



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*



La condizione dei minorenni
nel quadro del programma di protezione
dei collaboratori di giustizia



Documento di studio e di proposta



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La condizione dei minorenni
nel quadro del programma di protezione
dei collaboratori di giustizia

Documento di studio e di proposta

*“Parlate di mafia.
Parlatene alla radio,
in televisione, sui giornali.
Però parlatene”
Paolo Borsellino*

La condizione dei minorenni nel quadro del programma
di protezione dei collaboratori di giustizia

Documento di studio e di proposta

Roma, maggio 2025

La redazione del documento è stata curata dalla Commissione costituita con decreto dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, con il coordinamento della Presidente della Commissione, Maria Monteleone, di Maria de Luzenberger Milnertsheim e di Laura Ponzi, con Irene Archilletti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ed Ester di Napoli dell'Istituto degli Innocenti.

Ringraziamenti

Si ringraziano tutti coloro che hanno partecipato alle audizioni, per la disponibilità e la collaborazione fornite ai fini della realizzazione del presente lavoro.

Grafica e stampa Marchesi Grafiche Editoriali SpA

INDICE

| | |
|---|-----------|
| PREFAZIONE | 7 |
| INTRODUZIONE | 9 |
| 1. TRA IDENTITÀ MAFIOSA E LA RICERCA DELL'IO | 13 |
| 2. LA CORNICE DI RIFERIMENTO | 19 |
| 2.1 La prospettiva internazionale ed europea | 19 |
| 2.2 La prospettiva comparata | 22 |
| 2.3 La prospettiva interna | 22 |
| 3. IL PERCORSO DEL MINORENNE NEL PROGRAMMA DI PROTEZIONE | 27 |
| 3.1 La scelta, la narrazione e l'ingresso | 28 |
| 3.2 Il collocamento e la nuova vita | 39 |
| 4. LE RACCOMANDAZIONI DELL'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA | 43 |
| Elenco degli esperti auditi | 47 |



PREFAZIONE

Sarà capitato a tutti di imbattersi, almeno una volta nella vita, in discorsi sulla mafia e sui mafiosi o sui crimini che hanno commesso. Sarà capitato anche di formulare giudizi, più o meno consapevoli, sulle vite condotte dai mafiosi e sulla scelta di “pentirsi” di alcuni di loro. Non capita mai, invece, di parlare delle conseguenze che le loro scelte hanno e dell’impatto che esse producono sulla vita dei loro familiari, e soprattutto su quella dei figli o nipoti.

Dei collaboratori di giustizia si parla dagli anni ‘90, ma i processi mediatici, i volti noti e le trasmissioni televisive che hanno permesso alla società civile di conoscere le loro azioni poco ci hanno detto delle loro famiglie, tranne che in casi eccezionali.

I collaboratori di giustizia hanno rappresentato una risorsa - la rappresentano ancora oggi seppure in modo meno rilevante rispetto al passato - e insieme rappresentano uno “strumento” attraverso il quale lo Stato cerca di raggiungere risultati nella lotta alla criminalità. Ma va messo in conto che occorre farsi carico anche delle loro vite, e di quelle dei loro familiari, quando intraprendono la scelta di collaborare.

La legislazione italiana se ne è occupata con il Decreto legge 15 gennaio 1991 n. 8, convertito nella Legge 15 marzo 1991 n. 82. Il provvedimento ha introdotto, di fatto, un sistema “premiante” per i collaboratori di giustizia per i reati di stampo mafioso e ha previsto la possibilità, per i pentiti e per i loro familiari, di fruire di un programma di protezione.

Questa legislazione è frutto di riflessioni obbligate seguite alle stragi di mafia avvenute nel nostro Paese. Essa tiene conto dei tanti risvolti della vita che sono legati alla scelta di collaborare ma lo fa solo per gli adulti, non per i minorenni che sono coinvolti nelle scelte assunte dagli adulti di riferimento.

La vita di un minorenne è legata al suo nucleo familiare e questo vincolo è tanto più forte quando la famiglia trasmette valori criminali. Se il contesto familiare - di tipo mafioso - si rivela pregiudizievole nei confronti dei minorenni, in termini di interiorizzazione di valori, diventa necessario fare una scelta che tenga conto del superiore interesse del minore, principio enunciato all’articolo 3 della Convenzione Onu sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (Crc). Sulla base di questo principio si può dunque intervenire a tutela dei minorenni che hanno un retroterra familiare di stampo mafioso, per tutelarne l’integrità psico-fisica in conseguenza di condotte poste in essere dai loro parenti.

Il rapporto di parentela, “di sangue”, porta spesso i minori a crescere in un clima di vendetta, alimentando le faide e occorre intervenire per spezzare la perpetuazione delle condotte.

Anche se l’obiettivo del familiare e degli organi giudiziari è quello di intraprendere il percorso della collaborazione per assicurare alla famiglia adeguate tutele e per dare ai figli l’opportunità di vivere in un ambiente sociale e culturale diverso, spesso bambini e ragazzi sono restii ad accettare questa decisione che comporta l’allontanamento dal luogo di origine e quindi



dal contesto amicale, scolastico e parentale. Spesso il trasferimento in località protetta è così repentino che la resistenza al cambiamento è legittima e va compresa. Anche perché i cambiamenti a cui vanno incontro i ragazzi nel periodo della preadolescenza e dell'adolescenza sono già di per sé un fardello notevole e se a questo aggiungiamo un cambiamento subito senza possibilità di opporsi può verificarsi una destabilizzazione nella crescita.

Proprio a partire dalla riflessione sulla delicatezza di questa fase abbiamo deciso di occuparci di questi minorenni che qualcuno definisce "invisibili". Si tratta di 1042 bambini e ragazzi che vivono in anonimato e che meritano invece attenzione proprio per le peculiari condizioni di vita che devono affrontare poiché figli, o parenti, di adulti inseriti in contesti delittuosi che hanno scelto di collaborare.

Questo documento di studio e proposta nasce dunque dalla riflessione sulla condizione dei minorenni che sono entrati nel programma di protezione.

Per avere un quadro completo della situazione è stato necessario ascoltare tutti gli attori coinvolti in questo processo di cambiamento: dal direttore del Servizio centrale di protezione ai giudici; dagli accademici agli psichiatri; dai direttori dei Nuclei operativi di protezione ai rappresentanti del Terzo settore; dagli avvocati-tutori ai servizi scolastici, ai direttori di penitenziari. Complessivamente sono stati ascoltati 27 esperti e ognuno di loro ci ha permesso di entrare nelle vite dei minorenni coinvolti: abbiamo passato in rassegna ogni aspetto che andasse a incidere nella vita di un bambino o di un ragazzo che si trova costretto a chiudere in una valigia la sua vita fatta di affetti, di luoghi, di ricordi e di legami.

Il quadro che ne è emerso ha indotto la Commissione a formulare una serie di possibili proposte mirate a migliorarne le condizioni di vita.

Marina Terragni



INTRODUZIONE

Tutte le persone di minore età sono per definizione soggetti vulnerabili, quindi meritevoli di particolare attenzione e protezione.

Nello stesso tempo, per cause contingenti e del tutto particolari, occorre prendere atto di come alcuni di essi possano trovarsi in una condizione di “speciale” vulnerabilità, sia fisica che psicologica, ma anche di particolare disagio “sociale”.

Questa è certamente la condizione nella quale possono trovarsi i figli dei collaboratori (e dei testimoni) di giustizia, anche se ammessi allo speciale programma di protezione, previsto dal Decreto legge n. 8 del 1991, convertito nella Legge n. 82 del 1991 e successive modifiche.

Per tali ragioni, nell'ambito delle proprie competenze, delineate dalla Legge 12 luglio 2011, n. 112, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha disposto uno studio sulla condizione di protezione dei figli dei collaboratori di giustizia, al fine di rilevare se vi siano dei *vulnus* procedurali e vuoti legislativi e proporre ai titolari del potere di iniziativa legislativa, laddove possibile, una regolamentazione puntuale del sistema di protezione.

Per l'effetto, con provvedimento del 4 agosto 2022, è stata istituita una Commissione mista, costituita da esperti non solo giuristi, con il dichiarato scopo di acquisire indicazioni utili a sostenere “tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute”, in linea con i diritti sanciti dalla Convenzione Onu del 1989, eseguita in Italia con la Legge 27 maggio 1991, n. 176.

Nel contesto indicato, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha evidenziato come dovesse assumere specifico rilievo il superiore interesse dei bambini e dei ragazzi, che si vengano a trovare in situazioni di rischio concreto, a ricevere la necessaria protezione e assistenza da parte delle competenti autorità pubbliche, al fine di assicurare il loro armonioso sviluppo psico-fisico e di fornire loro una educazione ispirata ai principi e ai valori di legalità, pace, uguaglianza e solidarietà, come affermati nell'articolo 2 della nostra Costituzione.

La Commissione ha ricevuto l'incarico di svolgere uno studio, avente riguardo specifico alla condizione reale dei minorenni coinvolti nel sistema di protezione in quanto familiari ammessi alle speciali misure di protezione, per le rilevanti implicazioni che esso comporta (allontanamento dal luogo d'origine, trasferimento – spesso reiterato – in luoghi protetti, cambiamento delle generalità, problematiche sanitarie e psicologiche, misure di assistenza economica), per rilevare eventuali carenze operative e legislative, così da favorire l'elaborazione di proposte che ne consentano il superamento, con uno sguardo particolare ai percorsi di inclusione sociale, inserimento scolastico, lavorativo e di assistenza sanitaria.

Nell'espletamento dell'incarico, sono stati attenzionati anche gli studi e le analisi precedenti in materia, con riguardo anche alle criticità già evidenziate, tra le quali la “sindrome da sra-



dicamento” (dal contesto naturale di vita dagli affetti, dagli amici, dalla scuola), i problemi di apprendimento e di adattamento, connessi al cambio di identità.

Criticità e contraddizioni indubbiamente favorite dalla mancanza di una normativa adeguata ed efficace, accentuate dalle difficoltà ad assicurare modelli organizzativi e buone prassi condivise, derivanti anche alla scarsità delle risorse economiche, che condizionano – irrimediabilmente – anche la formazione e la specializzazione degli operatori addetti a questo particolare settore (sia pubblici che privati) nonché la possibilità di realizzare percorsi di inclusione sociale, indispensabili soprattutto per le persone di minore età che hanno cambiato identità e ambiente di vita, al fine di consentire – per quanto possibile – il conseguimento di un’ autonomia esistenziale e lavorativa.

L’ assenza di una legislazione adeguata si riflette anche sul piano dei rapporti, pur frequenti ed ineludibili, tra le diverse autorità giudiziarie, sia ordinarie che minorili, particolarmente nella ripartizione delle competenze giurisdizionali, come pure nelle comunicazioni e nella trasmissione di atti – specie quelli coperti dal necessario riserbo – nella tempestività degli interventi, nel coordinamento doveroso con le autorità amministrative competenti (Commissione centrale e Servizio centrale di protezione).

In quest’ ambito, sono state rilevate buone iniziative di alcuni uffici giudiziari che, attraverso protocolli e accordi, hanno “fronteggiato” situazioni emergenziali, finalizzate ad assicurare l’ immediata protezione dei minori; di specifico interesse, il Protocollo di intesa sottoscritto il 21 marzo 2013 dagli Uffici giudiziari del distretto di Corte d’ Appello di Reggio Calabria, allo scopo di consentire al Tribunale per i minorenni ogni necessario, tempestivo intervento, anticipando la soglia temporale fissata dal Decreto ministeriale n. 138 del 2005, a tutela dei figli di coloro che intraprendono percorsi di collaborazione con la giustizia.

Di notevole interesse anche l’ accordo quadro *Liberi di scegliere* sottoscritto inizialmente nel 2017 e rinnovato nel 2024 tra il Ministero della giustizia, il Ministero dell’ interno, il Ministero dell’ istruzione e del merito, il Ministero dell’ università e della ricerca, il Ministro per la Famiglia, la Natalità e le Pari Opportunità, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, la Conferenza episcopale italiana, molti uffici giudiziari e numerose associazioni.

Il protocollo ha previsto “in caso di grave e concreto pericolo per i soggetti minori di età, significative ed efficaci forme di coordinamento anche tra uffici giudiziari mediante l’ adozione di provvedimenti urgenti”.

Nello svolgimento dell’ incarico, la Commissione ha proceduto all’ esame della normativa vigente, con uno sguardo alla prospettiva europea ed internazionale, ha auditato operatori particolarmente formati e specializzati nella materia, sia nel settore pubblico che in quello privato, e professionisti esperti nei diversi ambiti di interesse: giuridico (magistrati, avvocati), psicologico (psichiatri e accademici) e del volontariato, acquisendo anche protocolli, accordi e documenti redatti in argomento.



La Commissione ha operato nella prospettiva di conoscere il fenomeno nella sua realtà operativa, al fine di acquisire dati ed elementi affidabili e verificabili che, pure nella diversità delle situazioni e nella pluralità delle prospettive che li hanno ispirati, possano offrire elementi di valutazione utili per formulare proposte e raccomandazioni ai titolari del potere di iniziativa legislativa e anche ad altre istituzioni competenti nello specifico settore.

