando era minorenne, il trasferimento in un istituto per adulti può risultare fortemente controproducente, e non “solo per ragioni di sicurezza”. Una soluzione preferibile, a mio sommesso avviso, sarebbe la mera adozione, all’interno dell’i.p.m., di provvedimenti idonei ad impedire la prosecuzione delle condotte poc’anzi elencate. Anche sotto tale profilo, il decreto Caivano adotta invece un’impostazione sterilmente repressivo-deterrente, che può dar luogo ad esiti criminogeni, disastrosi per il futuro del detenuto trasferito e pregiudizievoli per la collettività.

## **6. Le disposizioni in tema di “offerta educativa” e il nuovo reato di “inosservanza dell’obbligo di istruzione dei minori”.**

Il capo III del decreto è rubricato “Disposizioni in materia di offerta educativa”. Esso contiene sostanzialmente



le uniche misure in chiave di prevenzione sociale – alle disposizioni relative alla “sicurezza dei minori in ambito digitale” accennerò più avanti – che vadano al di là dei confini di Caivano. Si tratta di interventi – taluni solo temporanei - “a supporto delle istituzioni scolastiche” del Mezzogiorno, art.10; nonché del potenziamento del piano per gli asili nido, art.11, ma con risorse, in parte, ancora “da accertare” (co.1) e “con eventuali ulteriori risorse che si dovessero rendere successivamente disponibili nella rimodulazione dei piani di investimento europei, ai fini del raggiungimento del target” (co.2). Invero, il disinvestimento in termini di risorse strutturali per la scuola e di personale scolastico e le misure di ‘accorpamento’ cui si assiste da anni e finanche ai nostri giorni rendono questa parte del decreto non molto credibile.

Del resto, la prevenzione sociale della criminalità minorile, come ho accennato in precedenza, va manifestamente molto al di là del solo settore dell’istruzione e richiede investimenti strutturali seri, da stato sociale di diritto, tali da assicurare il pieno sviluppo dei minorenni, senza distinzioni per ceto socioeconomico di origine e per aree geografiche. Un orizzonte ben lontano da quello coltivato dalla politica neoliberista, dell’“autonomia differenziata” e securitaria attualmente imperante.

Il carattere simbolico e securitario del decreto Caivano si scorge anche nell’ultimo ingrediente delle disposizioni in tema di “offerta educativa”, ossia l’introduzione all’art.12 co.1 – con contestuale abrogazione, al co.3, della contravvenzione di cui all’art.731 c.p. - dell’art.570-ter c.p. (Inosservanza dell’obbligo dell’istruzione dei minori).

Esso dispone: “Il responsabile dell’adempimento dell’obbligo di istruzione che, ammonito ai sensi dell’articolo 114, comma 1 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, non prova di procurare altrimenti l’istruzione del minore o non giustifica con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione del minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione, o non ve lo presenta entro una settimana dall’ammonizione, è punito con la reclusione fino a due anni.

Il responsabile dell’adempimento dell’obbligo di istruzione che, ammonito ai sensi dell’articolo 114, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 per assenze ingiustificate del minore durante il corso dell’anno scolastico, tali da costituire elusione dell’obbligo di istruzione, non prova di procurare altrimenti l’istruzione del minore o non giustifica con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, l’assenza del minore dalla scuola, o non ve lo presenta entro una settimana dall’ammonizione, è punito con la reclusione fino a un anno”.

Il nuovo art.570-ter c.p. desta anzitutto perplessità sul piano della formulazione della fattispecie, sotto il profilo del contrasto con gli artt.24 co.2 e 27 co.2 Cost., nella parte in cui contiene un'inversione dell'onere della prova: infatti, l'autore "ammonito" che "non prova di procurare altrimenti l'istruzione del minore o non giustifica [...] la mancata iscrizione del minore" si rende per ciò solo punibile. Ma, al di là di ciò, la disposizione suscita forti riserve sul piano politico-criminale.

La gravità del fenomeno della dispersione scolastica, ovviamente, è fuori discussione: essa pregiudica, con l'istruzione, lo stesso sviluppo della personalità del minore in condizioni di libertà ed eguaglianza e le sue possibilità di partecipazione alla vita del Paese. Le dimensioni di tale fenomeno sono, com'è noto, estremamente preoccupanti, soprattutto in alcune aree territoriali e in rapporto alle fasce più deboli della popolazione.

