CAMERA DEI DEPUTATI SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **30**

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

(istituita con legge 2 marzo 2023, n. 22)

(composta dai deputati: *Colosimo*, Presidente, *Ascari, Barbagallo, Bicchielli, Cafiero De Raho*, Vicepresidente, *Carrà, Castiglione, Congedo, D'Attis*, Vicepresidente, *Gallo, Ghio*, Segretario, *Gubitosa, Iaia, Kelany, La Salandra, Maiorano, Michelotti, Piccolotti, Pittalis, Pretto, Provenzano, Serracchiani, Sudano, Tenerini, Zinzi*, e dai senatori: *Bilotti, Cantalamessa, Della Porta, Floridia, Gasparri, Melchiorre, Minasi, Mirabelli, Musolino, Nave, Paita, Potenti, Rando, Rastrelli*, Segretario, *Russo, Sallemi, Salvitti, Scarpinato, Sigismondi, Silvestroni, Sisler, Spelgatti, Valente, Verini, Zanettin*)

DALL'INCHIESTA ALLA NORMA: IL CONTRIBUTO DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA ALLA LEGGE N. 131 DEL 2026 « LIBERI DI SCEGLIERE ». RELAZIONE SULLA DEVIANZA MINORILE NEI CONTESTI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E SUGLI STRUMENTI DI PREVENZIONE E PROTEZIONE DEL MINORE

(Relatore: **sen. Vincenza Rando**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 3 novembre 2026

Comunicata alle Presidenze il 3 novembre 2026
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera dd*), della legge 2 marzo 2023, n. 22*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. dd) della legge 2 marzo 2023, n. 22, la "Relazione sulla 'ndrangheta nell'Italia settentrionale. Geografia del radicamento e nuove modalità operative" (Doc. XXIII, n. 28), la "Relazione sulle risultanze della missione svolta dalla Commissione in Puglia il 26 e 27 marzo 2026" (Doc. XXIII, n. 29), e la Relazione "Dall'inchiesta alla norma: il contributo della Commissione parlamentare antimafia alla legge n. 131 del 2026 "Liberi di scegliere". Relazione sulla devianza minorile nei contesti di criminalità organizzata e sugli strumenti di prevenzione e protezione del minore" (Doc. XXIII, n. 30), approvate dalla Commissione nella seduta del 3 novembre 2026.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Chiara Colosimo

_____

On. Lorenzo FONTANA
Presidente della
Camera dei Deputati
S E D E

PAGINA BIANCA

Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. dd) della legge 2 marzo 2023, n. 22, la "Relazione sulla 'ndrangheta nell'Italia settentrionale. Geografia del radicamento e nuove modalità operative" (Doc. XXIII, n. 28), la "Relazione sulle risultanze della missione svolta dalla Commissione in Puglia il 26 e 27 marzo 2026" (Doc. XXIII, n. 29), e la Relazione "Dall'inchiesta alla norma: il contributo della Commissione parlamentare antimafia alla legge n. 131 del 2026 "Liberi di scegliere". Relazione sulla devianza minorile nei contesti di criminalità organizzata e sugli strumenti di prevenzione e protezione del minore" (Doc. XXIII, n. 30), approvate dalla Commissione nella seduta del 3 novembre 2026.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Chiara Colosimo

Sen. Ignazio LA RUSSA
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

INTRODUZIONE 1

CAPITOLO 1 9

LA TUTELA DEL MINORE NELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA 9

1.1. LA PROTEZIONE DEL MINORE COME STRUMENTO DI PREVENZIONE ANTIMAFIA 9

1.2. IL QUADRO COSTITUZIONALE E SOVRANAZIONALE DELLA TUTELA MINORILE E IL PRINCIPIO DEL SUPERIORE INTERESSE DEL MINORE 10

1.3. RECLUTAMENTO, SOCIALIZZAZIONE CRIMINALE E PROGRESSIVO COINVOLGIMENTO DEI MINORI 11

1.4. FAMIGLIA, TERRITORIO E VINCOLO FAMILIARE NELLA TRASMISSIONE DELL'APPARTENENZA MAFIOSA 13

1.5. LA DIFFUSIONE NAZIONALE DEL FENOMENO E LE PECULIARITÀ DEL CENTRO-NORD 18

CAPITOLO 2 21

IL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ MINORILE NEL CONTESTO ITALIANO E LE SUE DIVERSE MANIFESTAZIONI 21

2.1. LE EVIDENZE SULLA CRIMINALITÀ MINORILE: ANDAMENTO, TRASFORMAZIONI QUALITATIVE E DINAMICHE TERRITORIALI 21

2.2. CRIMINALITÀ MINORILE E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: UNA DISTINZIONE METODOLOGICA NECESSARIA 26

2.3. LA PRESA IN CARICO DA PARTE DEL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE 27

2.4. VIOLENZA GIOVANILE, USO DELLE ARMI E PROCESSI DI NORMALIZZAZIONE DELL'ILLEGALITÀ 36

2.5. LE DIVERSE FORME DI COINVOLGIMENTO DEI MINORI NELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA 42

2.6. IL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE DI FRONTE ALLE NUOVE FORME DI DEVIANZA 44

CAPITOLO 3 47

IL RUOLO DELLA FAMIGLIA NELLA TRASMISSIONE DELLA SUBCULTURA MAFIOSA E LA FUNZIONE DELLA SCUOLA E DELLE POLITICHE EDUCATIVE 47

3.1. FAMIGLIA, TERRITORIO E TRASMISSIONE INTERGENERAZIONALE DELLA SUBCULTURA MAFIOSA 47

3.2. SCUOLA, DISPERSIONE SCOLASTICA E PREVENZIONE DELL'ATTRAZIONE CRIMINALE 51

3.3. RETI TERRITORIALI, TERZO SETTORE E COSTRUZIONE DI PERCORSI EDUCATIVI ALTERNATIVI 53

CAPITOLO 4 56

L'ESPERIENZA DEL PROTOCOLLO "LIBERI DI SCEGLIERE" 56

4.1. ORIGINE, SVILUPPO E CONSOLIDAMENTO ISTITUZIONALE DEL PROTOCOLLO "LIBERI DI SCEGLIERE" 56

4.2. FUNZIONE PREVENTIVA, MODELLO OPERATIVO E VALORE ANTIMAFIA DEL PROTOCOLLO "LIBERI DI SCEGLIERE" 58

CAPITOLO 5 70

LE CRITICITÀ DEL QUADRO NORMATIVO PREVIGENTE E LE ESIGENZE DI RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA DI TUTELA 70

