



***Audizione dell'Unione delle Camere Penali Italiane dinanzi alla Commissione Giustizia della
Camera dei Deputati sulle "Modifiche in materia di imputabilità del minore"***

1. Proposta di legge n. 2720.

Periodicamente, in concomitanza con la forte enfasi mediatica data a episodi in cui i minorenni sono protagonisti di gravi reati, il dibattito parlamentare torna a concentrarsi su proposte volte a ridurre la soglia minima dell'età imputabile. Si tratta di iniziative spesso dettate dalla convinzione di poter offrire una soluzione rapida ed efficace, capace nell'immediato di placare l'allarme sociale e soddisfare il diffuso bisogno di sicurezza dei cittadini.

Questo fenomeno si è verificato, ad esempio, con i disegni di legge n. 727 del 10 ottobre 2001, n. 323 del 12 maggio 2006 e n. 1580 del 7 febbraio 2019. Il primo proponeva l'abbassamento della soglia d'età a dodici anni, mentre i successivi la fissavano a tredici. Oggi la questione torna attuale con la proposta n. 2720 del 27 novembre 2025, che mira nuovamente a ridurre il limite dell'imputabilità a tredici anni.

Occorre, tuttavia, riconoscere che i testi del 2001 e del 2006, a differenza dell'attuale proposta, affiancavano all'intervento repressivo la sollecitazione a sviluppare azioni preventive, educative e formative sul piano sociale, inserite nell'ambito di un "progetto ad ampio spettro". Questa istanza, che dovrebbe costituire la base imprescindibile di qualsiasi riflessione sugli strumenti di contrasto alla criminalità minorile, risulta invece sostanzialmente pretermessa nell'odierno disegno di legge.

È illusorio pensare che la risposta a dinamiche complesse – come le aggressioni di gruppo ai danni di coetanei o adulti per denaro e smartphone, o il coinvolgimento di infraquattordicenni da parte della criminalità organizzata – possa individuarsi semplicemente consentendo l'ingresso anticipato di questi minori nel circuito penale. Si tratta di una lettura superficiale di una problematica profonda, che necessita al contrario di un approccio multidisciplinare, a cominciare da quanto indicato dai più recenti studi scientifici, psicologici e sociologici sul neurosviluppo e sulle dinamiche relazionali degli adolescenti. Inoltre, questa impostazione rappresenta una soluzione che si pone in palese contraddizione con i principi cardine che reggono la giustizia penale minorile, ormai consolidati da decenni.

La scelta di prevedere un limite fisso di età, a partire dal quale il soggetto può ritenersi capace di intendere e di volere deriva da un'esigenza giuridica di certezza del diritto che non può che essere condivisa, nonostante gli studi delle scienze psicologiche evidenzino l'individualità e la variabilità temporale con cui si acquisisce la maturità. L'individuazione della soglia dei quattordici anni nel codice Rocco, al di sotto della quale il minore è considerato non imputabile, ha rappresentato un passo avanti cruciale nell'evoluzione legislativa italiana, specie se si considera che il precedente codice Zanardelli prevedeva una presunzione *iuris et de iure* di non imputabilità molto più bassa, fissata a soli nove anni.

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



Questa scelta, compiuta quasi un secolo fa, si pone oggi in perfetta linea con le indicazioni provenienti dai trattati e dai documenti internazionali a tutela dei diritti dei minori autori di reato.

Si richiama, a proposito, quanto dichiarato dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia nel Commento Generale n. 24 del 2019 (documento CRC/C/GC/24, 18 settembre 2019, § 22), in cui si esortano gli Stati parti a non ridurre in nessuna circostanza l'età minima della responsabilità penale, conformemente all'articolo 41 della Convenzione, che vieta l'introduzione di misure regressive, rispetto alle esistenti, in materia di tutela dei minori.

Si ritiene, peraltro, che l'abbassamento di questa soglia e la conseguente sottoposizione anticipata dei minori alla sanzione penale non poggino su alcun valido fondamento scientifico, non contribuiscano a una reale riduzione della criminalità minorile e, al contrario, ostacolano il necessario percorso educativo che il minore ha l'esigenza di intraprendere, soprattutto se inserito in un ambiente deviante.