L'analisi condotta dalla Commissione ha consentito di rilevare specifiche e significative criticità, con riguardo a diversi momenti e aspetti della complessa procedura di applicazione delle misure speciali di protezione, a cui sono sottoposti anche molti soggetti di minore età (al momento in cui si scrive in numero di 1.042) e, soprattutto, ha messo in luce effetti e conseguenze particolarmente "critici" per molti di essi, sia sul piano psicologico che in ordine alle condizioni di vita familiare, di inserimento scolastico e di inclusione sociale.

La varietà delle situazioni rappresentate si associa, necessariamente, a una diversità di soluzioni prospettabili, la prima delle quali non può che essere quella di urgenti e adeguate modifiche legislative, che devono accompagnarsi ad interventi di normativa secondaria, supportate obbligatoriamente da misure di sensibilizzazione e formazione del personale coinvolto, di tutte le strutture dedicate, non disgiunte da adeguate risorse economiche.

La situazione che si è prospettata alla Commissione può essere definita molto complessa, relativamente agli aspetti più significativi della vita dei bambini e degli adolescenti, nello specifico dalle relazioni familiari e parentali a quelle sociali ed ambientali, da quelle scolastiche e sanitarie a quelle psicologiche, amplificate dall'uso dei *social* e dei media che – come è ampiamente noto – presentano già forti criticità per tantissimi ragazzi, anche estranei all'ambiente "sensibile" dal quale provengono i minorenni oggetto della nostra attenzione.

I familiari minorenni dei collaboratori, secondo le unanimesi indicazioni degli operatori più esperti, sviluppano ulteriori forme di vittimizzazione in ragione della criticità delle condizioni, anche psicologiche, quali conseguenze della scelta di collaborazione dei congiunti e della loro sottoposizione alle speciali misure di protezione.

Costituisce un dato acquisito il fatto che dette misure attualmente trascurano, frequentemente, le effettive necessità e i diritti dei minori, in nome di interessi superiori, nella specie quello alla loro sicurezza e a quella dei familiari.

È arduo contemperare, sempre e bene – oltre che tempestivamente – le opposte esigenze, ma è indispensabile avere piena consapevolezza della condizione individuale di ciascun minorenne per poter operare al meglio, quanto meno per limitare gli effetti negativi che ne derivano, per tanti (troppi) soggetti di minore età.

Prioritaria attenzione merita l'urgenza degli interventi, richiesta dai casi che ci occupano, dal momento che il trascorrere del tempo nuoce gravemente alla condizione di moltissimi



bambini e ragazzi i quali, loro malgrado, restano “vittime”, dapprima di una condizione familiare e sociale gravemente penalizzante e, successivamente, anche di un complesso sistema normativo e giudiziario che, per come è attualmente strutturato, non appare sempre idoneo ad assicurarne la protezione, rischiando, peraltro, di essere fonte di vittimizzazione secondaria per molti di essi.

Occorre, dunque, che il legislatore – in prima istanza – e a seguire tutti coloro che hanno responsabilità pubbliche e private, si facciano carico della situazione dei minorenni implicati in queste condizioni di estremo disagio, sviluppando una nuova cultura della loro tutela, per operare al meglio nel loro reale ed effettivo interesse superiore.

Maria Monteleone



*“La mafia non è affatto invincibile; è un fatto umano
e come tutti i fatti umani ha un inizio e avrà anche una fine”*
Giovanni Falcone

1. Tra identità mafiosa e la ricerca dell'io

Cambia la società e con essa le dinamiche che la popolano. La globalizzazione, la mobilità delle persone attraverso le frontiere e la digitalizzazione dei rapporti sono solo alcuni dei processi che incidono sulla comunità e ne determinano l'evoluzione.

Tra gli elementi “rivoluzionari” certamente va posto, sin dall'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (d'ora in avanti anche “Convenzione Onu”), più di trent'anni fa, il progressivo *empowerment* della persona di minore età, con la rafforzata consapevolezza di sé che gradualmente hanno raggiunto bambini, bambine e adolescenti, parallelamente e in conseguenza del loro riconoscimento, quali pieni titolari di diritti e non mero “oggetto” di protezione.

Così, nel corso del tempo, è cambiato anche il paradigma mafioso, che naturalmente subisce mutamenti analoghi a quelli della dimensione in cui è inserito: ne mutano gli elementi identificativi, alcuni tratti identitari, alcune logiche e dinamiche propulsive. Se alcuni di essi si smussano, scompaiono, assumono forme diverse, altri tuttavia, profondamente radicati nell'essenza mafiosa, permangono.

***Nel tempo è cambiato il
paradigma mafioso:
sono mutati alcuni tratti
identitari e alcune dinamiche***

Il presente studio prende in esame la condizione delle persone che, appartenenti a organizzazioni mafiose, si dichiarano disponibili a collaborare con la giustizia (i collaboratori di giustizia, o per sottolinearne l'azione positiva, i “collaboranti”), a servizio dello Stato e da quest'ultimo protetti. In tale contesto, assume particolare rilievo l'analisi della condizione di tutti i familiari minorenni coinvolti nel sistema di protezione, consapevoli che il collaboratore, come hanno sostenuto alcuni esperti nel corso delle audizioni, non necessariamente è da considerarsi “pentito” (termine che si è soliti impiegare per qualificarli). È questa una parola di derivazione cristiana, che ha a che fare con i sensi di colpa: “pentito” è colui che riconosce e comprende ciò che ha fatto. Come anche riferito in sede di audizione, i collaboranti quasi mai sono pentiti: sono, piuttosto, arrabbiati, confusi, spaventati. Questo dato incide in maniera rilevante sui familiari minorenni coinvolti nei programmi di protezione e ha anche un impatto peculiare in particolare a livello educativo in sede di reinserimento.

La cornice normativa di riferimento dell'istituto della collaborazione con la giustizia, come illustra il primo capitolo immediatamente a seguire, risale al 1991, pressoché all'epoca in cui veniva adottata la stessa Convenzione Onu. Nonostante nel tempo siano state apportate alcune modifiche con l'intento di adattarlo alle mutate esigenze, dando rilievo ad alcuni



specifici bisogni dei minorenni, il quadro legislativo appare comunque inadeguato e concentrato quasi esclusivamente sugli adulti.

La normativa, infatti, solo in parte lambisce il tema della condizione delle persone minorenni coinvolte nelle misure speciali di protezione dei collaboratori di giustizia, sia sul piano internazionale che sovranazionale, considerato che il tema appare sostanzialmente trascurato, sebbene vi siano stati alcuni interventi (non vincolanti).

L'impianto legislativo è, infatti, incentrato sul "padre di famiglia", unico punto di riferimento, sul quale ricade anche l'onere di informare i minorenni coinvolti nel programma e renderli partecipi della situazione conseguente all'avvio della collaborazione.

L'impianto legislativo in materia di collaboratori di giustizia risulta essere adulto-centrico

Il sistema, peraltro, conviene anticiparlo, non contempla né è adeguatamente preparato alla evenienza che un minorenne possa assumere lui stesso la veste di collaboratore di giustizia e, pertanto, essere destinatario diretto delle misure di protezione previste dalla normativa. Il dato è particolarmente significativo se si considera che alcune organizzazioni criminali, come la Camorra, decapitate nelle *leadership* tradizionali, contano oggi al vertice nuovi capi, sempre più giovani e violenti, e vedono sempre più spesso coinvolti nell'organizzazione criminale soggetti di minore età. Ciò ha determinato, come documentano le dichiarazioni di alcuni collaboratori di giustizia e come anche testimoniato dagli esperti auditi in occasione del presente studio, un innalzamento del livello dello scontro, caratterizzato dall'aumento della conflittualità tra gruppi e anche dal reclutamento nelle organizzazioni criminali di ragazzi molto giovani, addirittura, in alcune ipotesi, bambini.

In altre parole, la situazione in cui versano i minorenni in questo frangente è consegnata a una dimensione tradizionalmente ed esclusivamente adulto-centrica e paternalistica, che ignora la prospettiva della persona di minore età, nonostante questa assuma una rilevanza e una ricaduta sociale enormi.

I dati forniti dal Servizio centrale di protezione mostrano che nel dicembre 2022 la popolazione protetta era costituita da 4.446 persone: 892 collaboratori, 56 testimoni e 3.498 familiari. Di questi ultimi 1.346 erano minorenni, vale a dire il 30% del totale. Tra essi 1.284 erano familiari di collaboratori di giustizia e 62 lo erano di testimoni.

Inoltre, le persone di minore età collocate presso case famiglia con la madre risultavano essere 11, mentre quelli privi di un familiare adulto erano 31. Con una nota successiva il Servizio centrale ha comunicato all'Autorità garante che alla data del 27 dicembre 2023 la popolazione protetta minorenne era costituita da 1.042 familiari di collaboratori di giustizia e da 54 familiari di testimoni di giustizia.

Al piano quantitativo si aggiunge quello qualitativo, che interessa i tratti salienti e tipicamente identificativi delle mafie che operano nel nostro Paese. Conoscere questa dimensione è indispensabile per comprendere non tanto le conseguenze che determinano le misure



di protezione disposte dallo Stato sui collaboratori di giustizia quanto, soprattutto, quelle sui minorenni coinvolti nel sistema di protezione. Tali tratti, infatti, incidono non solo sulle loro condizioni di vita durante l'intero periodo di applicazione delle speciali misure di protezione, ma anche sull'efficacia delle misure di reinserimento al momento della fuoriuscita dal programma di protezione.

Sul piano antropologico e psicologico dall'audizione degli esperti è anche emerso che, storicamente, il mafioso non ha un'identità. L'identità gli viene attribuita dal ruolo che riveste nell'organizzazione criminale di riferimento: il suo "io" è in realtà il "noi" di Cosa nostra, ovvero della diversa organizzazione criminale di riferimento, e il suo unico interesse è il potere di quest'ultima (non a caso, si è detto che "la mafia si eredita").

Il mafioso, peraltro, è persona che riesce a conciliare la tranquillità della vita quotidiana con la crudeltà e la violenza delle sue azioni criminali, con conseguenze anche rilevanti nelle stesse dinamiche familiari.

Occorre inoltre fare alcune ulteriori riflessioni. Il mafioso – appartenente alla Camorra, alla 'Ndrangheta, a Cosa nostra, realtà per le quali è possibile tracciare il carattere identitario di cui sopra – è spesso indifferente alla vita e alla morte: i mafiosi sono persone "costruite", talvolta addestrate sin dall'infanzia a essere totalmente affidabili rispetto alle regole, anche di vita, dell'organizzazione criminale.

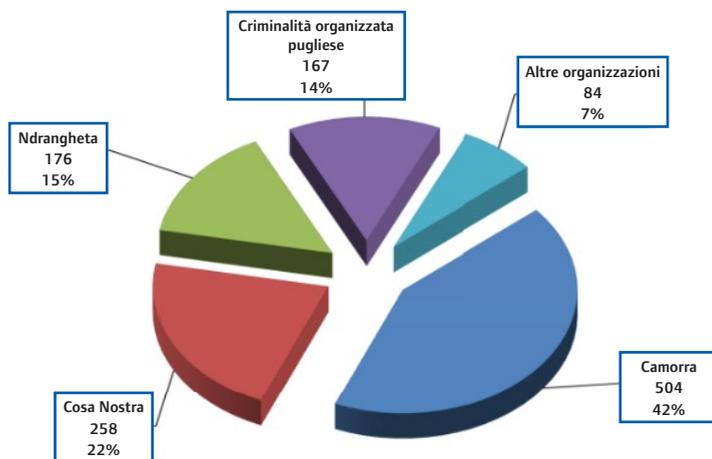
Occorre altresì considerare che si assiste da un lato a un sempre maggiore inserimento delle organizzazioni criminali "autoctone" in una dimensione internazionale, e dall'altro anche all'emersione di nuove realtà mafiose, come quelle puramente straniere (perlopiù nigeriane, albanesi, rumene), che innestano in questo panorama variegato e strutturato elementi identitari peculiari, nuovi e sino ad ora sconosciuti, che richiedono una rivisitazione dell'approccio al tema.

L'internazionalizzazione del crimine organizzato e la comparsa delle nuove mafie richiedono una rivisitazione del sistema dei collaboratori di giustizia

E infatti la Relazione 2019 del Ministro dell'interno al Senato sulle speciali misure di protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione (ex art. 16 D.l. n. 8/1991), riferita al secondo semestre del 2018, muove dal presupposto che il sistema di contrasto debba adeguarsi al mutato atteggiamento delle mafie e, quindi, alla loro mutata pericolosità.

La Relazione traccia un quadro delle organizzazioni criminali di appartenenza dei collaboratori di giustizia. Nella specie, il 42% appartiene alla Camorra, il 22% a Cosa nostra, il 15% alla 'Ndrangheta, il 14% alla criminalità organizzata pugliese e il 7% alle altre organizzazioni. La stessa Relazione contiene, inoltre, un approfondimento relativo a modalità operative del tutto innovative che caratterizzano le organizzazioni criminali mafiose, quali, ad esempio, lo scambio di droga in *bitcoin* con partner stranieri, nonché la creazione, nell'Italia settentrionale, di una *startup* che attraverso il *crowdfunding* in *bitcoin* ha raccolto 126 milioni di euro in 3 ore.