5.1. I LIMITI STRUTTURALI DEL MODELLO PATTIZIO E DEL COORDINAMENTO INTERISTITUZIONALE 70

5.2. PREGIUDIZIO DA SUBCULTURA MAFIOSA, TEMPESTIVITÀ DELLA TUTELA E PROTEZIONE DEI PERCORSI DI FUORIUSCITA 71

5.3. SISTEMA DI PROTEZIONE, TESTIMONIANZE RACCOLTE ED ESIGENZA DI UNA DISCIPLINA STATALE UNIFORME 74

CAPITOLO 6 82

LA LEGGE 17 LUGLIO 2026, N. 131: DAL PROTOCOLLO «LIBERI DI SCEGLIERE» ALLA DISCIPLINA LEGISLATIVA 82

6.1. RAGIONI, FINALITÀ E PRESUPPOSTI DELL'INTERVENTO LEGISLATIVO 82

6.2. DESTINATARI DELLE MISURE: MINORI, GIOVANI ADULTI E FAMILIARI NEI PERCORSI DI FUORIUSCITA 84

6.3. LE MISURE DI PROTEZIONE E ASSISTENZA E LA LORO FUNZIONE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA 85

6.4. IL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE E L'ATTUAZIONE DELLE MISURE 87

6.5. I NUOVI FLUSSI INFORMATIVI, IL MONITORAGGIO E L'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA 89

6.6. LA FUNZIONE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA DELL'INTERVENTO LEGISLATIVO 91

CAPITOLO 7 93

CONCLUSIONI 93

7.1. LE RISULTANZE DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA: MINORI, FAMIGLIA, TERRITORIO E PERCORSI EDUCATIVI 93

7.2. DAL PROTOCOLLO «LIBERI DI SCEGLIERE» ALL'APPROVAZIONE DI UNA DISCIPLINA LEGISLATIVA UNIFORME 94

7.3. ASCOLTO, PROTEZIONE E DIRITTO ALLA SPERANZA NEI PERCORSI DI FUORIUSCITA DAI CONTESTI MAFIOSI 96

ALLEGATO 1 99

ELENCO DELLE AUDIZIONI 99

INTRODUZIONE

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita per la XIX legislatura con la legge 2 marzo 2023, n. 22, svolge funzioni di analisi, monitoraggio e proposta in relazione alle manifestazioni della criminalità organizzata nel territorio nazionale e internazionale. Tra i compiti attribuiti alla Commissione rientra, in particolare, la verifica dell'attuazione e dell'adeguatezza delle disposizioni normative vigenti in materia di contrasto alle organizzazioni mafiose, con specifico riferimento al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché l'individuazione di eventuali iniziative di carattere legislativo o amministrativo ritenute necessarie per rafforzare l'efficacia dell'azione di prevenzione e repressione dei fenomeni criminali di tipo mafioso. L'attività della Commissione si inserisce, pertanto, nel quadro degli strumenti attraverso i quali il Parlamento esercita la propria funzione di indirizzo e controllo sulle politiche pubbliche di contrasto alla criminalità organizzata, promuovendo al contempo la diffusione della cultura della legalità e il rafforzamento delle istituzioni democratiche.

In tale prospettiva, assume particolare rilievo l'analisi dei processi attraverso i quali le organizzazioni mafiose assicurano la propria continuità nel tempo e la propria capacità di rigenerazione. Le mafie, infatti, non sono soltanto sistemi criminali dediti alla commissione di reati, ma costituiscono strutture sociali e culturali complesse, caratterizzate dalla trasmissione intergenerazionale di modelli comportamentali, codici simbolici e regole di appartenenza. Tra i fattori che più contribuiscono alla riproduzione nel tempo delle organizzazioni mafiose assume un ruolo decisivo il coinvolgimento dei minorenni all'interno di contesti familiari e territoriali permeati dalla subcultura mafiosa. In tali contesti, il processo di socializzazione dei minori avviene spesso attraverso l'assimilazione di modelli educativi fondati sull'uso della violenza, sull'affermazione del potere criminale e sulla sistematica negazione dei principi di legalità e convivenza civile. La protezione dei minorenni esposti a tali contesti costituisce, dunque, oltre che una essenziale misura di

tutela dei diritti fondamentali dell'infanzia e dell'adolescenza, anche uno strumento di prevenzione strategica nel contrasto alle organizzazioni mafiose.

Muovendo da queste considerazioni, la Commissione ha ritenuto di dedicare specifica attenzione al tema del coinvolgimento dei minori nei contesti di criminalità organizzata, affidando al Comitato VI, denominato "Cultura della legalità e protezione dei minori", il compito di approfondire il fenomeno sotto il profilo sociale, criminologico e istituzionale. Nel corso dell'attività conoscitiva svolta dal Comitato sono state svolte numerose audizioni di magistrati, rappresentanti delle istituzioni, studiosi e operatori impegnati nel settore della giustizia minorile e delle politiche di prevenzione. Particolare rilievo ha assunto l'analisi delle esperienze maturate nell'ambito della giurisprudenza minorile, con specifico riferimento alle prassi sviluppate dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria nell'ambito del protocollo denominato "Liberi di scegliere", successivamente esteso ad altri distretti giudiziari.

A tali analisi si sono affiancati ulteriori approfondimenti condotti in relazione ad altri contesti territoriali e istituzionali, che hanno consentito di mettere in luce ulteriori profili di peculiarità e di differenziazione nelle modalità di intervento, evidenziando, da un lato, la capacità adattiva degli strumenti adottati rispetto alle specificità locali e, dall'altro, la persistenza di criticità comuni, riconducibili alla frammentarietà del quadro normativo e alla disomogeneità delle prassi applicative.

Tali esperienze hanno evidenziato la possibilità di intervenire in via preventiva per proteggere i minori inseriti in contesti familiari mafiosi, offrendo loro concrete opportunità di emancipazione dai modelli subculturali e comportamentali propri della criminalità organizzata. Tale impostazione trova un'espressione particolarmente significativa nella testimonianza resa dal dott. Roberto Di Bella[1], già presidente del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria e attualmente presidente del Tribunale per i minorenni di Catania. Egli ha descritto l'esperienza giurisprudenziale condotta sin dal 2012 caratterizzata da un enorme impegno «di fronte all'orrore di tante vicende che hanno visto protagonisti o vittime

[1] Seduta del 26 marzo 2024, audizione del presidente del Tribunale per i minorenni di Catania, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 41 delle sedute della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

minorenni» inseriti in famiglie mafiose da considerarsi "maltrattanti" o comunque in contesti ambientali permeati di sottocultura mafiosa. In proposito, il Presidente ha ricordato che l'esperienza menzionata nasce dall'idea «che bisognava fare qualcosa in più. Non limitarsi ad aspettare il momento penale, che magari arriva troppo tardi, ma di anticipare gli interventi a tutela, quindi i livelli di protezione. Lo abbiamo fatto provando a censurare il modello educativo mafioso, così come si censurano le condotte dei genitori maltrattanti. Nelle situazioni di concreto pregiudizio abbiamo iniziato, per evitare progressioni criminali altrimenti inarrestabili o situazioni di pregiudizio per il regolare sviluppo psicofisico di questi bambini, di questi ragazzi, ad allontanarli momentaneamente dal loro contesto, inserendoli in strutture comunitarie, anche in famiglie di volontari antimafia».