La proposta di riforma riunisce, inoltre, con una modalità fortemente criticabile, contesti profondamente diversi tra loro: la realtà dei minorenni rom che commettono reati contro il patrimonio, il fenomeno delle baby gang e il reclutamento di minori non imputabili da parte della criminalità organizzata. Ciò che accomuna davvero queste condotte è l'assenza di un ambiente di crescita adeguato, capace di educare al rispetto dei principi fondamentali della convivenza civile. Di fronte a un così profondo difetto educativo, la risposta non può sicuramente essere l'isolamento e lo stigma del processo penale, ma deve collocarsi in una prospettiva pedagogica di recupero e risocializzazione del singolo e, ancor prima, nel quadro di strutturati percorsi di prevenzione *ante delictum*.

La strategia esclusivamente punitiva suggerita dalla proposta di legge n. 2720 non sembra prestare alcuna attenzione al suo principale destinatario: il minore che delinque. È poco costruttivo ed efficace puntare tutto sull'anticipazione della sanzione penale, tenuto anche conto dell'attuale assenza nel sistema italiano di un apparato sanzionatorio *ad hoc* per i minori imputabili, che sia calibrato e pensato specificamente sulle loro esigenze evolutive. Non si previene l'utilizzo dei ragazzi da parte delle mafie punendo i minori stessi; è piuttosto sugli adulti che li sfruttano e se ne arricchiscono che occorre intervenire con estrema severità.

Anche le più recenti proposte istituzionali di riforma del diritto penale sostanziale, pur avendo valutato attentamente la questione, hanno escluso l'opportunità di ridurre il limite minimo dell'età imputabile. Il modello da adottare nei confronti degli autori di reato infraquattordicenni dovrebbe favorire percorsi di educazione e di inclusione, capaci di differenziare e calibrare le risposte in base alle diverse manifestazioni delinquenziali.



Crediamo, quindi, che sia prioritario valorizzare e perfezionare gli strumenti già esistenti per i minori non imputabili. In una prospettiva di riforma, potrebbe essere utile guardare con attenzione alle misure di educazione, di assistenza pedagogica o terapeutica, e di sostegno alle famiglie già tipizzate con successo in altri sistemi di giustizia minorile europei. Riteniamo, in conclusione, che sia fondamentale agire d'anticipo, ponendo al centro del dibattito le situazioni di disagio e di vulnerabilità sociale, familiare e individuale, investendo concretamente sulla prevenzione scolastica, sui servizi sociali e sull'educazione alla legalità.

2. Disegno di legge A.C. 3080.

Il disegno di legge A.C. 3080 approvato dal Consiglio dei Ministri prevede di estendere ai minori tra i quattordici e i diciotto anni la presunzione di capacità di intendere e di volere prevista per gli adulti, invertendo l'onere dell'accertamento oggi imposto dall'art. 98 c.p. e degradando il dovere imposto a PM e giudice di verifica d'ufficio dell'imputabilità a una semplice facoltà.

Si tratta di una modifica che incide in modo radicale sul fondamento stesso della giustizia minorile, storicamente costruita sulla consapevolezza che l'adolescenza è una fase caratterizzata da una personalità in formazione e da una maturazione non ancora compiuta. Per questa ragione il codice penale del 1930 e ancor più il sistema delineato dal processo penale minorile del 1988, richiedono un accertamento concreto della maturità del minore e della sua effettiva capacità di comprendere il significato delle proprie azioni.

Il testo del disegno di legge aggiunge, invece, un ulteriore tassello alla strategia repressiva adottata nei confronti dei minori, iniziata con il decreto Caivano e proseguita, da ultimo, con la prospettata estensione del fermo di prevenzione anche ai minorenni.

In questo quadro, la cosiddetta "stretta anti-maranza", oltre a generare forti dubbi di compatibilità costituzionale, appare il sintomo di una preoccupante regressione culturale. Nel tentativo di esibire fermezza, l'esecutivo finisce per negare la specificità della condizione adolescenziale e per confondere la sicurezza con la propaganda, il governo dei fenomeni sociali con la ricerca del consenso immediato.