Collaboratori - Organizzazioni Criminali di Appartenenza



(Fonte: Relazione 2019 del Ministero dell'interno sulle speciali misure di protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione)

La stessa Relazione affronta inoltre in maniera specifica alcuni tratti salienti relativi ai clan stranieri presenti in Italia, come la complessa struttura interna della mafia nigeriana, un'organizzazione caratterizzata dal ricorso a forme di violenza efferata e a strategie di affiliazione con forte componente rituale di natura tribale e religiosa. Ed esamina anche la capacità della criminalità albanese di approfittare della disponibilità di risorse finanziarie e strumentali per creare proficui rapporti con le organizzazioni mafiose nazionali. Infine, dimostra come le organizzazioni criminali abbiano recentemente sviluppato una spiccata capacità imprenditoriale, di insinuazione nell'economia legale degli apparati amministrativi.

Quando una persona così strutturata sceglie di lasciare l'organizzazione criminale della quale fa parte per collaborare con gli investigatori e, quindi, sceglie di entrare nei programmi speciali di protezione, si trova spesso in una condizione di "smarrimento", talvolta con conseguenti rilevanti problemi identitari.

Diversi mafiosi che hanno deciso di collaborare con la giustizia hanno dichiarato di operare tale scelta perché non vogliono che i figli facciano il loro stesso percorso di vita. Ma in una famiglia mafiosa un figlio vive con regole forti e ben definite, concepisce la sua famiglia come "forte" in quanto inserita nel gruppo di appartenenza e "gli altri" fuori da questo contesto come nemici, le forze dell'ordine *in primis*. Poi, da un giorno all'altro, con la scelta della collaborazione e l'ingresso nelle misure speciali di protezione, proprio le forze dell'ordine divengono gli unici punti di riferimento in un nuovo sistema di vita e soprattutto a loro è affidata la protezione del nucleo familiare, costituiscono il solo e unico canale di comunicazione con "il mondo esterno".



Per queste ragioni, quando il padre (o lo zio o il nonno) comincia a collaborare, i minorenni coinvolti nel programma molto spesso vivono un trauma fortissimo. Il distacco improvviso dai luoghi di origine frantuma le loro certezze, provoca lo smarrimento del senso del sé nucleare, e ciò rende difficile il riadattamento, che non è semplice reinserimento sociale, ma un processo di conseguente “risignificazione” del sé. Il dato ha trovato piena conferma nelle indagini conoscitive condotte dalla Commissione, da cui è risultato come questo aspetto, nell’attuazione delle misure speciali di protezione, sia normalmente trascurato.

***L’inizio della collaborazione
con la giustizia di un adulto
di riferimento spesso costituisce
un trauma per il minorenne***

In questo scenario complesso, alla luce anche di una realtà sociale in rapido movimento, la condizione delle persone minorenni che sono costrette a entrare in un programma di protezione deve essere posta al centro dell’attenzione, nella consapevolezza che preservare un ambiente quanto più possibilmente sano, che consenta loro di vivere con un certo equilibrio l’esperienza della collaborazione di un genitore o di altro familiare, è elemento funzionale non solo al loro benessere – e, dunque, al rispetto dei diritti fondamentali sanciti nella Convenzione Onu – ma anche, più generalmente, alla piena riuscita dell’intero sistema di protezione.



*“Credo a tutte le forme di studio, di approfondimento e di protesta contro la mafia.
La mafiosità si nutre di una cultura e la diffonde: la cultura dell’illegalità”*
Don Pino Puglisi

2. La cornice di riferimento

La disciplina italiana sui collaboratori di giustizia coinvolti nei programmi speciali di protezione, dall’ingresso sino alla fuoriuscita, si compone di una pluralità di strumenti di rango e natura diversi (leggi, decreti, circolari etc.) tra loro coordinati e connessi: per questo motivo è possibile parlare di “sistema”, ovvero di cornice i cui elementi caratteristici sono funzionalmente unitari.

Le norme e gli atti che formano questo quadro hanno istituito e regolamentato competenze e responsabilità dei diversi attori che danno vita al sistema e ne determinano l’effettivo funzionamento.

Questa disciplina, unica al mondo e oggetto di attenzione da parte dei governi stranieri e anche della stampa internazionale, non esclude che, a tratti, alcuni meccanismi di coordinamento non stridano oppure presentino delle vistose lacune, particolarmente riguardo alla condizione dei minorenni interessati dalla normativa.

La specificità del sistema italiano, nonché generalmente dei contesti nazionali in cui si innestano le rispettive discipline di protezione dei collaboratori, giustifica la scarsa capacità, a livello internazionale ed europeo, di adottare atti vincolanti – ma anche di semplice indirizzo politico – volti a favorire un’interpretazione e un’applicazione uniformi in tutti gli Stati destinatari.

Peraltro, come è noto, il fenomeno della criminalità organizzata sempre più spesso ha una dimensione transfrontaliera, che si estende oltre ai confini nazionali ed è quindi proiettato verso una progressiva internazionalizzazione (è già stata rilevata l’emersione delle cosiddette mafie straniere).

Per questo motivo, mentre sul piano internazionale si assiste ad un’incipiente attenzione alla situazione dei collaboratori di giustizia, la condizione dei minorenni coinvolti negli speciali programmi di protezione in qualità di familiari, nonostante il richiamo al principio del loro superiore interesse di cui all’articolo 3 della Convenzione Onu, rimane nella pratica del tutto trascurata.

2.1 La prospettiva internazionale ed europea

L’attenzione internazionale al sistema di protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari è testimoniata non solo da strumenti di *hard* e *soft law*¹ esistenti in questo perime-

¹ Si tratta, rispettivamente, di atti normativi con valore precettivo e atti di indirizzo e orientamento politico-normativo rivolti agli Stati, adottati da organizzazioni internazionali.



tro, ma anche dalla dimensione internazionale che hanno assunto alcune associazioni italiane (come Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie) operative anche all'estero, con l'obiettivo di garantire una protezione più efficace delle vittime, favorendo in tal modo anche il contrasto alle mafie.

Ed è anche rilevante il fatto che il sistema italiano di protezione dei collaboratori di giustizia, che di frequente richiama le attenzioni dei media stranieri, nella *Relazione conclusiva* della XVII Commissione parlamentare antimafia, sia stato definito come un sistema connotato dalla "tripla A", non solo con riguardo alle iniziali delle azioni di contrasto (antimafia, anticorruzione e antiterrorismo), ma anche in relazione alla loro affidabilità rispetto agli standard di molti Paesi stranieri.

Nonostante il valore indiscusso riconosciuto non solo al superiore interesse del minore, ma anche al suo diritto di essere ascoltato in tutti i procedimenti che lo riguardano (diritti fondamentali sanciti agli articoli 3 e 12 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), il sistema internazionale attuale rivolto ai collaboratori di giustizia, tuttavia, non appare essere un sistema "a misura di minore".

Non vi è infatti nulla che si rivolga specificamente alle persone di minore età, né che metta a disposizione misure che tengano conto delle esigenze proprie di bambini e ragazzi. Basti pensare, ad esempio, che nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa adottata

il 30 marzo 2022 sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia (*Recommendation CM/Rec(2022)9 of the Committee of Ministers to member States on the protection of witnesses and collaborators of justice*), il termine "minorenne" (*child/children*) ricorre solo tre volte; nel preambolo della stessa raccomandazione, inoltre, è esemplificativo che la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza non sia neanche menzionata.

Al riguardo si rileva che nel 1959, in seno al Consiglio d'Europa, è stato istituito il Comitato europeo di esperti su problemi di criminalità (*Committee of Experts on Crime Problems - CDPC*) con la funzione di supervisionare e coordinare le attività del Consiglio d'Europa nel campo della prevenzione e del controllo della criminalità. Il CDPC, tra l'altro, identifica le priorità per la cooperazione giuridica intergovernativa, presenta proposte al Comitato dei ministri sulle attività nei settori del diritto e della procedura penale, della criminologia e del diritto penale e attua tali attività.

Nel 1999, il Comitato ha pubblicato una raccolta di buone prassi – *Report on Witness Protection (Best Practice Survey)* – in materia di misure di protezione di testimoni di giustizia, riferito anche ai collaboratori di giustizia. Purtroppo, la categoria delle persone di minore età è menzionata del tutto marginalmente: vi si legge solo che "dare altri nomi ai bambini piccoli può causare (ulteriore) disagio e può facilmente portare a errori che mettono a rischio il programma di protezione. Per questo motivo, potrebbe essere meglio cambiare solo il nome della famiglia o cambiare solo leggermente il nome del bambino o dei bambini" (p. 24).

***Il sistema internazionale
rivolto ai collaboratori
di giustizia non appare essere
"a misura di minore"***



La Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 30 marzo 2022 sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia sostituisce la *Recommendation Rec(2005)9 of the Committee of Ministers to member States on the protection of witnesses and collaborators of justice* e individua i principi, rivolti ai 47 Stati parte da tenere in considerazione al momento dell'adozione di strumenti normativi interni.

La raccomandazione, che, tra l'altro per la prima volta, definisce separatamente le figure del "testimone" e del "collaboratore di giustizia",² in effetti assume un qualche rilievo anche per altre considerazioni.

Il documento, infatti, rivolge 33 indicazioni agli Stati, articolate in principi generali, principi specifici da osservare in sede di adozione di speciali programmi di protezione e indicazioni in materia di cooperazione internazionale che, sia pure indirettamente, possono assumere rilievo sotto il profilo della tutela dei soggetti minorenni.

Ci si riferisce, in particolare al principio generale secondo il quale le misure e i programmi di protezione adottati tengano conto delle caratteristiche particolari della situazione contingente e delle esigenze individuali della persona da proteggere.

Purtuttavia non può non destare perplessità la scarsa attenzione, peraltro in epoca così recente, alla condizione delle persone di minore età nella prospettiva del Consiglio d'Europa, considerando che l'organizzazione si è munita da tempo di una *Children's Rights Division*, che svolge il mainstreaming dell'impatto che provocano le politiche del Consiglio d'Europa, direttamente e indirettamente, sui diritti di bambini, bambine e adolescenti.

Tanto più che, pochi giorni prima del 30 marzo, il 23 febbraio 2022, il Consiglio d'Europa ha adottato una *Strategia sui diritti delle persone di minore età per il periodo 2022-2027 (Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation)*, che si snoda intorno a sei pilastri, completamente incentrati sui minorenni: libertà da ogni forma di violenza, pari opportunità ed inclusione sociale, uso e accesso sicuro alle tecnologie, giustizia a misura di minore, partecipazione, diritti dei minori in situazioni di crisi ed emer-

2 Secondo la Raccomandazione, "testimone" è qualsiasi persona che possiede informazioni rilevanti per un procedimento penale su cui ha reso e/o è in grado di rendere testimonianza (indipendentemente dal suo status e dalla forma diretta o indiretta, orale o scritta della testimonianza, ai sensi della normativa nazionale) e che non rientra nella definizione di "collaboratore di giustizia": "*witness* means any person who possesses information relevant to criminal proceedings about which he or she has given and/or is able to give testimony (irrespective of his or her status and of the direct or indirect, oral or written form of the testimony, in accordance with national law) and who is not included in the definition of 'collaborator of justice'". Per "collaboratore di giustizia" si intende invece qualsiasi persona che debba rispondere di accuse penali, o sia stata condannata per aver preso parte ad un'organizzazione criminale di qualsiasi tipo, o per reati di criminalità organizzata, ma che si impegna a collaborare con le autorità della giustizia penale, in particolare testimoniando su di un'associazione o organizzazione criminale, ovvero su qualsiasi delitto connesso alla criminalità organizzata o ad altri reati gravi: "*collaborator of justice* means any person who faces criminal charges, or has been convicted of taking part in a criminal association or other criminal organisation of any kind, or in offences of organised crime, but who agrees to co-operate with criminal justice authorities, particularly by giving testimony about a criminal association or organisation, or about any offence connected with organised crime or other serious crimes".



genziali. La *Strategia* è stata realizzata attraverso una consultazione di ragazzi e ragazze senza precedenti e abbraccia un ampio ventaglio di situazioni esemplificative.

In questo contesto, pertanto, merita rilievo la circostanza che nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 30 marzo 2022 sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia sia omesso qualsiasi riferimento alla specificità e precarietà delle condizioni in cui versano i minori coinvolti, in qualità di familiare del collaboratore di giustizia, in un programma speciale di protezione.

2.2. La prospettiva comparata

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha ritenuto anche di acquisire informazioni presso i membri della Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (*European Network of Ombudspersons for Children – ENOC*) in ordine alle disposizioni nazionali in materia di protezione dei collaboratori di giustizia, con particolare riguardo all'attenzione riposta nei confronti della condizione dei minorenni coinvolti negli speciali programmi di protezione.

Sintomatiche dell'evidente generalizzata disattenzione per la condizione dei minorenni familiari di collaboratori di giustizia sono due circostanze: la mancanza di risposte dalla maggior parte degli Stati interpellati (hanno risposto soltanto Albania, Paesi Baschi – Spagna, Polonia, Slovacchia) e la disattenzione che emerge da quelle pervenute, che conferma la circostanza che la disciplina sui collaboratori di giustizia è esclusivamente rivolta alla condizione degli adulti.