In continuità con tale impostazione, l'intervento della procuratrice della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catania, dott.ssa Carla Santocono[2], offre un riscontro diretto sul piano operativo, rafforzando il quadro delineato e confermandone la rilevanza nella prassi giudiziaria. È stato evidenziato come le organizzazioni mafiose si fondino su meccanismi profondamente radicati nei vincoli familiari e nelle tradizioni trasmesse nel tempo, come evidenziato nel corso dell'audizione, «le dinamiche sono assolutamente intrise di vincoli familiari e di tradizioni che si reiterano di generazione in generazione». In tali contesti, il coinvolgimento dei minori assume carattere strutturale. I minori crescono esposti a dinamiche criminali quotidiane, interiorizzando modelli fondati su violenza e illegalità, con effetti che incidono sull'intero tessuto sociale. L'intervento della magistratura minorile si fonda su un obbligo giuridico e su una esigenza morale di tutela, qualificando il contesto familiare mafioso come ambiente diseducativo e maltrattante. In tal senso, è stato sottolineato come «non si può non intervenire, anzi forse si interviene con più determinazione». L'incisione sui legami familiari rappresenta, infatti, uno strumento particolarmente efficace di contrasto, in quanto capace di colpire il nucleo relazionale delle organizzazioni mafiose.

Accanto a tali esperienze, ulteriori elementi di rilievo sono emersi con riferimento ad altri contesti territoriali, che presentano caratteristiche in parte differenti. In particolare, nel

[2] Seduta del 26 marzo 2024, audizione della procuratrice della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catania, Carla Santocono, resoconto stenografico n. 41 delle sedute della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

corso dell'audizione congiunta del procuratore della Repubblica e del presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli[3], è stata evidenziata la specificità del contesto campano, nel quale il fenomeno della devianza minorile assume connotazioni meno direttamente riconducibili alla struttura familiare mafiosa e più ampiamente legate a condizioni di marginalità sociale. In questa direzione, la dott.ssa Maria de Luzenberger Milnernsheim, procuratrice della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Napoli, ha evidenziato come il fenomeno della devianza minorile si inserisca in un contesto caratterizzato da una diffusa area di marginalità sociale e da una crescente esposizione dei minori a modelli violenti, anche al di fuori di un diretto radicamento familiare mafioso, con particolare incidenza della dispersione scolastica e della circolazione di armi tra i giovani.

Parimenti, la presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli, dott.ssa Paola Brunese, ha sottolineato le specificità del contesto campano rispetto ad altri territori, evidenziando come una quota significativa di minori coinvolti in condotte criminali non provenga da famiglie organiche alla criminalità organizzata, ma sia attratta da contesti devianti per fattori quali l'assenza di riferimenti educativi, la ricerca di riconoscimento sociale e il miraggio di guadagni immediati.

Con riferimento al distretto romano e laziale, l'audizione della procuratrice della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma, dott.ssa Giovanna Lebboroni[4], consente di cogliere una peculiarità diversa rispetto ai territori di tradizionale insediamento mafioso. Il dato che emerge non è tanto quello di una immediata identificazione tra devianza minorile e appartenenza familiare mafiosa, quanto piuttosto la presenza di una pluralità di fenomeni criminali e para-criminali, nei quali il minore può essere attratto o progressivamente coinvolto attraverso reati-spia, condotte violente, traffici di sostanze stupefacenti, uso distorto della rete e circuiti relazionali segnati da marginalità educativa. La dimensione romana appare, dunque, caratterizzata da un'elevata complessità: accanto ai possibili collegamenti con la criminalità organizzata e con contesti associativi, si collocano

[3] Seduta del 2 luglio 2024, audizione di Maria de Luzenberger Milnernsheim, procuratrice della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Napoli e di Paola Brunese, presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli, resoconto stenografico 4ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

[4] Seduta del 13 maggio 2026, audizione della procuratrice della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma, dott.ssa Giovanna Lebboroni, resoconto stenografico 20ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

forme di devianza minorile non sempre riconducibili a una matrice mafiosa in senso stretto, ma comunque idonee a rivelare processi di precoce esposizione a modelli di illegalità. Ciò che accomuna tali fenomeni è la progressiva costruzione di un rapporto antagonistico con le istituzioni, percepite non come presìdi di tutela, ma come soggetti estranei o nemici. Tale indicazione appare rilevante perché consente di leggere il contesto romano non soltanto attraverso il prisma delle organizzazioni mafiose tradizionali, ma anche come territorio nel quale la criminalità minorile assume forme ibride, spesso alimentate da disagio familiare, deficit educativi, attrazione per il guadagno immediato e ricerca di riconoscimento nei gruppi di pari.

Il contributo della Procuratrice evidenzia, quindi, l'esigenza di un approccio territoriale non uniforme, capace di distinguere le situazioni di appartenenza o contiguità mafiosa da quelle in cui il minore si colloca in aree fluide di devianza, nelle quali il rischio principale è costituito dalla progressiva normalizzazione dell'illegalità e dalla perdita di fiducia nelle istituzioni. Anche per tale ragione, anche nel distretto romano l'intervento preventivo non può limitarsi alla risposta penale, ma deve fondarsi su un raccordo stabile tra uffici giudiziari, scuola, servizi sociali, agenzie educative e presìdi territoriali, al fine di impedire che condotte ancora frammentarie si trasformino in percorsi criminali strutturati.

Il confronto tra le diverse esperienze territoriali descritte consente di cogliere come, pur in presenza di contesti differenziati, emerga una comune esigenza di rafforzare strumenti di intervento anticipato e percorsi strutturati di protezione. In questa prospettiva, il protocollo "Liberi di scegliere" si configura come uno dei più significativi tentativi di dare risposta a tale esigenza, valorizzando gli strumenti dell'ordinamento civile in materia di responsabilità genitoriale per consentire, nei casi di grave pregiudizio, l'allontanamento del minore e il suo inserimento in ambienti educativi idonei.

La varietà dei contesti territoriali nei quali tali esperienze si sono sviluppate ha confermato l'esigenza di superare la frammentarietà degli interventi attraverso una disciplina statale capace di assicurare uniformità applicativa e coerenza sistematica sull'intero territorio nazionale. A questa esigenza ha dato risposta la legge 17 luglio 2026, n. 131, che ha tradotto i principi ispiratori del protocollo «Liberi di scegliere» in un sistema organico di misure di protezione e assistenza.

In proposito, nel corso dell'audizione resa innanzi al Comitato, il Presidente del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, dott. Marcello D'Amico[5], ha sottolineato come l'esperienza maturata nell'ambito del progetto "Liberi di scegliere" evidenzi l'esigenza ormai non più rinviabile di una trasposizione legislativa del protocollo, al fine di superarne la natura volontaria e garantirne un'applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale. D'Amico osserva che «l'attuazione dei principi del progetto "Liberi di scegliere" non può essere più rimessa alla volontà di un tribunale di aderire o no a un protocollo» e che «ci vuole una legge dello Stato», precisando altresì che «se la ratio e la funzione del progetto "Liberi di scegliere" deve avere un senso, ci vuole una legge dello Stato», evidenziando con chiarezza la direzione evolutiva ritenuta necessaria.