Un ordinamento liberal-democratico maturo dovrebbe invece essere capace di abbandonare le illusioni securitarie e le pulsioni emotive che spesso accompagnano il dibattito pubblico sulla devianza minorile, per recuperare la lucidità delle scelte coerenti con i principi costituzionali e fondate sulla scienza e sui dati empirici.

Proprio il dato empirico rende ancora più ingiustificato il prospettato intervento normativo: le statistiche del Dipartimento per la Giustizia minorile dimostrano, infatti, che le declaratorie di non imputabilità per



accertata immaturità costituiscono già oggi un fenomeno del tutto marginale, posto che negli ultimi anni le decisioni fondate sull'art. 98 c.p. si attestano a poche decine di casi su scala nazionale. Ne deriva che la riforma non risponde ad alcuna emergenza applicativa reale, ma appare semmai una scelta eminentemente simbolica e comunicativa, funzionale ad alimentare la narrazione di una presunta indulgenza della giustizia minorile.

La preoccupazione maggiore risiede tuttavia nel significato sistematico dell'intervento: una volta accettata la logica secondo cui, per esigenze di sicurezza o di allarme sociale, possono essere arretrate le garanzie che contraddistinguono il diritto penale minorile, diviene inevitabilmente più facile mettere in discussione anche altri capisaldi del sistema.

In questa prospettiva va letta anche l'altra proposta di legge in esame: quella volta alla riduzione dell'età dell'imputabilità. È precisamente questo il pericolo delle riforme simboliche: esse producono effetti concreti non tanto nell'immediato, quanto nell'alterazione dei principi culturali e giuridici che sorreggono il sistema, preparando il terreno a interventi successivi sempre più incisivi e regressivi.

La vera prova di maturità di uno Stato non consiste nel trattare i minori come adulti, ma nel saper riconoscere che non lo sono, elaborando strategie d'intervento che non siano mera espressione di una muscolare e illusoria manifestazione di intransigenza istituzionale a "costo zero".

Siamo consapevoli dell'attuale condizione di molti dei minori che delinquono, legata spesso all'uso di alcool o di stupefacenti o, addirittura, di psicofarmaci, ai comportamenti devianti conseguenza dell'uso eccessivo dei cellulari, dei videogiochi e dei social, resi disponibili, spesso, in età preadolescenziale, ma crediamo che lo strumento principale sia quello della prevenzione.

Alcuni di questi minori vivono in uno stato di assoluto abbandono: con famiglie inesistenti, scuole incapaci di svolgere la loro funzione di formazione, educazione e insegnamento e totale assenza delle istituzioni.

In un quadro di così grave desolazione non è certamente possibile pensare che la presunzione di imputabilità dei minori tra i 14 e 18 anni o l'anticipazione della soglia di imputabilità possano svolgere una funzione preventiva o, in qualche modo, risolutiva. L'impostazione prospettata dal DDL A.C. 3080 rischia di intervenire, piuttosto, sulle conseguenze della devianza anziché sulle condizioni che ne favoriscono l'insorgenza.

La risposta alla criminalità minorile non dovrebbe essere ricercata nell'estensione dell'area della responsabilità penale, ma in un rafforzamento degli interventi educativi, familiari, sociali e di inclusione, capaci di agire precocemente sui fattori di rischio.



Anticipare l'intervento punitivo potrebbe, al contrario, compromettere la finalità educativa e di reinserimento che caratterizza la giustizia minorile, senza offrire una risposta adeguata alle cause profonde della devianza.

La Corte Costituzionale, nella sua pronuncia n. 2/2022, ha ritenuto che *“tra le peculiari garanzie previste dalla legislazione vigente in materia di processo penale avanti il giudice specializzato per i minori viene anzitutto in considerazione il combinato disposto degli artt. 98, primo comma, del codice penale e 9 del DPR n. 448 del 1988, a tenore dei quali l'imputabilità del soggetto che abbia commesso il fatto nella fascia di età compresa tra i 14 e i 18 anni non può presumersi, ma deve essere sempre oggetto di un'apposita valutazione da parte del tribunale calibrata sulla peculiare situazione esistenziale del minore”*.