2.3 La prospettiva interna

La prima disciplina specifica sulla collaborazione con la giustizia degli appartenenti ad associazioni mafiose, elaborata su impulso del magistrato Giovanni Falcone – allora Direttore generale degli affari penali del Ministero di grazia e giustizia – è il Decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8 recante *Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia*, convertito, con modificazioni, nella Legge 15 marzo 1991, n. 82, che introduce nel nostro ordinamento un sistema “premiale” e protettivo, applicabile anche a familiari e conviventi esposti a grave pericolo.

La normativa ha istituito la Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, composta da un Sottosegretario di Stato per l'interno, che la presiede, da un Avvocato dello

L'istituzione del Servizio centrale di protezione e i N.O.P. (Nuclei operativi di protezione)

Stato, due magistrati e cinque funzionari e ufficiali (art. 10) che normalmente, salvo alcuni specifici casi, delibera in ordine all'ammissione alle speciali misure di protezione, ai loro contenuti e durata, su proposta del Procuratore della Repubblica competente (art. 11). La Legge n. 82 del 1991 ha istituito inoltre il Servizio centrale di protezione, struttura interforze (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza) presso il Dipartimento della



pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, preposto all'attuazione e alla specificazione delle modalità esecutive del programma speciale di protezione deliberato dalla Commissione centrale (art. 14). Il Servizio centrale mantiene i rapporti con le autorità giudiziarie e di pubblica sicurezza, nazionali ed estere, nonché con i competenti organi dell'amministrazione penitenziaria e con tutte le amministrazioni centrali e periferiche eventualmente interessate all'attuazione delle misure di protezione. Il Servizio centrale si articola sul territorio nazionale con 19 Nuclei operativi di protezione ("N.O.P."), con competenza regionale o interregionale.

La disciplina di cui alla Legge n. 82 del 1991 e di quelle successive, compresa la normativa secondaria, sono fortemente ancorate a una concezione adulto-centrica e infatti contengono pochi riferimenti alle persone di minore età. Nell'articolo 13, comma 8 della stessa legge (rubricato *Contenuti delle speciali misure di protezione e adozione di provvedimenti provvisori*) viene demandata a un decreto emanato dal Ministro dell'interno di concerto con quello della giustizia, la competenza a definire le specifiche misure di assistenza e di reinserimento sociale destinate ai minori compresi nelle speciali misure di protezione.

E infatti il primo Decreto ministeriale n. 161 del 23 aprile 2004, con riferimento ai minori sottoposti a speciali misure di protezione, si limita a prevedere (articolo 9, comma 1) che il collaboratore sottoscrive l'atto contenente le speciali misure di protezione impegnandosi "anche per conto dei figli minori".

Occorre attendere quasi quindici anni dalla Legge n. 82 del 1991 per un intervento normativo che espressamente prende in considerazione la condizione dei minorenni "compresi" nel sistema di protezione rivolto all'adulto di riferimento.

Si tratta del Decreto ministeriale 13 maggio 2005, n. 138 *Misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione, nonché dei minori compresi nelle speciali misure di protezione*, che dedica a questa particolare tipologia di persone sottoposte a protezione tre disposizioni – gli articoli 9, 10 e 11 – che hanno riguardo alla competenza del giudice minorile nel caso di rifiuto delle persone maggiorenni loro affidatarie di sottoporsi alle misure, all'assistenza psicologica e alla posizione scolastica.

La prima disposizione prevede, in particolare, che "[o]gni volta che soggetti minori nei cui confronti è stata avanzata una proposta di speciali misure di protezione sono affidate a persone non incluse nella proposta stessa o che rifiutano di sottoporsi alle misure, la Commissione centrale provvede a darne tempestiva informazione all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale dei minorenni e a quello presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito è il luogo dell'ultima residenza del minore" (articolo 9).

Si tratta di una disposizione di non facile interpretazione e applicazione che, come vedremo in seguito, costituisce uno dei punti critici nell'applicazione della normativa riguardo alle persone minorenni.



In verità anche il successivo articolo 10, dedicato alla “assistenza psicologica” dei minori, si limita a prevedere che gli organi competenti “assicurano la necessaria assistenza psicologica ai minori in situazioni di disagio”, anche su richiesta dei genitori o dell’autorità giudiziaria, con personale specializzato dei servizi dipendenti dal Dipartimento della giustizia minorile ovvero mediante accordi con le strutture pubbliche sul territorio.

Anche riguardo a questo aspetto è stata rilevata una situazione molto problematica, sia per la circostanza che si tratta di situazioni di disagio che riguardano la quasi totalità dei minorenni interessati dalle misure, sia per la inadeguatezza, anche numerica, delle strutture che dovrebbero garantire la necessaria assistenza psicologica.

Del tutto analoga la situazione riguardo alla posizione scolastica dei minori, alla quale è dedicato il comma 3 del citato articolo 10 e anche l’articolo 11. La prima disposizione prevede che le località protette nelle quali devono essere trasferiti nuclei familiari debbano essere individuate “tenendo conto anche delle esigenze scolastiche e di inserimento sociale dei minori”.

L’articolo 11 si limita a prevedere che debba essere garantito l’assolvimento degli obblighi scolastici tramite “specifiche intese” tra il Ministero dell’istruzione e il Dipartimento della giustizia minorile, intese che sono richieste anche per “impedire il disvelamento della loro identità” (articolo 11 comma 2).

Come è evidente, anche queste disposizioni, soprattutto nella loro concreta applicazione, dovrebbero essere ispirate alla consapevolezza che il benessere del minore deve essere tenuto in alta considerazione anche nella individuazione della località di destinazione della famiglia.

Va rilevato che, nonostante tali interventi normativi abbiano cercato di colmare una lacuna importante, che lasciava la posizione del minorenne nel sistema di protezione sullo sfondo, ancora oggi appare del tutto evidente il carattere accessorio, in questo specifico ambito, di tutti i profili che riguardano i minorenni.

Le fattispecie che riguardano i minorenni hanno un carattere accessorio rispetto alla disciplina principale

Sono da ascrivere al novero dei documenti in materia, con rilievo preminente per le informazioni, anche statistiche, ivi contenute, le *Relazioni semestrali del Ministero dell’interno al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i collaboratori di giustizia*, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, redatte ai sensi dell’articolo 16 del Decreto legge n. 8 del 1991³. Dette Relazioni, che dedicano un capitolo *ad hoc* ai “minori sotto protezione”, affrontano alcune questioni pratiche che si sono rivelate significativamente problematiche anche nel corso dell’indagine svolta dall’Autorità garante.

³ Risulta molto difficile reperire le Relazioni online essendo queste trattate con massima riservatezza.



Vi si evidenziano peculiari necessità dei minorenni, quali: esigenze di assistenza sanitaria (come la sottoposizione a visite mediche o controlli vari e le vaccinazioni) e di inserimento negli asili nido; problemi di inserimento scolastico e sociale nonché i bisogni di socializzazione e condivisione delle esperienze, complicati dal fatto che i minori sotto protezione provengono sovente da ambienti degradati e da sub-culture, con valori, stili di vita e caratteristiche del tutto peculiari.

Un frequente fattore di problematicità comune a quasi tutte le fasce di età – si legge nelle ultime Relazioni presentate negli anni 2017, 2018 e 2019 (riferite al semestre precedente) – è quello connesso agli aspetti linguistici, determinati dalla consuetudine all'uso esclusivo del dialetto, che rende difficoltosa e complessa l'integrazione nel gruppo dei coetanei. Vi si legge inoltre che la popolazione protetta – sovente composta anche da soggetti minori o problematici – non è sempre facilmente gestibile perché sradicata dall'ambiente di origine e proiettata in un contesto socio-ambientale del tutto nuovo e sconosciuto.

Quindi si tratta di una popolazione afflitta – anche a causa di tale “sradicamento” – da problematiche di ogni genere, soprattutto sotto il profilo sociale, relazionale, logistico, scolastico, organizzativo, psicologico e medico. Soggetti che sovente evidenziano il forte disagio nel doversi sottoporre improvvisamente a quelle rigide regole di comportamento che il regime di protezione impone.

Va dato atto che le difficoltà riscontrate nella prassi, nell'operare effettivo del sistema di protezione, con particolare riguardo alla condizione delle persone di minore età, hanno sollecitato iniziative volte alla modifica della disciplina attuale, ritenuta inidonea alle loro necessità.

Il 4 aprile 2019 veniva presentata una proposta di legge (C. 1740) *Modifiche e integrazioni della disciplina concernente i testimoni di giustizia* (Legge n. 6/2018), che muove dal presupposto che “spesso i figli dei testimoni e dei collaboratori di giustizia sono i soggetti che soffrono di più per le scelte fatte dai genitori. È doveroso che lo Stato, dunque, aiuti economicamente tali ‘vittime’ indifese per garantire loro un futuro migliore”. L'articolo 2, rubricato *Misure di reinserimento sociale e lavorativo*, prevede che “... ai figli dei testimoni e dei collaboratori di giustizia sono garantiti: il diritto allo studio, fino al conseguimento della laurea, compreso il diritto a un alloggio qualora l'ateneo sia ubicato in un luogo diverso dal domicilio dello studente, che può effettuare tale scelta in base alle sue esigenze; la concessione di un contributo per il mantenimento, qualora l'ateneo sia ubicato in un luogo diverso dal domicilio dello studente, corrisposto mensilmente per l'intera durata del percorso di studi; l'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie e il prestito gratuito dei libri di testo previsti dal piano di studio scelto”. Tuttavia, deve prendersi atto che l'ultima discussione sulla proposta di legge ha avuto luogo il 13 luglio 2022 con rinvio. A oggi non risulta alcun disegno pendente che riproduca il testo di quest'ultima o vi si riferisca.



"They ask for protection, they receive isolation"
Mauro Palma, già Garante nazionale dei diritti
delle persone private della libertà personale

3. Il percorso del minore nel programma di protezione

L'ingresso del collaboratore di giustizia e dei suoi familiari nel programma di protezione previsto per legge dallo Stato avviene in maniera graduale. Il processo di mimetizzazione (volendo usare un termine militare, di "scomparsa" dai *radar*) si articola in fasi che, per quanto dapprima caratterizzate da necessaria rapidità, si trovano spesso irrigidite da successive e lunghe attese e, soprattutto, da problematiche specifiche.

Il percorso prende avvio con la scelta di collaborare con lo Stato, cui segue lo sradicamento del collaboratore e del suo nucleo familiare dal territorio d'origine (il luogo degli affetti e delle abitudini di vita) ritenuto pericoloso per la loro integrità, a causa delle dichiarazioni rese, e si conclude con il loro inserimento nel luogo segreto di destinazione (la cosiddetta località protetta).

In quest'ultima località ogni componente della famiglia, ciascuno con le proprie esigenze, deve "ricominciare daccapo", decostruendo il proprio vissuto identitario e culturale, con le enormi difficoltà che ciò e il conseguente reinserimento comportano all'esito di un allontanamento repentino e totale dai luoghi di vita che, già di per sé, è evento traumatico.

Il percorso di protezione, dall'ingresso alla fuoriuscita, si intreccia inevitabilmente con la crescita dei minorenni coinvolti, spesso adolescenti. La velocità e la riservatezza che danno forma al sistema di protezione italiano, unico per le proprie caratteristiche, rischiano di diventare dunque un'arma a doppio taglio se non adeguate al delicato contesto adolescenziale. Un ambito che ha esigenze di trasparenza e consapevolezza ben diverse da quelle degli adulti e richiede un'attenzione e una sensibilità particolari.

La velocità e la riservatezza del sistema italiano andrebbero adeguate alle esigenze del contesto adolescenziale

Così, la persona minore che si trovi "dalla notte alla mattina" condotta dal luogo dove è nata e cresciuta, molto spesso, senza il suo consenso e senza una spiegazione adeguata resa con modalità adatte alla sua età e grado di maturità su ciò che accade in quel momento e ciò che la attende nell'immediato futuro e nel futuro prossimo, difficilmente riuscirà ad integrarsi nel nuovo ambiente di destinazione.

Ancora più complessa è la situazione di quei ragazzi e di quelle ragazze che vivono in contiguità e condivisione di valori culturali con la società malavitosa in cui è inserito il familiare collaboratore e dalla quale, improvvisamente, sono costretti ad allontanarsi.

Garantire alle persone di minore età coinvolte negli speciali programmi di protezione il benessere inteso in senso ampio, come tutela e promozione del loro superiore interesse, significa assicurare al contempo la corretta riuscita del programma di protezione.



Come si è potuto constatare nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione istituita dall'Autorità garante, il disvelamento della località protetta (e la conseguente urgente necessità di ulteriori spostamenti) spesso è determinato proprio da comportamenti, anche involontari, di questi ragazzi che si trovano in condizioni di particolare sofferenza. Si consideri che, oltre a "subire" la scelta degli adulti di riferimento, il minorenne si trova ad affrontare una situazione completamente nuova, con poche certezze che possano guidarlo: questo duplice livello di disorientamento, in aggiunta a quello connaturato alla complessa fase adolescenziale, si ripercuote sull'ambiente circostante, spesso anche compromettendo irreparabilmente il sistema di protezione.