Proprio i limiti degli strumenti pubblici, tuttavia, rendono evidente come tali percorsi non possano esaurirsi nell'intervento giudiziario, ma richiedano un accompagnamento continuativo sul piano educativo, sociale e relazionale. In tale direzione, assume un rilievo essenziale l'azione delle associazioni della società civile impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata, le quali svolgono una funzione determinante di accompagnamento e sostegno nei percorsi di fuoriuscita dai contesti mafiosi, contribuendo a rendere concretamente praticabili scelte di discontinuità altrimenti difficilmente realizzabili. Nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione, don Luigi Ciotti[6] ha efficacemente evidenziato come «non basta tagliare la cattiva erba in superficie. Bisogna estirpare il male alla radice. Estirpare il male alla radice è una grande sfida culturale, educativa, di politiche sociali». Egli ha, inoltre, sottolineato, riferendosi alle donne e ai minori inseriti nei contesti mafiosi, come «la mafia ha confiscato anche la loro vita», mettendo in luce la profondità del vincolo che lega tali soggetti agli ambienti di origine e la conseguente difficoltà di intraprendere autonomi percorsi di emancipazione. Tali considerazioni trovano riscontro nell'esperienza maturata nell'ambito del protocollo "Liberi di scegliere", che ha dimostrato come l'effettività degli interventi di tutela sia strettamente connessa alla capacità di

---

[5] Seduta del 7 maggio 2024, audizione del Presidente del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Marcello D'Amico, resoconto stenografico 2ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

[6] Seduta del 20 novembre 2024, audizione di don Luigi Ciotti, presidente dell'associazione "Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie", resoconto stenografico n. 67 delle sedute della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

costruire, accanto agli strumenti giudiziari, un sistema integrato di sostegno fondato sulla cooperazione tra autorità pubbliche, istituzioni scolastiche, servizi sociali e soggetti del terzo settore.

Don Luigi Ciotti ha, altresì, rappresentato come «si possa parlare di storie di liberazione, perché vuol dire liberarsi da quel giogo criminale mafioso», sottolineando, con specifico riguardo alle madri che intendono sottrarre sé stesse e i propri figli ai contesti mafiosi, che tali percorsi restano spesso incompiuti in assenza di adeguati strumenti di sostegno: «sentono questo bisogno di liberazione, ma sono prigioniere […] impossibilitate a fare delle scelte in vita […] per rompere la discontinuità rispetto a quelle della famiglia di origine», richiamando quindi la responsabilità delle istituzioni nel «liberare la loro libertà, perché non sono libere»

A tali considerazioni si affianca, in una prospettiva strettamente operativa, quanto evidenziato da don Claudio Burgio[7], presidente dell'Associazione Kayros, nel corso della propria audizione, il quale ha sottolineato come, soprattutto nei contesti della giustizia minorile, il disagio che caratterizza molti giovani non sia riconducibile unicamente a dinamiche di appartenenza criminale, ma affondi le proprie radici in una più profonda fragilità personale ed esistenziale, segnata dall'assenza di prospettive e di progettualità: «c'è una prevalenza di disagio che ha a che fare soprattutto con la sfera psichica, con la sfera interiore, con una non progettualità di vita, più che con un'appartenenza sistematica a un'organizzazione».

Tale lettura contribuisce a evidenziare come i percorsi di fuoriuscita dai contesti mafiosi e devianti non possano essere efficacemente perseguiti attraverso strumenti esclusivamente repressivi o formali, ma richiedano interventi capaci di incidere in profondità sulle condizioni educative, relazionali e culturali dei minori, restituendo loro concrete possibilità di costruzione di un diverso progetto di vita.

Nonostante i risultati positivi ottenuti, l'esperienza del protocollo ha evidenziato alcune criticità che hanno reso necessario un intervento legislativo volto a consolidare e rendere strutturali le pratiche sviluppate. Le principali difficoltà riguardavano

[7] Seduta del 10 dicembre 2025, audizione di don Claudio Burgio, presidente dell'Associazione Kayros, resoconto stenografico 15ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

l'individuazione e la dimostrazione del pregiudizio derivante dall'esposizione sistematica alla subcultura mafiosa, la mancanza di procedure specifiche per la tutela tempestiva dei minori, le condizioni delle madri intenzionate ad allontanarsi dai contesti mafiosi insieme ai propri figli e l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari. La Commissione parlamentare ha pertanto promosso un'iniziativa legislativa diretta a introdurre un sistema organico di protezione e assistenza, successivamente confluita nella legge n. 131 del 2026.

La presente relazione si propone di offrire un quadro approfondito del fenomeno della criminalità minorile legata alla criminalità organizzata nel contesto italiano, analizzando le modalità attraverso le quali le organizzazioni mafiose coinvolgono i minori nelle proprie attività. Un particolare focus è dedicato al ruolo centrale svolto dalla famiglia nella trasmissione intergenerazionale della cultura mafiosa. In molti casi, infatti, il minore cresce all'interno di un sistema di disvalori che normalizza la violenza, esalta il potere criminale e delegittima le istituzioni dello Stato, con gravi conseguenze sul suo sviluppo psicofisico e morale.

CAPITOLO 1

LA TUTELA DEL MINORE NELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

1.1. LA PROTEZIONE DEL MINORE COME STRUMENTO DI PREVENZIONE ANTIMAFIA

Il contrasto alla criminalità organizzata costituisce una delle priorità fondamentali dello Stato democratico. Le organizzazioni mafiose rappresentano, infatti, non soltanto una minaccia alla sicurezza pubblica e all'ordine economico, ma anche un fattore di profonda alterazione dei principi di legalità, libertà e uguaglianza sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale. Storicamente radicate in alcune aree del territorio nazionale, ma oggi diffuse su scala nazionale e internazionale, le mafie si distinguono per una spiccata capacità di adattamento ai mutamenti sociali ed economici, sostenuta anche da strutture organizzative fortemente ancorate ai legami familiari e comunitari, che ne garantiscono continuità e stabilità nel tempo. Il coinvolgimento dei minorenni costituisce uno dei principali meccanismi di riproduzione generazionale delle organizzazioni criminali. I minori inseriti in ambienti familiari o territoriali permeati dalla subcultura mafiosa risultano frequentemente esposti, sin dalla prima infanzia, a modelli educativi e comportamentali che legittimano l'uso della violenza, esaltano il potere criminale e svalutano il rispetto delle regole della convivenza civile. L'interiorizzazione di tali modelli avviene attraverso un processo progressivo, che può svilupparsi tanto mediante la semplice esposizione a contesti familiari devianti quanto attraverso il coinvolgimento diretto in attività illecite, quali lo spaccio di sostanze stupefacenti, le estorsioni o il controllo delle attività economiche del territorio.

Alla luce di tali dinamiche, la tutela dei minori esposti a contesti mafiosi assume una valenza strategica che trascende la sola dimensione della protezione individuale, collocandosi al centro delle politiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, in quanto incide direttamente sulla capacità delle mafie di perpetuarsi nel tempo.

1.2. Il quadro costituzionale e sovranazionale della tutela minorile e il principio del superiore interesse del minore

L'intervento dello Stato in tali situazioni si fonda su un solido quadro normativo costituzionale e internazionale.

La Costituzione italiana riconosce e tutela i diritti fondamentali dei minori attraverso numerose disposizioni, tra le quali assumono particolare rilievo gli articoli 2, 3, 29 e 30, che affermano i principi di solidarietà ed eguaglianza, la tutela della famiglia e il dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento.

Sul piano sovranazionale, la tutela dei minori trova fondamento nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176, che stabilisce il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai minori l'interesse superiore del fanciullo deve essere considerato preminente.