La presunzione di non imputabilità si inserisce, così, nel più ampio sistema di garanzie del minore: *“la competenza del Tribunale per i minorenni e la speciale disciplina del processo minorile”* che *“sono dirette al conseguimento di finalità di tutela del minore queste ultime direttamente riconducibili al dettato dell'art. 31 Cost.”* (così sempre C. Cost. n. 2/2022 che rimanda a C. Cost. n. 17/1981).

La Corte Costituzionale ha sottolineato, richiamando proprie precedenti pronunce, come il sistema penale minorile sia *“sorretto dalla prevalente finalità di recupero del minore e di tutela della sua personalità nonché da obiettivi pedagogico rieducativi piuttosto che retributivo punitivi”* e come vi sia la necessità, in quest'ottica, che il minore sia giudicato da un tribunale collegiale, composto anche da esperti, che siano in grado di garantire decisioni attente alla personalità del minore e alle sue esigenze formative ed educative, ricordando, anche, come nel processo penale minorile *“le logiche retributive e special-preventive debbano contemperarsi con il principio di minima offensività, che impone di evitare, nell'esercizio della giurisdizione penale ogni pregiudizio al corretto sviluppo psicofisico del minore e di adottare le opportune cautele per salvaguardare le correlate esigenze educative”*.

Sulla scorta delle parole della Corte Costituzionale, appare evidente come la nuova norma in esame si ponga in contrasto col sistema penale minorile e coi principi di ispirazione costituzionale, che lo governano.

* * *

In conclusione, non possiamo fare a meno di osservare come il combinato disposto delle due proposte di legge amplifichi l'effetto antinomico dell'innovazione normativa, rispetto al sistema della giustizia penale minorile. Tant'è vero che, nell'analisi accompagnatoria del DDL 3080, onde sottolineare che il sistema delle garanzie resta invariato, proprio in coerenza con l'art. 31 Cost., *“che impegna la Repubblica alla protezione della gioventù”* si precisa che *“non è modificata la soglia di non*



imputabilità assoluta prevista dall'articolo 97 del codice penale", poiché, "nel complesso, la misura realizza un bilanciamento ragionevole tra esigenze di tutela della collettività, effettività della risposta penale e protezione della condizione minorile, mediante uno strumento proporzionato e circoscritto al criterio di accertamento dell'imputabilità".

Considerate nel loro insieme le due proposte legislative sono apparse, dunque, eccessivamente invasive rispetto all'attuale sistema di garanzie della giustizia minorile, al punto da suscitare perplessità anche tra gli stessi promotori.

3. Clausola di invarianza finanziaria.

Il DDL 3080 termina con l'art. 3 che reca la clausola di invarianza finanziaria.

Si deve, invece, ribadire che proprio un investimento strutturale nelle politiche di prevenzione e di sostegno avrebbe rappresentato l'intervento più efficace per contrastare, alla radice, i fenomeni di devianza minorile. Garantire ai minori, in condizioni di fragilità, un adeguato supporto educativo, familiare e sociale significa, infatti, intervenire sui fattori di rischio prima che essi si traducano in condotte devianti, anziché affidare prevalentemente alla risposta penale il compito di fronteggiarne le conseguenze.

In questa prospettiva, sarebbe necessario rafforzare anzitutto le strutture pubbliche chiamate a sostenere le famiglie nelle situazioni di maggiore difficoltà e altrettanto centrale dovrebbe essere un investimento nel sistema scolastico, quale principale luogo di prevenzione della marginalità e di promozione dell'inclusione.

Un simile approccio consentirebbe di affrontare la criminalità minorile non soltanto nel momento in cui il comportamento deviante si è già manifestato, ma intervenendo sulle condizioni personali, familiari, educative e sociali che possono favorirne l'insorgenza. Si tratterebbe, dunque, di una forma di prevenzione maggiormente coerente con la particolare posizione del minore nell'ordinamento e con il dovere della Repubblica di proteggere l'infanzia e la gioventù, sancito dall'art. 31 della Costituzione; in questa prospettiva, la tutela del minore non dovrebbe più essere concepita né percepita come alternativa alla sicurezza della collettività.

Roma, 7 ottobre 2026

La Giunta UCPI