Sulla base dell'attività svolta dalla Commissione, delle audizioni e della documentazione acquisita, sono di seguito enucleate alcune delle criticità più ricorrenti nel percorso di un minorenne, familiare del collaboratore di giustizia, all'interno del sistema delle misure speciali di protezione, evidenziandone luci e ombre.

3.1. La scelta, la narrazione e l'ingresso

Il percorso che intraprende il collaboratore di giustizia dal momento della manifestazione della volontà di collaborare (una sorta di "dichiarazione di intenti") al Procuratore della Repubblica sino al momento dell'ingresso nel sistema di protezione, come noto, è un percorso narrativo graduale rigorosamente disciplinato dalla normativa vigente.

Tale cammino, in cui il futuro collaboratore assume la veste di narratore dell'ambiente che lo ha visto partecipare, spesso come protagonista di rilievo, ha come momento centrale ed essenziale la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione (articolo 16 *quater* Legge n. 82/1991) che deve avvenire nel termine di 180 giorni dalla manifestazione di volontà di collaborare. Il futuro collaboratore è quindi in grado di fornire informazioni sulle attività criminali dell'organizzazione di appartenenza, che abbiano carattere di novità e di completezza, nonché notevole importanza per le attività investigative, in particolare in relazione alle modalità organizzative delle organizzazioni criminali mafiose, sui collegamenti interni e internazionali, e sulla dotazione di armi, esplosivi e beni (articolo 9, comma 3 Legge n. 82/1991).

Si comprende l'importanza di questa fase iniziale, anche con riguardo alle misure speciali di protezione del dichiarante e dei suoi familiari, soprattutto se di minore età. Purtroppo nella normativa principale non è rinvenibile alcuna disposizione che la disciplini.

Infatti le prime disposizioni riguardanti le persone di minore età sono state introdotte con il Decreto ministeriale del 13 maggio 2005 n. 138 che menziona espressamente "i minori compresi nelle speciali misure di protezione" nell'ambito delle misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione.

La Commissione ha avuto modo anche di approfondire il ruolo che ricopre la persona di minore età in questi primi segmenti del cammino di protezione, caratterizzati dalla narrazione,



dalla scelta e dall'ingresso del collaboratore di giustizia e del suo nucleo familiare nel sistema di protezione, e ha rilevato che il minore non viene direttamente interessato in questa fase, se non con l'intercessione dei genitori/adulti di riferimento.

Nelle fasi iniziali il minore non viene coinvolto direttamente, ma per il tramite degli adulti

Tutte le misure e le informazioni connesse gravitano attorno all'aspirante collaboratore di giustizia, che ha anche l'onere, ad esempio, di selezionare le informazioni trasmissibili ai familiari, e infatti la vigente normativa prevede (articolo 9, comma 1 D.M. 23/4/2004 n. 161) che il collaboratore sottoscriva l'atto nel quale sono riportati i contenuti delle speciali misure di protezione e dei programmi speciali impegnandosi a rispettarle "anche per conto dei figli minori".

Alle esigenze delle persone di minore età sono dedicati, in particolare, gli articoli 9, 10 e 11, rispettivamente riguardanti la competenza del tribunale sui minorenni eventualmente interessati da problematiche relativi all'omesso inserimento o al rifiuto di essere sottoposti a misure di protezione degli adulti cui sono affidati (articolo 9), alla loro assistenza psicologica (articolo 10) e alla posizione scolastica (articolo 11).

Nel corso dell'attività svolta, la Commissione ha rilevato diverse criticità che riguardano in modo speciale i minorenni in qualità di familiari di un collaboratore e che caratterizzano tutte le fasi del percorso della collaborazione e in modo specifico quella iniziale.

Tra la proposta di applicazione di una misura di protezione tra quelle previste dall'articolo 1 del D.M. n. 161 del 2004 (piano provvisorio, speciali misure di protezione, definizione di programma di protezione) e la delibera della Commissione Centrale intercorrono tempi lunghi. Spesso, soprattutto nella fase iniziale, tali lungaggini gettano i ragazzi in una situazione di limbo assistenziale, con conseguente rischio elevato di vittimizzazione secondaria.

Molti minorenni rischiano così di non poter frequentare la scuola, in alcuni casi di perdere l'anno scolastico, perché spostati – ancor prima dell'inizio del percorso della collaborazione dell'adulto di riferimento – da un albergo all'altro, da una città all'altra. In questa fase si verificano danni molto rilevanti, anche di natura psicologica, pure perché tali situazioni sono affidate alla esclusiva gestione del personale della Questura, dei Carabinieri o di altre forze dell'ordine. Operatori che, al di là delle oggettive difficoltà derivanti dalle prevalenti esigenze di protezione delle persone, spesso non sono dotati della necessaria formazione e specializzazione.

L'esperienza mostra come molte persone abbiano rinunciato alle misure tutorie già durante la fase urgente, ancor prima dell'ammissione nel piano provvisorio di protezione. Nel corso delle audizioni, tra le soluzioni che potrebbero essere individuate per mitigare alcuni disagi riguardo alla frequentazione scolastica dei minorenni, è emersa quella di eseguire i trasferimenti nelle località protette alla fine o all'inizio dell'anno scolastico, pur salvaguardando gli aspetti di sicurezza del nucleo.



Tra le primarie criticità rilevate dalla Commissione, vi è invero la frequenza scolastica dei minorenni inseriti nelle misure speciali di protezione, oltre che le difficoltà incontrate dai ragazzi interessati agli studi universitari.

Al riguardo la Commissione dell'Agia ha preso atto che, secondo le vigenti disposizioni (articolo 11 D.M. n. 138/2005), il Servizio centrale ha stipulato intese con il Ministero dell'istruzione e del merito che riguardano l'iter volto a garantire la frequenza scolastica dei minorenni. Attraverso audizioni mirate, ha inoltre verificato come presso gli Uffici scolastici regionali (Usr) sia istituito un referente preposto alle iscrizioni delle persone minorenni ammesse al sistema tutorio.

Il percorso scolastico prevede che si proceda all'iscrizione senza presentazione dell'ordinario nulla osta, e in qualsiasi momento dell'anno, e che sia assicurata la segretezza di tutte le informazioni relative.

In questo quadro, i N.O.P. garantiscono il necessario dialogo con l'Usr e l'istituto scolastico per ogni forma di assistenza che si renda necessaria.

Dalle audizioni condotte dalla Commissione sono emerse situazioni di grave difficoltà nell'attuazione concreta delle intese, tanto che in alcuni casi – a volte per mere "dimenticanze" – persone di minore età non hanno frequentato la scuola (asili nido e dell'infanzia inclusi), anche per periodi molto lunghi. In altri casi, poi, sono stati gli adulti di riferimento sotto protezione a essersi dovuti attivare per l'iscrizione scolastica.

Sia pure marginalmente, nel corso delle audizioni è emerso come sia anche avvenuto che in una stessa classe (in Regioni particolarmente attraenti come località di destinazione) erano stati collocati minorenni appartenenti originariamente a cosche avverse di differenti clan mafiosi, con inevitabili conseguenze sul piano della sicurezza personale degli stessi minorenni come pure del disvelamento del luogo di collocamento del nucleo familiare.

Riguardo alla partecipazione scolastica di questi minorenni le audizioni hanno fatto anche emergere circostanze del tutto specifiche: il basso grado di scolarizzazione delle persone ammesse ai programmi speciali di protezione, le difficoltà linguistiche legate all'uso esclusivo del dialetto, che rallenta inevitabilmente l'integrazione nel contesto scolastico e sociale.

Questo è molto rilevante, e di questo occorre essere consapevoli soprattutto da parte del personale del N.O.P. di riferimento, che deve avere sempre piena consapevolezza del quadro complesso in cui si trova a vivere il minore. In particolare, la scuola deve essere considerata il "perno" attorno al quale ruota l'integrazione, il reinserimento sociale, lo strumento principale attraverso il quale i bambini, le bambine e gli adolescenti possono acquisire una (nuova) propria dimensione culturale, relazionale, affettiva ed educativa (e, in prospettiva, quella lavorativa) e che, soprattutto, dovrà consentire loro di emanciparsi dalla realtà criminale dalla quale provengono e di non ricadere nella rete dell'illegalità.



Di non minore interesse è il profilo psicologico tipico di questi minorenni, i quali spesso provengono da contesti familiari e sociali già di per sé problematici, che hanno vissuto eventi traumatici spesso all'origine della loro sottoposizione a misure speciali di protezione. E infatti molti di loro presentano una condizione di "stress post-traumatico", una forma di disagio mentale che si sviluppa in seguito a esperienze fortemente traumatiche e invalidanti, come pure depressione, disturbi d'ansia e del sonno, disturbi alimentari, disturbi legati alle dipendenze, fino a tentativi di suicidio.

Molti minorenni presentano una condizione di stress post traumatico

Il disagio psicologico non può che aggravarsi ulteriormente con lo sradicamento dai luoghi di vita (cambiamento non voluto, molto spesso non condiviso né progettato all'interno della famiglia) e successivamente per le diverse problematiche, tra le quali assume rilievo anche il cambio di identità nel nuovo contesto che, in ogni caso, comporta anche la perdita di naturalezza nelle relazioni sociali.

Al riguardo si è dovuto prendere atto che quasi tutte le persone ascoltate nel corso delle audizioni hanno sottolineato come sia prioritaria l'esigenza di assicurare in concreto un'adeguata e specialistica assistenza psicologica (e psichiatrica ove necessario) a questi minori. È significativo che detta esigenza sia stata al centro anche delle considerazioni degli esperti e dei magistrati, pur nelle diverse competenze e funzioni.

In effetti si è palesato il rischio che nel rapporto tra i genitori e i figli sottoposti a misure speciali di protezione, le pur comprensibili esigenze di tutela e la conseguente gestione esclusiva degli incontri da parte del Servizio centrale e dell'autorità giudiziaria che li autorizza, possano compromettere anche irreparabilmente quel minimo di relazione positiva del minore con il genitore.

Rischi amplificati, spesso, dalla difficoltà di far comprendere ai genitori che il figlio ha un problema psicologico serio e che deve essere affrontato, e dalla frequente condizione di detenzione di uno se non di entrambi i genitori che, come è intuibile, comporta per questi ragazzi la moltiplicazione delle già rilevanti problematiche proprie di tutti i figli dei detenuti.

Il disagio psicologico delle persone di minore età, soprattutto adolescenti, è tra i primi fattori di disvelamento. Di conseguenza, la cura e, soprattutto, la prevenzione di tale disagio nei ragazzi e nelle ragazze risulta l'elemento più critico, sul quale spesso scricchiola l'intero sistema di protezione.

Se non debitamente informati e resi consapevoli sin dall'inizio del percorso – e ancora prima dell'ingresso nello speciale programma di protezione – i minorenni possono subire ricadute psicologiche relative alla loro percezione di precarietà e il vissuto di incertezza, nei confronti del presente e dell'immediato futuro. A ciò si aggiunga, come in parte già detto, che si tratta di persone di minore età che hanno un trascorso molto peculiare, da cui possono già derivare disagi psicologici diversi.



Per questo motivo, la stabilità del nucleo familiare in una determinata città è fondamentale: l'adattamento di tutta la famiglia in una località protetta diviene essenziale in quanto permette, in particolare modo al minorenne, di realizzare un positivo inserimento nel contesto sociale, amicale e scolastico, prevenendo alcune conseguenze negative che possono influire sul suo benessere psicologico.

Quanto premesso rende necessario l'accompagnamento psicologico di tutto il nucleo e, in particolare, dei minorenni, sin dai primi passi all'interno dello speciale programma di protezione.

Ciò che manca ai ragazzi, e che il sistema tutorio statale non sempre offre loro, è la possibilità di elaborare un'esperienza traumatica, il distacco improvviso che frantuma le loro certezze, anche simboliche. Si tratta spesso di minorenni che si trovano dalla mattina alla sera trasformati, nel loro contesto sociale, da "giovani d'onore", in figli di un "infame". Si tratta di un carico psicologico faticosissimo, che può comportare la negazione di un sano sviluppo della personalità, della soggettività del ragazzo o della ragazza. Nei casi più gravi, quando si "dissociano" tentano il suicidio: si ritrovano persone vuote, private del fondamentalismo psichico che le ha da sempre caratterizzate.

I ragazzi e le ragazze che soffrono di disturbi di adattamento sono persone minorenni che spesso smarriscono il senso del sé nucleare, la capacità di percepire se stessi come autori delle proprie azioni, prevedendone le conseguenze e stabilendone i nessi di causalità. Molti di loro non parlano più al futuro, ma solo al presente: il futuro è un tempo non contemplato, che non esiste, che non fa parte delle loro progettualità, in quanto sradicati dai valori su cui costruivano la loro identità. Insieme a questi ragazzi, oltre al lavoro di superamento o accompagnamento psicologico, occorrerebbe lavorare sulla "risignificazione del sé", ossia sull'apparato psichico, sulla formazione e sullo sviluppo di un'identità personale sana in maniera tale da connotare con nuovi significati eventi appartenenti al passato, integrandoli in un sistema coerente.