Analogo principio è sancito dall'articolo 24[8] della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 8[9] della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Alla luce di tali principi, lo Stato è chiamato a intervenire quando il contesto familiare si riveli gravemente pregiudizievole per lo sviluppo psicofisico del minore. È essenziale rilevare, in proposito, che nel caso delle famiglie inserite in contesti mafiosi, il pregiudizio può derivare non soltanto da comportamenti violenti o abusivi, ma anche dalla trasmissione sistematica di modelli educativi incompatibili con i valori costituzionali. Di qui la necessità di intervenire con specifiche disposizioni finalizzate alla sicurezza e alla

8 L'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dedicato ai diritti del bambino, prescrive che i bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente. Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

9 L'articolo 8 della CEDU, recante il diritto al rispetto della vita privata e familiare, stabilisce che ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

protezione socio-educativa, alla stabile assistenza morale, materiale e psicologica dei minorenni che appartengono a nuclei familiari inseriti in ambienti di criminalità organizzata o a essi contigui, i quali, a causa di tale condizione, si trovino in situazione di grave e concreto pregiudizio per la loro integrità psicofisica e affettiva, emergendo palese l'incapacità di uno o di entrambi i genitori ad adempiere ai doveri di responsabilità genitoriale.

1.3. Reclutamento, socializzazione criminale e progressivo coinvolgimento dei minori

In un contesto così delicato e complesso, si impone la necessità di operare alcune distinzioni di rilievo ai fini di una più puntuale ricostruzione del fenomeno.

In primo luogo, deve essere rilevato il persistente e tradizionale fenomeno del reclutamento di minorenni da parte delle organizzazioni mafiose, che interessa, in particolare, soggetti attratti dalla distorta mitizzazione della sottocultura criminale e dalla prospettiva di un guadagno immediato, soprattutto nelle aree del Paese caratterizzate da maggiore fragilità socio-economica, nonché nelle periferie urbane segnate da marginalità sociale, povertà educativa e carenza di presìdi istituzionali. Le risultanze dell'attività giudiziaria evidenziano, al riguardo, una crescente partecipazione di minori, anche di origine straniera, a sodalizi di natura associativa e mafiosa, nei quali essi vengono impiegati prevalentemente in attività di spaccio di sostanze stupefacenti, estorsioni e azioni violente, tra cui le cosiddette "stese[10]", nonché in condotte integranti reati contro la persona, che si sviluppano lungo un gradiente di gravità che conduce fino all'omicidio.

Le organizzazioni criminali dimostrano, infatti, una significativa capacità di assorbimento e di integrazione dei giovani all'interno di strutture di potere funzionali alla realizzazione dei propri interessi economico-criminali, determinando un progressivo svuotamento delle possibilità di autodeterminazione e di accesso a percorsi alternativi di vita. Tale dinamica si riflette in un preoccupante incremento dei fenomeni di violenza tra i

[10] Nel gergo della camorra, le "stese" alludono a una violenta azione di intimidazione consistente nell'attraversare velocemente a bordo di motorini le vie di determinate zone cittadine, sparando tutt'intorno con l'effetto di costringere le persone a stendersi per terra.

giovani, i quali ricorrono con crescente frequenza all'uso delle armi anche per la gestione di conflitti interpersonali.

In questo quadro, il ricorso sistematico al coinvolgimento delle nuove generazioni si inserisce coerentemente nella più ampia strategia delle organizzazioni mafiose, le quali continuano a manifestare una costante esigenza di controllo del territorio, assicurando un continuo ricambio generazionale mediante il reclutamento di soggetti in età adolescenziale o giovanile. Tali soggetti risultano frequentemente esposti a modelli valoriali distorti e a dinamiche di progressiva normalizzazione della subcultura criminale, che alimentano aspirazioni fondate su logiche di immediato profitto e di affermazione personale attraverso l'adesione ai circuiti illegali. L'attività di reclutamento si rivela, in numerosi contesti, particolarmente agevole, soprattutto in contesti di marginalità socio-economica, tra cui le periferie urbane, contraddistinti anche da una significativa carenza di riferimenti educativi e culturali positivi. In tali ambienti, il deficit di opportunità e l'assenza di percorsi alternativi di inclusione favoriscono l'adesione a modelli improntati al guadagno rapido e al consumo ostentativo, nonché, nei casi più gravi, la disponibilità a porre in essere condotte violente, anche di estrema gravità, che diventano manifestazione di appartenenza e strumento di riconoscimento all'interno delle organizzazioni criminali.

Le evidenze raccolte nel corso delle audizioni consentono, tuttavia, di superare una rappresentazione rigidamente dicotomica tra appartenenza ed estraneità alle organizzazioni criminali. È stato, infatti, osservato come una quota significativa di minorenni si collochi in una zona intermedia, caratterizzata da forme di contiguità, sperimentazione e oscillazione tra percorsi leciti e illeciti. In tale area, non ancora stabilmente riconducibile a un'effettiva affiliazione, i minori alternano esperienze di socialità positiva e comportamenti devianti, risultando particolarmente esposti a dinamiche di progressivo coinvolgimento. In termini particolarmente efficaci, nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione, Marco Rossi Doria[11], presidente dell'impresa sociale "Con i bambini", ha evidenziato che molti giovani «rimangono in una zona grigia, in una zona non definita, dove convivono […] prove positive e prove negative», senza una chiara percezione della propria collocazione rispetto ai

[11] Seduta del 27 novembre 2025, audizione di Marco Rossi Doria, presidente dell'impresa sociale "Con i bambini", resoconto stenografico 14ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

circuiti criminali. Proprio in questa dimensione intermedia si concentra una parte rilevante del potenziale di intervento preventivo. Tale ricostruzione, che valorizza la dimensione evolutiva e non lineare del coinvolgimento dei minori, si coordina con le evidenze relative al ruolo dei contesti familiari e territoriali quali principali sedi di formazione e trasmissione dei modelli devianti.

1.4. FAMIGLIA, TERRITORIO E VINCOLO FAMILIARE NELLA TRASMISSIONE DELL'APPARTENENZA MAFIOSA

Sotto il profilo delle modalità di coinvolgimento, il reclutamento non si configura esclusivamente come un'attività esterna di captazione, ma si fonda, in larga misura, su processi di socializzazione primaria che si sviluppano all'interno dei contesti familiari e territoriali di appartenenza. Le evidenze emerse nel corso dell'attività conoscitiva della Commissione trovano, in tal senso, puntuale riscontro nelle dichiarazioni rese da Roberto Di Bella, presidente del Tribunale per i minorenni di Catania, il quale, nel corso dell'audizione già menzionata in precedenza, ha evidenziato come «la cultura di mafia e di 'ndrangheta si eredita all'interno della famiglia o comunque si assorbe nel contesto locale in cui si cresce». Ne deriva che, in numerosi casi, il successivo inserimento del minore nelle dinamiche operative delle organizzazioni criminali rappresenta non tanto un momento di vera e propria "affiliazione", quanto piuttosto l'esito coerente di un percorso di progressiva interiorizzazione di modelli devianti, maturato in ambienti caratterizzati da diffusa permeazione mafiosa e da carenze educative e istituzionali. In tal senso, sempre il presidente Di Bella sottolinea che «se un ragazzo proviene da un quartiere o da una famiglia disagiata, penso a città come San Luca, Bovalino, Africo, Archi o da quartieri di Catania come Librino o San Cristoforo, dallo Zen di Palermo, da Scampia di Napoli e se tutti i familiari sono intrisi di cultura mafiosa e magari non ti mandano a scuola, la devianza è una strada sostanzialmente già predestinata».