Altrettanto evidente risulta la risibile simbolicità dell'ammenda fino a 30 euro, prevista dal previgente art.731 c.p.

Ciò non significa, peraltro, che risultino condivisibili ed efficaci l'introduzione di una nuova fattispecie penale e l'opzione per la pena detentiva, peraltro ampiamente rientrante in una fascia di scarsa effettività sul piano dell'esecuzione.

L'evasione e l'elusione scolastica, innanzitutto, derivano non insovente da situazioni di grave disagio socio-economico familiare, delle quali dovrebbe farsi carico uno stato sociale di diritto. Gli interventi contro la dispersione scolastica dovrebbero essere perciò, com'è piuttosto risaputo, principalmente di sostegno sociale, economico ed anche 'educativo' nei confronti delle famiglie dei minorenni.

Quanto ai rimedi di carattere sanzionatorio, che pure indubbiamente possono rendersi necessari, essi non devono però necessariamente consistere nell'intervento penale: molto probabilmente sarebbe sufficiente prevedere, oltre ad interventi di sostegno, anche illeciti e sanzioni extrapenali efficaci a carico dei responsabili dell'adempimento dell'obbligo di istruzione - ad esempio, pure la sospensione dalla responsabilità genitoriale -, assicurando controlli adeguati.

Laddove rimedi extrapenali risultino insufficienti e sia realmente necessario l'intervento penale - il che, però, andrebbe prima dimostrato, in un sistema penale vincolato all'uso del diritto penale quale *extrema ratio* -, è, comunque, possibile prevedere soluzioni alternative, che siano intermedie tra la previsione di una risibile

ammenda fino a 30 euro e quella del carcere per il genitore o il diverso responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione. Si potrebbe pensare in particolare ad un potenziamento della pena pecuniaria, che la riforma Cartabia ha reso più efficace e sostituibile con nuove sanzioni sostitutive. La minaccia di una pena detentiva - che peraltro difficilmente verrà applicata, stanti le possibilità sostitutive o sospensive offerte dal vigente sistema sanzionatorio in rapporto alla pena astrattamente prevista dal nuovo art.570-ter c.p. - potrà forse avere, in astratto, una maggior efficacia intimidativa; ma, nella misura in cui una tale pena venisse effettivamente inflitta, essa rischierebbe di essere deleteria, se non criminogena, per lo stesso minorenne e per gli eventuali ulteriori componenti della famiglia, privati di un genitore stigmatizzato quale criminale.

Viene qui in considerazione un vizio generale dell'intero decreto Caivano: esso, nel basarsi su un orientamento che, offrendo pochissimo o nulla sul piano della prevenzione sociale, punta sull'espansione, sull'anticipazione e sull'inasprimento dell'intervento penale, non soltanto ripropone l'uso simbolico del diritto penale quale alibi a fronte dell'omissione degli interventi economici, sociali, culturali necessari. Vi è, infatti, un ulteriore effetto deteriore di tale impostazione: l'espansione dell'intervento penale contribuisce proprio a chiudere spazi per interventi diversi. Le misure di prevenzione 'repressive' nei confronti dei minorenni li spingono verso circuiti sostanzialmente o anche formalmente penali, anziché di prevenzione sociale; la più ampia privazione della libertà dell'indagato/imputato minorenne preclude interventi in libertà più proficui dal punto di vista della sua integrazione sociale; l'impostazione repressiva del problema della dispersione scolastica rischia di risultare criminogena, sostituendosi ad una soluzione sociale del problema, che privilegi interventi di sostegno e/o anche sanzionatori, ma meno invasivi per le famiglie coinvolte.

Costituisce, dunque, un diffuso errore di prospettiva l'affermare che occorra ampliare ed inasprire gli strumenti penali e di polizia, salvo prevedere ulteriori interventi in chiave di prevenzione sociale; al contrario, bisogna privilegiare la prevenzione sociale anche e proprio evitando di chiudere ad essa spazi attraverso l'estensione e l'inasprimento degli interventi repressivi e di polizia.

## **7. Cenni intorno alle "disposizioni per la sicurezza dei minorenni in ambito digitale".**

Il Capo IV del decreto contiene misure accomunate dal riferimento al mondo delle comunicazioni digitali, alcune delle quali invero esulano dal tema della protezione dei minorenni, come le norme in tema di "cybersicurezza nazionale", art.15, e di "tecnologia 5G", art.15-bis ss.