A tal proposito una delle criticità emerse riguarda i tempi di attivazione del supporto psicologico perché, anche ove sia indispensabile per il benessere del minorenne, in attesa di delibera della Commissione centrale è ancora l'attività sul campo a colmare la lacuna normativa attraverso un intervento anticipato dei N.O.P. sin dalla fase di adozione di misure urgenti di protezione.

L'articolo 17 della Legge n. 82 del 1991 prevede che in via eccezionale, in queste circostanze, qualora fossero segnalate situazioni di disagio psicologico o ritardi per l'inserimento scolastico, il Capo della Polizia possa stanziare fondi per l'assistenza psicologica e l'attivazione delle misure necessarie in attesa della delibera della Commissione centrale. Anche in questo caso, la previsione normativa – considerati i tempi di attivazione dell'intervento – non tiene conto dell'esigenza prioritaria di garantire immediatamente assistenza psicologica nel luogo e nel momento nel quale i minorenni sono trasferiti e ne hanno necessità.



dizioni affinché ragazzi e ragazze con le loro famiglie possano sperimentare una possibilità differente di guardare e di ripensare la propria vita. Società civile significa anche "persone comuni" che mostrano come nella quotidianità, con empatia ed umanità, sia possibile ricominciare condividendo i timori e le gioie dei

piccoli passi verso una maggior autonomia di pensiero e di scelta. In altri termini, il programma predisposto dal protocollo ha l'obiettivo di offrire una nuova prospettiva a chi fino a quel momento era stato condizionato dalla cultura mafiosa: offrire alternative concrete che sottraggano ai minorenni la motivazione che spesso li porta a delinquere per mancanza d'altro.

La Commissione rileva altresì che occorre prendere atto del fatto che una gestione di questi nuclei familiari, che non sia capace di cogliere i bisogni e le esigenze dei minorenni e di dare risposte adeguate sin dall'inizio della collaborazione, determina spesso ricadute negative anche sul futuro processo di inclusione sociale.

In quest'ottica, si sottolinea l'importanza di dare maggiore impulso alla strutturazione di piani di prevenzione orientati al perseguimento dell'inclusione sociale. La prevenzione del disagio permette di cogliere e trattare tempestivamente la sofferenza dei minori coinvolti mentre la realizzazione dell'inclusione sociale conferisce significato all'impegno dei mezzi e delle risorse necessarie al funzionamento del sistema di protezione.

Si consideri anche che vi sono alcune, sebbene limitate, situazioni nelle quali si riscontrano problematiche specifiche e pur gravi. Gli esperti ascoltati nel corso dell'indagine hanno riferito come alcune famiglie sottoposte alle misure speciali di protezione spesso vivano in condizioni di elevata difficoltà, anche economica, per la presenza al loro interno di minorenni con disabilità. In particolare, nei casi in cui un genitore è detenuto, manca una rete familiare di supporto e quindi la situazione di disagio del restante nucleo familiare è vissuta in assoluto isolamento.

In questo contesto assume rilievo una criticità rilevata nei procedimenti nei quali è coinvolta la persona di minore età inclusa nel sistema di protezione, che attiene al problematico rapporto tra il minore stesso ed il rispettivo curatore speciale. La funzione di quest'ultimo risulta fortemente compromessa da una serie di circostanze: l'oscuramento delle relazioni dei servizi sociali, le difficoltà di chiedere aggiornamenti e/o approfondimenti e le modalità degli incontri con il minore, sempre mediati dal Servizio centrale, in località terza, con procedure molto farraginose e che si svolgono in locali del tutto inadeguati (in caserme, ad esempio) alle finalità dell'incontro e spesso alla presenza di terzi. Si tratta di circostanze che, di fatto, non consentono loro di esprimersi liberamente. Tanto che quando il minore e il curatore si salutano probabilmente non si vedranno più. Il sistema appare, in questo frangente, spiccatamente rigido: "incontrarsi una volta è già tanto" ed è assolutamente negato il diritto di *feedback* che integra il diritto fondamentale della persona minore di esprimere le proprie opinioni (articolo 12 Convenzione Onu).



In sede di audizione sono state anche prospettate possibili soluzioni, quali ad esempio la previsione di contatti da remoto tra tutore/curatore e minorenne – sia pure adottando le dovute cautele informatiche – e garantiti dalla intermediazione del Servizio centrale.

Nello stesso tempo è emerso come sia auspicabile prevedere la nomina di un curatore nel luogo di destinazione del minorenne e anche quanto sia opportuno che il curatore accompagni il ragazzo o la ragazza anche nel percorso successivo. Il curatore dovrebbe costituire un punto di riferimento: una figura di accompagnamento e di sostegno, nel luogo in cui il minore si trova, ispirata al superiore interesse della persona di minore età.

Per questi motivi, si rivela di interesse la previsione per cui ogniqualvolta un minore sia raggiunto da misure speciali di protezione (sin dall'avvio del piano provvisorio), il tribunale per i minorenni o la procura minorile (e, in prospettiva, il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie) nomini una "autorità unica" (garante / curatore) con la funzione di assicurare il concreto rispetto dei suoi interessi. Tale figura dovrebbe rimanere in carica sino alla chiusura/fuoriuscita dal programma di protezione, con poteri ben specificati e che, soprattutto, costituisca un punto di riferimento per il minore.

In ogni caso, la Commissione ritiene di dover sottolineare l'importanza che tutti gli operatori, ivi compresi gli psicologi, siano qualificati e specializzati così da assicurare un adeguato supporto alle persone che affrontano un significativo momento di cambiamento e di riorganizzazione di tutta la vita, con specifica attenzione alla condizione delle persone di minore età. Il mancato adattamento, sin dai primi segmenti del cammino nel sistema di protezione, provoca infatti conseguenze alquanto pregiudizievoli per tutto il nucleo familiare: disvelamenti che comportano spostamenti continui della località di domicilio, richieste reiterate di trasferimento connesse spesso a rilevanti difficoltà nell'inclusione sociale.

In questo contesto, per tutto quanto esposto, appare essenziale che venga assicurata, anche in sede di reclutamento, un'adeguata formazione di base per tutti gli operatori dei N.O.P. che garantisca anche una "speciale" sensibilità e capacità di ascolto per la condizione di persone che si vengono a trovare in situazioni del tutto particolari.

Tra i punti più critici rilevati dalla Commissione, vi è senz'altro quello della sicurezza nell'uso – inevitabile – dei social, oramai diffusissimo tra tutti i ragazzi.

Uno dei punti critici è rappresentato dall'uso dei social da parte dei minorenni coinvolti in programmi di protezione

Invero al collaboratore (che ne assume l'obbligo anche per i figli minorenni) viene chiesto di impegnarsi a rispettare e far rispettare un lungo elenco di dettagliate regole generali⁵, informate al principio della *tabula rasa*. Si tratta di prescrizioni volte a scongiurare il rischio di esposizione online e accompagnate dal monito

⁵ Tra esse, ad esempio, quelle sull'impiego di identificativi che possano ricondurre al proprietario dell'account o sulla pubblicazione di immagini che possano fornire indicazioni sui luoghi frequentati.



che il loro mancato rispetto costituisce violazione comportamentale, in quanto tale suscettibile di incidere sul programma di protezione ed eventualmente determinarne la cessazione.

La vita sui *social* è oramai la vita reale, soprattutto per le persone di minore età (si parla di realtà *onlife*), e la mimetizzazione prevista dai programmi di protezione colpisce tutta la vita del minore, anche la sua *web reputation*. Appare difficile pensare che senza una diretta informazione al minorenne, adeguata alla sua età e al suo grado di maturità, il ragazzo o la ragazza che abbia vissuto sino a quel momento la propria identità online riesca ad essere catapultato nel totale oblio digitale senza conseguenze pregiudizievoli (oblio che equivale ad un oblio reale, ad un isolamento totale fatto di assenza di ogni tipo di connessione).

Come è evidente, questo è un aspetto di altissimo rilievo che di certo richiede la massima attenzione di tutti gli organi competenti, legislatore compreso, che richiede un diretto coinvolgimento dei minorenni, perché ci si trova in presenza di un ambiente al quale non possono rinunciare né può esserne interdetto l'uso, ma che deve essere "governato" in sicurezza da loro stessi.

Ancora prima della predisposizione di un piano provvisorio di protezione (articolo 13 comma 1 d.l. n. 8/1991), dall'indagine della Commissione è emersa anche la centralità del ruolo dei tribunali per i minorenni e delle rispettive procure della Repubblica, peraltro nella prospettiva delineata dalla cosiddetta Riforma Cartabia⁶, che ha costituito un nuovo tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie che assorbe tutte le competenze del tribunale per i minorenni.

Al riguardo occorre fare riferimento alla norma sulla competenza di questo giudice (articolo 9 Decreto ministeriale n. 138/2005): "1. Ogni volta che soggetti minori nei cui confronti è stata avanzata una proposta di speciali misure di protezione sono affidate a persone non incluse nella proposta stessa o che rifiutano di sottoporsi alle misure, la Commissione centrale provvede a darne tempestiva informazione all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale dei minorenni ed a quello presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito è il luogo dell'ultima residenza del minore"; al comma 2 prevede che: "Se la competenza ad assumere provvedimenti che riguardano il minore appartiene ad un tribunale diverso, l'ufficio del pubblico ministero trasmette l'informazione ricevuta al corrispondente ufficio presso il tribunale competente".

Si tratta di una norma di natura secondaria che deve essere necessariamente coordinata con le disposizioni generali sulla competenza del tribunale per i minorenni alla quale bisogna dunque fare riferimento.

Proprio in questo ambito, durante le audizioni sono emerse divergenze interpretative sulla individuazione del tribunale competente. Se per le questioni legate alla mancata adesione alle speciali misure di protezione si ritiene unanime la competenza della procura per i mi-

⁶ Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149.



norenni del luogo di residenza del minore, per quelle sorte in un momento successivo alla loro applicazione ci sono opinioni contrastanti. Non tutte le procure ritengono che in questo caso la competenza sia centralizzata presso la Procura per i minorenni di Roma, in ragione del domicilio legale presso la Commissione centrale di protezione che ha sede a Roma, previsto ex lege per tutte le persone sottoposte a misure speciali di protezione.

Peraltro, occorre considerare che sino a quando non entrerà in vigore la normativa che istituisce il tribunale unico per le persone, i minorenni e le famiglie, sussiste altresì la competenza del tribunale ordinario nel caso in cui tra i genitori del minore penda giudizio di separazione o divorzio.

In tutti questi frangenti, per assicurare il benessere del minore (sia pure compatibilmente con la specialità della situazione in cui si viene a trovare) è importantissimo il tempestivo coordinamento tra le procure per i minorenni, la Direzione distrettuale antimafia proponente (Dda) e la Commissione centrale.

Guardando a casi specifici, come è stato fatto durante le audizioni in cui esperti hanno condiviso le loro esperienze sul campo, la Commissione ritiene opportuno che venga individuata, a livello normativo, un'unica autorità giurisdizionale competente per i procedimenti relativi a tutti i minorenni coinvolti nei programmi di protezione. Inoltre, il dialogo tra autorità giudiziaria e Servizio centrale di protezione dovrebbe essere promosso e alimentato in maniera tempestiva e dinamica, con modalità che garantiscano riservatezza, tutela e dunque efficacia, tanto nelle fasi precedenti all'ammissione al programma speciale di protezione quanto nella fase successiva.

Opportuno individuare un'unica autorità giurisdizionale competente per i procedimenti relativi ai minorenni coinvolti in programmi di protezione

Al fine di scongiurare il rischio che il collaboratore possa strumentalizzare i pericoli derivanti dalla sua scelta di collaborazione, sarebbe buona regola che per valutare l'ammissione del minore a misure speciali di protezione fosse svolta anche un'istruttoria ampia e approfondita. La sua funzione dovrebbe essere quella di verificare l'eventuale pendenza di procedimenti penali per violenza domestica o di cause di separazione o divorzio, che secondo le vigenti norme determinerebbe il passaggio della competenza al tribunale ordinario.

La Commissione ritiene poi di estrema importanza anticipare già a questa fase, precedente all'adozione delle speciali misure di protezione, l'ascolto del minore in grado di discernere, magari con l'ausilio di uno psicologo, al fine di valutare l'impatto che potrebbe avere su di lui l'ammissione alle programmate misure di protezione e di individuare quale sia in concreto la migliore strategia per proteggerlo e garantirgli la massima sicurezza e benessere possibile. È cruciale coinvolgere il minore in questo processo decisionale, dando importanza alle sue opinioni e necessità, per garantire un intervento efficace e rispettoso dei suoi diritti e bisogni.

Strettamente connessa alla cooperazione tra autorità giudiziarie, tra queste e gli organi



preposti alla gestione dei collaboratori di giustizia (Commissione centrale, Servizio centrale) è la questione, parimenti fondamentale, della segretezza degli atti che riguardano tutta la collaborazione dal suo avvio alla fuoriuscita dal programma.