In molti casi, inoltre, l'inserimento del minore nelle dinamiche operative delle organizzazioni criminali non si esaurisce in un'alternativa tra affiliazione e condizionamento ambientale, ma si colloca all'intersezione di entrambi i fenomeni, i quali risultano tra loro strettamente intrecciati e reciprocamente rafforzativi: da un lato, infatti,

l'organizzazione procede a forme, anche implicite, di cooptazione e impiego operativo dei giovani; dall'altro, tale coinvolgimento si innesta su un processo di socializzazione deviante già in atto, sviluppatosi nel contesto familiare e territoriale di appartenenza, segnato dalla presenza pervasiva della sottocultura mafiosa e da persistenti fragilità educative e istituzionali.

Ancora il presidente Di Bella su questo punto chiarisce che «purtroppo in tante situazioni (i minorenni, *ndr*) vengono utilizzati dalle organizzazioni criminali ad esempio come pusher. Lo vedete nelle piazze di spaccio a Catania, ma lo stesso discorso possiamo farlo per Palermo e Napoli, una parte della Calabria. I ragazzi vengono utilizzati senza scrupolo nelle piazze di spaccio come vedette o come pusher […] se andiamo ad analizzare la storia italiana degli ultimi 40-50 anni, tutti i grandi boss siciliani, calabresi, campani, in Sicilia Brusca, Provenzano, Riina, in Calabria De Stefano, Piromalli, Molé, in Campania Giuliano, sono stati ragazzi di un quartiere difficile, di un contesto familiare disagiato che, nella disattenzione delle istituzioni, hanno compiuto la loro ascesa criminale. Questi ragazzi, che prima ancora di essere boss erano ragazzi come tutti gli altri, hanno trovato nelle mafie un welfare, un appagamento identitario, condizioni di riscatto economico e sociale».

Le evidenze emerse nel corso dell'attività della Commissione, pur nella loro convergenza sul ruolo dei contesti familiari e territoriali, assumono configurazioni differenziate sul piano geografico e socio-istituzionale. Le dichiarazioni rese da Roberto Di Palma per il contesto calabrese, da Claudia Caramanna per quello siciliano, da Maria Carla Gatto e da Luca Villa con riguardo ai territori del Centro-Nord, nonché da Maria de Luzenberger Milnernsheim e Paola Brunese con riferimento al contesto napoletano evidenziano, comunque, pur nelle diversità dei modelli organizzativi e delle forme di manifestazione del fenomeno, la persistenza del ruolo del contesto familiare e ambientale nella trasmissione intergenerazionale della cultura mafiosa e nel precoce coinvolgimento dei minorenni.

Nel solco delle considerazioni sin qui svolte, assumono rilievo le considerazioni svolte dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, dott.

Luca Villa[12], il quale ha evidenziato come, nei contesti del Centro-Nord, il fenomeno della trasmissione della subcultura mafiosa presenti caratteristiche meno immediatamente percepibili, in ragione della maggiore capacità di mimetizzazione delle famiglie inserite in circuiti criminali. In particolare, è stato osservato che tali nuclei familiari, pur mantenendo al proprio interno modelli educativi riconducibili alla subcultura mafiosa, risultano spesso pienamente integrati nel tessuto sociale e non manifestano all'esterno segnali evidenti di devianza, rendendo più complessa l'individuazione precoce delle situazioni di rischio per i minori. In tal senso, è stato significativamente rilevato come «quest'opera di camuffamento delle famiglie mafiose nell'*hinterland* di Milano faccia rilevare poco, a livello di scuola o di altre agenzie territoriali, la presenza di problematiche che potrebbero indurre l'autorità giudiziaria a intervenire».

Nel corso dell'audizione è stato, altresì, sottolineato come la diversa strutturazione dei servizi sociali sul territorio nazionale incida significativamente sulle modalità di intervento, evidenziando l'esistenza di profonde differenze tra le realtà del Nord e quelle del Sud del Paese. In tale prospettiva, strumenti operativi riconducibili all'esperienza del protocollo "Liberi di scegliere" risultano, in alcune aree, già sostanzialmente praticati nell'ambito degli ordinari poteri dell'autorità giudiziaria minorile, mentre in altri contesti incontrano maggiori difficoltà applicative.

Le dichiarazioni rese evidenziano, infine, come, nei contesti del Centro-Nord, le principali criticità operative riguardino non soltanto l'individuazione dei fenomeni di infiltrazione mafiosa, ma anche la tenuta complessiva del sistema di protezione minorile, con particolare riferimento alla carenza di strutture di accoglienza e alle difficoltà del sistema delle comunità educative, fattori che incidono direttamente sulla possibilità di dare concreta attuazione ai percorsi di tutela e di emancipazione dei minori.

Tali elementi, letti in continuità con le esperienze maturate nei contesti territoriali di tradizionale radicamento mafioso, confermano come il coinvolgimento dei minorenni nelle dinamiche della criminalità organizzata assuma caratteristiche differenziate ma riconducibili

---

[12] Seduta del 4 giugno 2025, audizione di Luca Villa, procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Milano, resoconto stenografico 9ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

a un medesimo nucleo strutturale, fondato sull'interazione tra dimensione familiare, contesto ambientale e carenze dei presìdi educativi e istituzionali.

Tale ricostruzione assume una connotazione ancora più marcata con riferimento alla 'ndrangheta, nell'ambito della quale il vincolo familiare non costituisce soltanto un fattore di contesto, ma rappresenta un elemento strutturale e qualificante dell'organizzazione stessa, incidendo in modo determinante sui meccanismi di trasmissione intergenerazionale dell'appartenenza mafiosa. Su tale crinale argomentativo si collocano le riflessioni del procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, dott. Roberto Di Palma[13], il quale ha evidenziato che «la 'ndrangheta, a differenza di cosa nostra, ha proprio una sua struttura tipicamente familistica*,* tant'è che noi parliamo della cosiddetta borghesia mafiosa proprio per individuare quelle famiglie di 'ndrangheta che tali sono» e in cui si riscontra, come attestato da numerose pronunce definitive che documentano la continuità generazionale delle consorterie criminali, «il nonno condannato per 416-*bis*, i figli condannati per 416-*bis*, i nipoti condannati per 416-*bis*»). In tale prospettiva, il legame familiare, lungi dall'essere un mero fattore ambientale, si configura come il principale vettore di trasmissione dell'identità mafiosa, rendendo particolarmente precoce e radicato il coinvolgimento dei minori e rafforzando la saldatura tra dimensione educativa, appartenenza criminale e continuità organizzativa.