L'art.13 mira ad assicurare un controllo parentale del titolare della responsabilità genitoriale su "spazi digitali

e tempi" dell'accesso del minorenni a contenuti digitali o alla rete telematica, in modo da "garantire un ambiente digitale sicuro ai minori". L'art.13-*bis* al co.1 dispone: "È vietato l'accesso dei minori a contenuti a carattere pornografico, in quanto mina il rispetto della loro dignità e ne compromette il benessere fisico e mentale, costituendo un problema di salute pubblica"; e nei commi successivi sancisce che "i gestori di servizi web e i fornitori di piattaforme di condivisione video sono tenuti a verificare la maggiore età degli utenti", allo scopo di precludere l'accesso a minorenni, minimizzando però "i dati personali raccolti in ragione dello scopo". Poteri di vigilanza e sanzionatori sono attribuiti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. L'art.14 prevede campagne pubbliche per l'"alfabetizzazione digitale e mediatica a tutela dei minori", ma "nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente" (co.5-*bis*).

Indubbiamente uno dei molti piani della necessaria prevenzione del disagio e della criminalità minorile è costituito dal rapporto dei minorenni – ma anche delle loro famiglie e dei loro educatori - con il mondo delle comunicazioni digitali. Occorre anzitutto tutelare il minorenni, specialmente di più tenera età, dai traumi psichici che possono essere causati dall'esposizione a rappresentazioni pornografiche, ma anche di carattere violento. Un tema diverso, ma connesso al precedente, è quello del rapporto tra l'esposizione, in età evolutiva, a quelle rappresentazioni e la commissione di reati ad opera di minorenni e/o su minorenni; un nesso possibile, ma incerto e problematico sul piano della verificabilità empirica.

Com'è noto, il mondo globalizzato delle comunicazioni digitali comprende non solo siti pornografici, alcuni dei quali sono tra i più frequentati nel mondo, ma anche videogiochi realistici nei quali l'obiettivo è uccidere serialmente quanti più esseri umani, nonché 'giochi' o sfide potenzialmente letali che hanno già causato la morte di 'giocatori' anche infraquattordicenni. La previsione di precetti e sanzioni nei confronti dei diffusori di contenuti digitali risulta sicuramente necessaria sul piano della tutela del minorenni; tuttavia, vi è un evidente problema di reale effettività di tali regolazioni.

In effetti, la questione centrale concerne la necessità, diffusamente riconosciuta, di contrastare sul piano culturale la diffusione tra i minorenni di contenuti digitali gravemente diseducativi, attraverso l'educazione del minorenni al rapporto con le comunicazioni digitali ed i loro contenuti. Sotto tale profilo, il decreto si limita a generiche iniziative "a costo zero", laddove occorrerebbe, invece, un impegno adeguatamente finanziato per l'educazione - non solo digitale - civile, 'antiviolenza' e sessuale nelle scuole, ad opera di docenti adeguatamente formati. E ciò senza trascurare l'esigenza di informare e sensibilizzare le stesse famiglie, perché possano adempiere ai propri compiti educativi, anche 'digitali', verso i figli fin dalla tenera età.

Ad ogni modo, purtroppo il mondo digitale non sembra essere molto peggiore di quello reale, del quale rappresenta una sorta di 'estensione virtuale': entrambi quei mondi propongono, diffondono e sfruttano a fini economici – si pensi al commercio di armi nel mondo reale e ai giochi 'sparatutto' in quello digitale - modelli culturali di mercificazione, violenza e sopraffazione. Modelli diffusi, in particolare, ai danni di donne e minorenni, come testimoniano i femminicidi, la violenza familiare etc. Come dovrebbe essere arcinoto, fenomeni 'culturali' così gravi e complessi non si risolvono con l'ampliamento e l'inasprimento dell'intervento penale, ma richiedono interventi anzitutto in chiave di educazione e, in generale, di prevenzione primaria.

E ciò vale pure in rapporto al tema della criminalità minorile – il cui forte aumento, peraltro, appare dubbio alla luce dei dati statistici, da maneggiare con cautela e consapevolezza critica (sul punto v. spec. R. Cornelli, *www.sistemapenale.it*, 20.11.2023) -: un tema che il c.d. decreto Caivano pare strumentalizzare in chiave populistica ed illusoriamente securitaria.