Come sopra rilevato si tratta di una problematica che riveste primario rilievo, amplificata dalla inarrestabile diffusione ed utilizzo dei *social*.

La mancanza di una normativa di riferimento si riflette alquanto negativamente nei rapporti tra le diverse autorità giudiziarie con riguardo soprattutto allo scambio di informazioni e di atti dei diversi procedimenti considerato che, molto spesso, devono confluire in fascicoli il cui contenuto deve essere posto nella disponibilità anche delle parti private.

Il tema assume un rilievo del tutto specifico nelle materie di competenza del tribunale per i minorenni, che hanno riguardo prevalentemente alle procedure di natura civile, la cui normativa prevede l'obbligo del deposito per tutte le parti degli atti che confluiscono nel fascicolo relativo. E infatti nel corso delle audizioni questa problematica è stata oggetto di rilievi soprattutto da parte dei magistrati minorili che hanno sottolineato le criticità connesse alla gestione di questi atti, alle modalità concrete con le quali disporre la *discovery* totale o parziale degli atti nel rispetto della normativa vigente.

La concreta difficoltà di conciliare i due diversi interessi alla segretezza di tutti gli atti che riguardano la collaborazione e la tutela tempestiva del minore ha determinato sul territorio nazionale lo sviluppo di prassi diversificate (creazione di protocolli riservati, procedura di omissione di parti di atti contenenti informazioni segrete) non risolutive delle esigenze prospettate.

La complessità della problematica appare ancora più evidente ove si consideri che la segregazione degli atti, allo stato, non risulta nemmeno presa in considerazione dai programmi informatici forniti agli uffici giudiziari.

In questo contesto, la Commissione considera auspicabile che gli uffici giudiziari interessati condividano, anche attraverso linee guida e/o accordi, l'opportunità che tutti gli atti e le interlocuzioni con le strutture preposte alla gestione dei collaboratori intercorrano direttamente (ed unicamente) con la procura minorile e con quella ordinaria. Queste ultime potranno creare un fascicolo *ad hoc* (nella procura ordinaria si ricorre al cosiddetto Mod. 45), dal quale potranno essere estratti gli atti e le informazioni non coperti da segreto che potranno confluire nei fascicoli del tribunale ove debbano essere messi a disposizione delle parti.

È auspicabile anche in questo settore un intervento del legislatore che riguardi la normativa speciale di cui agli articoli 10 comma 2 *ter* e 16 *sexies* del Decreto legge n. 8 del 1991, che regolano il segreto di ufficio degli atti e dei provvedimenti della Commissione centrale e dei verbali illustrativi della collaborazione.

Dall'attività svolta della Commissione, ancora sul piano operativo, sono emerse problemati-



che di carattere generale che si ripercuotono anche nelle fasi successive e che hanno riguardo anche alle modalità di reclutamento, formazione e aggiornamento del personale delle Forze di Polizia, assegnato al Servizio centrale di protezione, a cui è affidata la gestione della popolazione protetta.

Il personale, come anticipato, proviene dalle tre forze di polizia ed è reclutato con modalità diverse. Si tratta di uomini con caratteristiche e peculiarità non riscontrabili in altre attività delle forze di polizia e spesso non sufficientemente riconosciuta, valorizzata e incentivata in quanto, per sua natura, caratterizzata dal massimo riserbo.

La delicatezza e la complessità dei compiti assolti dagli operatori richiedono, oltre a competenze e capacità specifiche, il possesso di particolari requisiti professionali e motivazionali, che consentano di gestire, nel miglior modo possibile, una popolazione a rischio, da proteggere, nella quale sono presenti un numero considerevole di persone di minore età, ma anche soggetti che per ragioni "eccezionali" si vengono a trovare in una condizione di vera e propria "vulnerabilità".

La delicatezza e la specificità dell'attività svolta richiedono di procedere a scelte consapevoli fin dall'ambito selettivo, per individuare personale particolarmente motivato e in possesso di quegli elementi che possono rendere massima l'efficacia lavorativa, quindi sulla base di criteri riconducibili non solo alla peculiarità dei profili professionali ma anche a specifiche caratteristiche psico-attitudinali.

3.2. Il collocamento e la nuova vita

Secondo la Commissione, di non minore importanza è la fase del collocamento del collaboratore e del suo nucleo familiare in una località segreta e quella dell'attivazione delle misure di reinserimento, che mirano all'integrazione del nucleo nel nuovo tessuto sociale. Misure che allo stesso tempo devono essere rispettose delle esigenze di sicurezza e delle specificità di ciascuno dei componenti della famiglia.

In questo contesto assumono rilievo specifico le esigenze connesse all'eventuale stato di detenzione in istituto penitenziario del collaboratore, in considerazione non solo dello speciale trattamento intramurario allo stesso riservato, ma soprattutto dei suoi rapporti e dei colloqui con i familiari, specie con i figli minorenni. Va tenuto presente che le criticità di detti rapporti risultano elevate allorché siano intervenuti provvedimenti sospensivi o ablativi della responsabilità genitoriale nei confronti di uno o entrambi i genitori e nell'ipotesi in cui i figli minorenni siano collocati in comunità e, di conseguenza, sia stato loro nominato un tutore o un curatore speciale.

Come è noto, gli istituti penitenziari nei quali sono ristretti i collaboratori di giustizia sono luoghi chiave nel quadro delle speciali misure di protezione anche per un profilo del tutto specifico: scongiurare il pericolo che la collaborazione si trasformi in ulteriore motivo di separazione e di isolamento nei rapporti con i familiari, soprattutto con quelli minorenni.



Per questa ragione i colloqui tra il detenuto e i familiari costituiscono un momento centrale nella gestione della collaborazione, sia per chi si trova ristretto in carcere sia per i familiari collocati in località protetta e segreta.

Dal punto di vista normativo, e in generale, le disposizioni vigenti sull'ordinamento penitenziario (articolo 18 Legge 26 luglio 1975, n. 354) prevedono, riguardo ai colloqui dei detenuti, che "i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata del colloquio ... e che particolare cura è dedicata ai colloqui con i minori di anni 14". Non ci sono disposizioni specifiche per i colloqui tra i collaboratori detenuti in carcere e i loro figli.

Occorre rilevare che, in via generale, vi è attenzione da parte dell'Amministrazione penitenziaria a predisporre strutture dedicate ai colloqui e a formare il personale destinato alla cura di questo settore, ma non risulta che sia stato prestato specifico riguardo alla condizione dei figli dei collaboratori di giustizia, soprattutto se minori di anni 14, fatta salva l'ipotesi alla quale si farà cenno e che riguarda la Casa di reclusione di Paliano.

Come è già noto, si tratta dell'unica realtà penitenziaria che ospita esclusivamente persone sottoposte a protezione, per le quali, come già rilevato, si pongono specifiche problematiche. Persone che vivono il problema dell'identità e della "risignificazione" del sé, che devono gestire il trauma da sradicamento, ricostruire la loro identità e affrontare le complesse problematiche del loro nucleo familiare, ancor più nei casi in cui i componenti non condividano la scelta della collaborazione e al suo interno vi siano minorenni.

In questi contesti, un ruolo primario è affidato agli operatori penitenziari e alla loro capacità di accompagnare, attraverso progetti mirati e individualizzati, il percorso identitario del detenuto, trovando un equilibrio tra regole, umanità ed emozioni. Agli operatori si richiede inoltre di favorire, anche attraverso i colloqui, il riavvicinamento del detenuto con i familiari: questo rende necessaria la partecipazione di psicologi specializzati, preferibilmente facenti parte del Servizio centrale, come pure il coinvolgimento dei servizi sociali e del N.O.P. di riferimento, soprattutto nelle complesse situazioni che vedono i minori collocati in casa famiglia.

In questi casi, oltre a garantire la sicurezza delle persone coinvolte, occorre farsi carico dell'esigenza che i colloqui si svolgano in luoghi sicuri, che sia scongiurato il rischio che le difficoltà connesse alla collaborazione con la giustizia inducano a ripensamenti sulla scelta stessa di collaborare e, soprattutto, evitare che la situazione parentale diventi una relazione iper-conflittuale che conduca alla sospensione o decadenza dalla responsabilità genitoriale del detenuto.

Per queste ragioni, questi casi hanno bisogno di un supporto psicologico esclusivo e di una rete interistituzionale entro cui collocare un percorso indispensabile nei casi in cui il nucleo familiare con minorenni non segua la scelta di collaborare del genitore detenuto.

Sarebbe auspicabile che il modello sperimentato nell'istituto penitenziario di Paliano diventi un modello strutturato applicabile in tutti i casi in cui vi siano minorenni che devono mantenere le relazioni familiari con un genitore collaboratore detenuto in carcere.



In questo contesto, un ruolo essenziale può essere svolto dalle competenti strutture centrali del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che può intervenire con specifici progetti finalizzati a favorire percorsi trattamentali di sostegno alla genitorialità, resi possibili anche dalla collaborazione di enti e associazioni idonei alla gestione di questi specifici casi, con un ruolo pure della magistratura di sorveglianza ai sensi dell'articolo 17 (*Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa*) della Legge n. 354/1975 sull'ordinamento penitenziario.

La Commissione dell'Autorità garante è dell'avviso che meritino attenzione anche le specifiche problematiche che possono insorgere nel caso in cui un ragazzo o una ragazza che si trovi nel circuito penitenziario minorile e che non possa essere inserito in quello per adulti per età e titolo di detenzione decida di collaborare con la giustizia. Si tratta di un'ipotesi che, sebbene rara, è possibile come testimoniato da alcuni esperti auditi. Fattispecie che non è espressamente contemplata dall'attuale disciplina e che, peraltro, potrebbe assumere speciale rilievo ove riguardi minorenni stranieri che giungono nel nostro Paese illegalmente. Situazione che potrebbe riguardare vittime di tratta di esseri umani ma talvolta anche autori di reati commessi in contesti di criminalità organizzata italiana o internazionale.

Occorre prendere atto che il circuito detentivo minorile, affidato al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, non si adatta facilmente alle esigenze di un minore/giovane adulto che è sottoposto a misure speciali di protezione. Il sistema non dispone di strutture detentive organizzate in circuiti differenziati che garantiscano una netta separazione dei soggetti che necessitano di specifiche misure di tutela dalla restante popolazione detenuta. Questo sia per la peculiarità dell'utenza e del trattamento, sia per le dimensioni degli istituti. Infatti, ad eccezione di una singola sede, gli istituti penali minorili sono strutturati in celle multiple e i programmi trattamentali, seppur individualizzati, sono orientati sempre a favorire l'integrazione tra tutte le persone ristrette.

Si consideri anche che aspetto rilevante dell'osservazione è proprio l'interazione del minore/giovane adulto con i coetanei e la capacità di relazionarsi correttamente con loro, anche al fine di valutare la possibilità di benefici a cui il soggetto può accedere. Di fatto, quindi, quando viene segnalata la presenza o l'ingresso di un utente – sia esso cittadino italiano che straniero – sottoposto a protezione, la direzione lo informa sull'importanza della riservatezza e sensibilizza gli operatori sull'attenzione alle dinamiche interne al gruppo dei ristretti, segnalando tempestivamente eventuali situazioni che possano richiedere un trasferimento in un altro istituto penale minorile o, nel caso in cui la legge lo consenta, il passaggio anticipato a una struttura detentiva del circuito penitenziario degli adulti con percorsi separati.

Si tratta, all'evidenza, di situazioni che, in ragione della minore età del "collaboratore", impongono l'intervento del legislatore con disposizioni adeguate e calibrate su questa figura.

La Commissione ha potuto rilevare che le questioni operative che caratterizzano la condizione dei minorenni inseriti in programmi speciali di protezione variano significativamente a seconda della loro età e, per evidenti esigenze di sintesi, non si può dare conto in questa



sede, nel dettaglio, delle molteplici situazioni illustrate nel corso delle audizioni, e tratte da esperienze realmente vissute dalle diverse figure professionali.

Condivide la considerazione che, nelle situazioni descritte, la riservatezza è il primario bene da preservare, in funzione della massima protezione delle persone coinvolte. Tuttavia, la Commissione è anche dell'avviso che occorrerebbe predisporre linee guida uniformi che consentano di garantire uniformità e tempestività di tutte le soluzioni che consentano di conciliare le esigenze rappresentate, e la cui efficacia sia stata sperimentata "sul campo" da alcuni N.O.P.

È stato già rilevato che, secondo la normativa vigente, il minorenne sottoposto a misure speciali di protezione o a programma speciale non ha una posizione autonoma bensì derivata rispetto al collaboratore. Da ciò deriva che, qualora per qualsiasi ragione le misure o il programma vengano revocate per condotte incompatibili tenute dal collaboratore, previste dalla legge (articolo 13 *quater* Decreto legge n. 8 del 1991), tale provvedimento riguarda tutte le persone inserite nel programma, anche quelle minorenni.

Una particolarissima situazione si verifica qualora il collaboratore di giustizia si renda responsabile di gravi delitti in danno dei suoi stessi familiari, ad esempio commetta maltrattamenti in famiglia o abusi e violenze sessuali nei confronti dei figli minori.