Tuttavia, il rilievo del vincolo familiare, pur assumendo nella 'ndrangheta una funzione particolarmente pervasiva e strutturante, non può ritenersi estraneo anche ad altre organizzazioni mafiose, nelle quali esso continua a svolgere un ruolo significativo, sia pure con modalità e intensità differenti. Ne deriva che il rapporto tra dimensione familiare e appartenenza mafiosa costituisca un tratto trasversale del fenomeno, che si atteggia in forme diverse a seconda del contesto organizzativo, ma che in ogni caso contribuisce a rafforzare i meccanismi di cooptazione, legittimazione e stabilità interna dei sodalizi criminali.

---

[13] Seduta del 7 maggio 2024, audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Palma, resoconto stenografico 2ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

A conferma di quanto precede, la procuratrice della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Palermo, dott.ssa Claudia Caramanna[14], ha rilevato che, pur a fronte della capacità di adattamento e trasformazione di cosa nostra, il vincolo familiare continua a rappresentare un elemento strutturale di primaria rilevanza, incidendo in modo diretto sulle dinamiche di appartenenza e di trasmissione del ruolo mafioso. In particolare, è stato sottolineato come l'appartenenza a un determinato nucleo familiare determini una più immediata e forte legittimazione all'ingresso nell'organizzazione, secondo logiche che richiamano una vera e propria continuità dinastica, attestata dalla ricorrenza di famiglie storicamente riconosciute per il proprio lignaggio mafioso. La procuratrice ha, infatti, riferito al Comitato che «è chiaro che cosa nostra negli anni è cambiata, che ha avuto questa capacità di adattarsi e modificarsi in relazione anche ai cambiamenti della società, però un punto fermo e un aspetto strutturale che la contraddistingue e che è particolarmente importante per il lavoro svolto dalle autorità giudiziarie minorili è proprio costituito dal vincolo di natura familiare, questo vincolo che lega in termini significativamente ricorrenti tutti gli appartenenti al sodalizio criminoso. L'appartenenza a uno stesso nucleo familiare di un esponente e comunque il legame familiare tra soggetti appartenenti a cosa nostra comportano una maggiore e più diretta legittimazione all'appartenenza mafiosa. Voi sapete come la storia di cosa nostra, infatti, è caratterizzata da famiglie che hanno un riconosciuto lignaggio mafioso. Pensiamo ai Brusca, ai Madonia, ai Galatolo, ai Ganci, ai Marchese, eccetera. È come se i figli di questi boss mafiosi fossero destinati ad ereditare un ruolo, una carica mafiosa, quasi che ci fosse una sorta di trasmissione ereditaria di un codice genetico mafioso. Per citare un esempio, l'ultimo latitante Matteo Messina Denaro era figlio di un capomafia. Questa è una tradizione che non è superata, tant'è vero che abbiamo moltissimi processi pendenti a Palermo in cui vediamo come imputati padre-figlio, nonno-nipote, fratelli, eccetera. Abbiamo cercato di riflettere sulle ragioni dell'importanza di questo vincolo familiare in queste relazioni criminali e ovviamente le ragioni sono facilmente intuibili, perché chiaramente il legame tra familiari è più solido che non tra soggetti estranei che appartengono all'organizzazione, è più sicuro il reclutamento ed è anche più semplice

[14] Seduta del 29 maggio 2024, audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Palermo, Claudia Caramanna, resoconto stenografico 3ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

conservare patrimoni e assetti di potere. Sicuramente possiamo dire che nel tessuto organizzativo mafioso la trama costituita dai legami familiari sicuramente è di gran lunga quella più resistente».

In tale quadro, il legame familiare assolve a una pluralità di funzioni strategiche: esso rafforza la coesione interna, riduce i rischi di infiltrazioni esterne e favorisce la continuità delle strutture di comando, configurandosi come la componente più resistente del tessuto organizzativo mafioso. Ne consegue che, anche nei contesti in cui non assume i caratteri strutturali propri della 'ndrangheta, il vincolo familiare continua a rappresentare un fattore decisivo nella riproduzione e nel consolidamento delle organizzazioni criminali, confermando la centralità dei processi di socializzazione primaria già evidenziati e la stretta interrelazione tra dimensione familiare, reclutamento e continuità generazionale.

1.5. La diffusione nazionale del fenomeno e le peculiarità del Centro-Nord

Inoltre, le inchieste giudiziarie più recenti dimostrano, come anticipato, che il radicamento delle strutture familistiche mafiose non si esaurisce nei contesti territoriali di tradizionale insediamento, ma si estende anche ad aree del Centro-Nord, confermando come le dinamiche familiari che espongono i minorenni a situazioni di grave e concreto pregiudizio per la loro integrità psicofisica e affettiva assumano una dimensione pienamente nazionale. Ne consegue che i meccanismi di trasmissione intergenerazionale dell'appartenenza mafiosa, già evidenziati con riferimento ai contesti meridionali, si riproducono, sia pure con modalità differenziate, anche in territori caratterizzati da differenti condizioni socio-economiche e istituzionali.

Su tale tema, rilevano ancora una volta le affermazioni di Roberto Di Palma, il quale evidenzia che «il problema non è soltanto di Sicilia, Calabria, Campania e Puglia, tanto per essere chiari, perché quando intercettavamo la nota famiglia di Gioia Tauro che si era trasferita a Milano e già nel 2008 aveva i suoi interessi economici che oggi sono riesplosi con l'ultima indagine con il controllo del supermercato a Milano e quant'altro, loro vivevano a Milano, ma le intercettazioni ambientali davano pieno atto che l'istruzione che il padre e la madre davano ai figli era esattamente quella dei canoni della 'ndrangheta. Oggi che la 'ndrangheta, cosa nostra e camorra siano diffuse su tutto il territorio nazionale mi

sembra sia pacificamente accettato, non pare che dobbiamo dimostrarlo. Quindi immaginare che sol perché la famiglia di 'ndrangheta di San Luca che si trova a Milano dia ai propri figli istruzioni e un modo di vivere consono a Milano piuttosto che a San Luca, questo negli atti processuali non c'è, c'è esattamente l'opposto. Ecco perché ci vuole un protocollo che non abbia più una adesione volontaria, ma piuttosto una legge che sensibilizzi e soprattutto dia la possibilità di operare in questi termini anche in quelle regioni dove magari il fenomeno non è ancora esploso, ma che sicuramente esiste».

Proprio in ragione della rilevanza assunta dal fenomeno anche nei contesti del Nord Italia, la Commissione ha ritenuto opportuno procedere all'audizione della presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, Maria Carla Gatto[15], al fine di acquisire elementi conoscitivi specifici sulle modalità di manifestazione e di evoluzione delle dinamiche mafiose in tali territori. La stessa ha evidenziato la complessità del fenomeno, atteso che intercettare i segnali di esposizione dei minorenni, nei periodi di infanzia e adolescenza, alla contaminazione della sottocultura delle famiglie mafiose può avere sfumature diverse a seconda che si intervenga nei territori di insediamento tradizionale delle mafie, quali Sicilia, Calabria, Campania, Puglia piuttosto che in altre regioni italiane, quali ad esempio la Lombardia. Con riguardo a quest'ultimo contesto, in particolare, la presidente ha affermato che «i ragazzi che vivono in queste famiglie di criminalità mafiosa, ma che non è radicata territorialmente secondo un insediamento tradizionale, spesso hanno una regolare vita scolastica. Quindi, studiano, diventano imprenditori ed è con tale formazione che, poi, operano con i condizionamenti familiari per gestire gli affari della famiglia. Parliamo, quindi, di un livello diverso rispetto a quello delle mafie tradizionali».