L'ipotesi, tutt'altro che rara, determina una situazione di notevole criticità perché da un lato impone di procedere a carico del collaboratore e di rivalutare la sua posizione quanto alla collaborazione, dall'altro richiede necessariamente di separare la sua condizione da quella dei familiari vittime (soprattutto se minorenni), che devono essere tutelati mantenendo la continuità nelle misure speciali di protezione.

Ferma la competenza dell'autorità giudiziaria penale per i reati commessi, e di quella minore per la posizione delle vittime minorenni, non può ritenersi soddisfacente che le speciali misure di protezione e la loro continuità siano affidate alla discrezionalità degli organi preposti alla loro applicazione. È quindi auspicabile un intervento del legislatore che disciplini queste ipotesi, in linea con la normativa internazionale e nazionale che raccomandano la tutela delle vittime di violenza domestica e sessuale, soprattutto se di minore età.



*“La mafia teme, certamente, le sentenze dei tribunali.
Ma vede come un grave pericolo per la sua stessa esistenza
la condanna da parte degli uomini liberi e coraggiosi”*

Sergio Mattarella

4. Le raccomandazioni dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Muovendo dalle criticità indicate nel capitolo precedente, nonché da eventuali soluzioni già individuate, anche sulla base delle audizioni, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ritiene di dovere formulare alcune raccomandazioni, indirizzate alle competenti autorità, aventi a oggetto: modifiche legislative, sia di fonte primaria che secondaria; disposizioni di carattere amministrativo e ogni altro intervento operativo ritenuto idoneo allo scopo.

La Legge istitutiva 12 luglio 2011, n. 112 attribuisce all'Autorità garante competenze e compiti per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'articolo 1 lettera g), in particolare, asserisce che l'Autorità “segnala al Governo, alle regioni o agli enti locali e territoriali interessati, negli ambiti di rispettiva competenza, tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute”.

Inoltre, l'articolo 3 sancisce che “può esprimere pareri al Governo sui disegni di legge del Governo medesimo nonché sui progetti di legge all'esame delle Camere e sugli atti normativi del Governo in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza”.

Le raccomandazioni, che non hanno potere vincolante ma solo di indirizzo, possono essere rivolte ai titolari del potere decisionale ma anche a tutti gli enti istituzionali e del terzo settore coinvolti a ogni titolo nel sistema di protezione.

Di questo strumento di *soft law* ci si avvale per sollecitare il destinatario a tenere conto di un determinato suggerimento, giudicato più rispondente agli interessi comuni, e per meglio precisare la propria posizione in merito agli sviluppi futuri della propria azione.

Ai titolari del potere legislativo si raccomanda:

- di adeguare la disciplina contenuta nella Legge n. 82 del 1991 e successive modifiche e integrazioni, alle norme, ai principi, ai valori e agli standard internazionali ed europei a tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in particolare valorizzando il superiore interesse del minore e il suo coinvolgimento nelle scelte che lo riguardano;
- di disciplinare con disposizioni normative specifiche la situazione di una persona minore, anche se cittadino straniero, che assuma la condizione di collaboratore o di testimone di giustizia;



- di valutare l'opportunità di prevedere che ogni nucleo familiare, del quale fanno parte soggetti minorenni, sottoposto a misure speciali di protezione sia sempre affiancato da un "referente/garante" per il minore, dotato di specifiche competenze giuridiche e specialistiche, nominato dal Servizio centrale di protezione, che garantisca il raccordo e coordinamento tra la famiglia, i minori, le strutture giudiziarie, i N.O.P., il Servizio e la Commissione centrale, assicurando che in tutte le decisioni sia rispettato il superiore interesse dei minorenni coinvolti nelle misure;
- di prevedere con norma primaria che per tutti i procedimenti civili che riguardano minorenni coinvolti nelle speciali misure di protezione sia attribuita la competenza esclusiva al Tribunale per i minorenni di Roma, il cui organico dovrà essere a tal fine adeguato;
- di disciplinare con norma primaria tempi e modalità della segretezza degli atti, davanti a tutte le autorità giurisdizionali, sia civili che penali, nell'ipotesi in cui riguardino persone raggiunte dalle speciali misure di protezione, e anche negli atti e nei procedimenti delle autorità di polizia e di tutte le autorità pubbliche competenti (sanitarie, scolastiche, amministrative territoriali, eccetera), in modo che sia assicurata e garantita la massima riservatezza a tutela, soprattutto, dei minorenni coinvolti.

Al Ministero della giustizia si raccomanda:

- di adottare iniziative di formazione e aggiornamento per il personale che ha competenze nella tutela delle persone "anche detenute", sottoposte a misure speciali di protezione, con specifico riguardo ai soggetti minorenni, soprattutto se collaboratori di giustizia.

Ai Procuratori della Repubblica si raccomanda:

- che sia assicurato adeguato ascolto dei minorenni di età superiore ai 12 anni e che agli stessi sia fornita adeguata informazione;
- di garantire che le richieste di inserimento di minorenni in speciali programmi di protezione siano precedute da una adeguata istruttoria in ordine:
 - alla concretezza del pericolo al quale sono esposti i minorenni non conviventi col collaboratore di giustizia;
 - all'eventuale pendenza di procedure di separazione/divorzio fra il collaboratore e la madre dei minorenni e, soprattutto, alla pendenza di eventuali procedimenti penali per maltrattamenti o violenze commesse dal collaboratore in danno della madre degli stessi minorenni;
 - all'eventuale pendenza di provvedimenti o di procedure pendenti relativi alla responsabilità genitoriale dei minori che si propone di sottoporre a speciali misure di protezione.



Al Ministero dell'interno si raccomanda:

- di assicurare, in fase di selezione e formazione, che il personale da destinare alle strutture dei N.O.P. risponda a specifici profili professionali e psico-attitudinali, così che sia garantita una effettiva specializzazione coerente con i compiti assegnati;
- che il personale sia distribuito sul territorio nazionale in numero adeguato alle diverse esigenze locali così da garantire anche l'aggiornamento costante;
- di incoraggiare e diffondere *best practice* territoriali realizzate da alcuni N.O.P., favorendone la replicabilità e la sostenibilità, ottimizzando risorse e tempistiche, facilitando così l'adozione di analoghe pratiche in maniera già consolidata e strutturata su tutto il territorio nazionale.

In particolare, al Servizio centrale di protezione si raccomanda:

- di assicurare che anche i professionisti dell'ambito socio-psicologico (assistenti sociali, psicologi, psichiatri eccetera) siano formati e adeguatamente specializzati, in modo da rilevare tempestivamente specifiche problematiche dei nuclei familiari con persone minorenni che presentino disturbi connessi allo sviluppo dell'età evolutiva;
- di favorire la possibilità di costanti contatti tra il tutore/curatore speciale eventualmente nominato e la persona minorenne, anche in modalità da remoto;
- di garantire la più ampia informazione del minorenne sottoposto a speciali misure di protezione, in tutte le fasi di applicazione, che sia adeguata all'età e al grado di maturità, con particolare attenzione alle modalità con le quali è consentito l'utilizzo degli strumenti digitali e dei rischi e dei pericoli connessi all'esposizione nell'ambiente digitale;
- di garantire un monitoraggio continuo e sistematico della condizione del minorenne coinvolto nelle speciali misure di protezione mediante l'intervento dei servizi sociosanitari, in particolare laddove il minore presenti specifiche patologie (ad esempio, se sia disabile);
- di garantire che il sostegno psicologico sia tempestivo e sia assicurato al minorenne e ai familiari da professionisti specializzati.

Al Ministero dell'istruzione e del merito si raccomanda:

- di garantire la continuità scolastica e la frequentazione dei corsi di studio e il loro completamento anche "a distanza" ove imposto da esigenze di protezione e di sicurezza del minorenne sottoposto a speciali misure o al programma speciale di protezione;
- assicurare un effettivo coordinamento con gli Uffici scolastici regionali nell'ottica di garantire in ogni caso l'adempimento dell'obbligo scolastico, l'uniformità degli interventi e, soprattutto, la circolarità delle buone pratiche sperimentate in alcune regioni. Ciò attraverso specifiche intese tra gli organi competenti per l'attuazione delle speciali misure e del programma speciale di protezione e il Ministero dell'università e della ricerca, e con il Ministero della giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile.



Quanto al livello internazionale e sovranazionale, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza considera opportuno formulare alcune sollecitazioni ai seguenti organismi:

Al Consiglio d'Europa e, in particolare, alla Divisione sui diritti dei minori (*Children's Rights Division*) e al Comitato europeo di esperti su problemi di criminalità (*Committee of Experts on Crime Problems - CDPC*):

- di prevedere opportune forme di coordinamento reciproco sui temi di comune interesse che riguardano i minorenni;
- di valutare l'opportunità di aggiornare la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 30 marzo 2022 sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, con un focus sui diritti delle persone di minore età coinvolte nei sistemi di protezione;
- di rivolgere, nella strategia per i diritti dei minori per il periodo successivo al 2022-2027, un'attenzione specifica alla condizione di particolare vulnerabilità in cui versano i soggetti minorenni coinvolti negli speciali programmi di protezione.

Alla Commissione europea e, in particolare, alla Coordinatrice per i diritti dei minori:

- di prevedere l'adozione di un idoneo strumento che abbia ad oggetto la condizione dei minorenni coinvolti nelle speciali misure di protezione in quanto familiari di collaboratori di giustizia, integrando in tal senso strumenti già esistenti o in corso di adozione;
- di realizzare, anche attraverso un confronto, azioni coordinate e sinergiche con gli altri attori dell'Unione europea competenti in materia di tutela e promozione dei diritti dei minori, con una peculiare attenzione alla condizione dei minorenni coinvolti nelle speciali misure di protezione, in quanto familiari di collaboratori o testimoni di giustizia.

Al Parlamento europeo e, in particolare, alla Coordinatrice per i diritti dei minori e all'Inter-gruppo per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza:

- di richiamare l'attenzione, anche attraverso l'organizzazione di eventi di sensibilizzazione mirati e l'adozione di strumenti di indirizzo (da realizzarsi, se del caso, anche con modalità *child friendly*), sulla condizione dei minorenni coinvolti negli speciali programmi di protezione;
- di pubblicare sui rispettivi siti istituzionali le disposizioni e gli strumenti che riguardano i minorenni coinvolti negli speciali programmi di protezione in quanto familiari di collaboratori di giustizia.



Elenco degli esperti auditi*

1. Nicola Zupo, *Direttore del Servizio Centrale di Protezione*
2. Emma Avezzù, *Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino*
3. Piera Aiello, *già componente della Commissione parlamentare antimafia*
4. Maria Giovanna Ruo, *Avvocato. Presidente onorario di CAMMINO e Presidente della Scuola di Alta Formazione Specialistica dell'Associazione e del Comitato tecnico-scientifico*
5. Giovanna Lebboroni, *Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Ancona, già Sostituto Procuratore Antimafia, Ancona*
6. Anna Maria Giannini, *Professore Ordinario di Psicologia generale, Direttore del Laboratorio di Psicologia Sperimentale Applicata, Università degli Studi La Sapienza, Roma*
7. Lia Sacerdote, Maria Visentini, Martina Gallon, *Presidente Associazione Bambini Senza Sbarre onlus, già Ispettore Ufficio Colloqui Casa di Reclusione di Opera e Psicologa*
8. Girolamo Lo Verso, *già Professore ordinario di Psicoterapia presso il Dipartimento di Scienze Psicologiche, Pedagogiche e della Formazione, Università degli Studi di Palermo*
9. Antonino Giorgi, *Professore a contratto presso il Dipartimento di Psicologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia e Milano*
10. Don Giorgio De Checchi, *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*
11. Roberto Di Bella, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Catania*
12. Luca Guido Tescaroli, *Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Firenze*
13. Mauro Palma, *già Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*
14. Amelia Ciompi e Marco Pieri, *responsabile della sezione "detenzione femminile", Direzione Generale dei detenuti e trattamento e Ispettore, Ufficio V Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Ministero della giustizia*
15. Corrado De Rosa, *Psichiatra*
16. Anna Angeletti, *Direttore Casa di Reclusione di Paliano*
17. Pietro Scaramella, *Direttore Nucleo Operativo di Protezione Toscana*
18. Francesco Marcianò, *già Direttore Nucleo Operativo di Protezione Calabria*
19. Rosalba Pistella, *Direttore Nucleo Operativo di Protezione Friuli-Venezia Giulia*
20. Nicola Gratteri, *Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro*
21. Elena Lombardi Vallauri, *Direttore Istituti Penitenziari G. Cantiello e S. Gaeta di Alessandria*



22. Maria Alessandra Ruberto, *Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catanzaro*
23. Diana de Martino, *Sostituto Procuratore nazionale DNA e componente della Commissione centrale*
24. Ilia Massarelli, *Avvocato dello Stato*
25. Domenico Manzione, *Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lucca, già addetto all'ufficio legislativo del Ministero della giustizia e sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno*
26. Anna Paola Sabatini, *Dirigente Ufficio Scolastico del Lazio*
27. Chiara Colosimo, *Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia*

* Le cariche degli esperti si intendono al momento dell'audizione



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Via di Villa Ruffo, 6
00196 Roma
(+39) 06 6779 6988
segreteria@garanteinfanzia.org
www.garanteinfanzia.org