Alla luce delle considerazioni che precedono, appare evidente come il coinvolgimento dei minori nelle dinamiche della criminalità organizzata costituisca un fenomeno strutturale, alimentato dall'intreccio tra meccanismi di reclutamento e processi di socializzazione familiare e territoriale, nonché caratterizzato da una diffusione ormai estesa all'intero territorio nazionale. In tale prospettiva, la Commissione ha ritenuto necessario procedere a un approfondimento organico del fenomeno, volto a ricostruirne in modo

[15] Seduta del 3 dicembre 2024, audizione del presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, Maria Carla Gatto, resoconto stenografico 7ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

sistematico le cause, le modalità di manifestazione e le possibili direttrici di intervento, con particolare riferimento agli strumenti di prevenzione e di contrasto idonei a interrompere i circuiti di trasmissione intergenerazionale della cultura mafiosa e a garantire effettive opportunità di tutela e di sviluppo per i minori coinvolti.

CAPITOLO 2

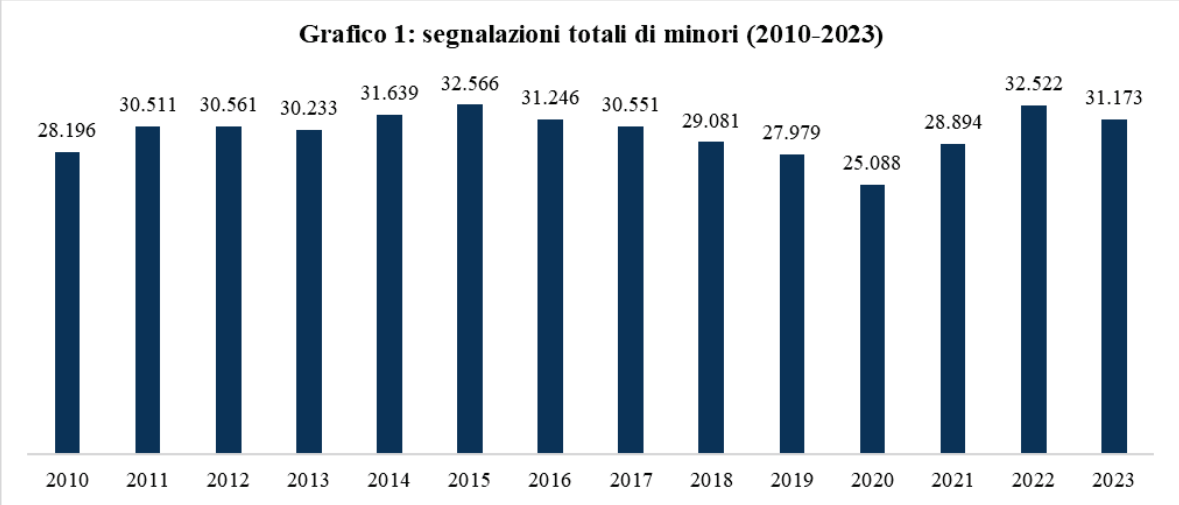
IL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ MINORILE NEL CONTESTO ITALIANO E LE SUE DIVERSE MANIFESTAZIONI

2.1. LE EVIDENZE SULLA CRIMINALITÀ MINORILE: ANDAMENTO, TRASFORMAZIONI QUALITATIVE E DINAMICHE TERRITORIALI

La criminalità minorile presenta elementi di marcata complessità, che pongono rilevanti questioni sul piano sociale e istituzionale. Le analisi condotte dalle istituzioni competenti evidenziano un andamento complessivamente crescente nel medio periodo dei reati commessi da minorenni e una progressiva diffusione di comportamenti violenti tra i giovani. In tale contesto, caratterizzato da un'intensificazione dell'attenzione pubblica e da una percezione accentuata del fenomeno, si inserisce il rapporto "Criminalità minorile e gang giovanili", realizzato dal Servizio Analisi criminale della direzione centrale della Polizia criminale, presentato il 10 maggio 2024 e riferito al 2023.

Dall'analisi dei dati ivi richiamati emerge una dinamica composita, nella quale la lettura del dato aggregato deve essere necessariamente integrata da un esame delle sue componenti interne. In particolare, il numero complessivo delle segnalazioni registra, nel 2023, una flessione pari al -4,15% rispetto all'anno precedente, collocandosi a 31.173 unità, valore inferiore rispetto alle 32.522 segnalazioni del 2022. Tale dato, tuttavia, si inserisce in una traiettoria di medio-lungo periodo caratterizzata da una crescita significativa, pari al +15,34% tra il 2010 e il 2022, che non risulta neutralizzata dalla contrazione più recente. Ne deriva un quadro nel quale la riduzione annuale non assume, di per sé, valore indicativo di una diminuzione strutturale del fenomeno.

A fini di maggiore chiarezza espositiva, i dati richiamati sono riportati nel grafico 1, che segue, il quale consente di cogliere con immediatezza la natura non lineare dell'andamento delle segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati.

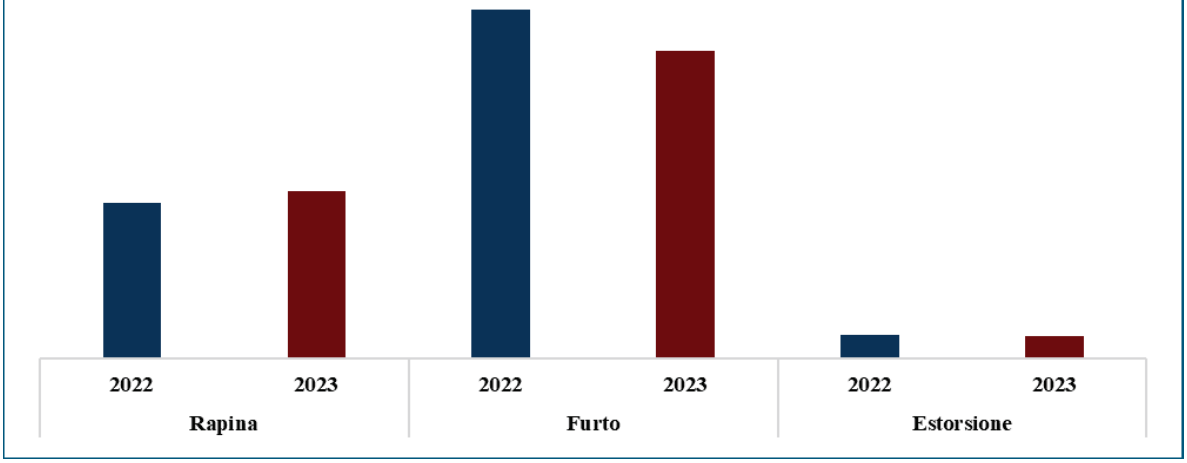


FONTE: rielaborazione dai dati tratti dal rapporto "Criminalità minorile e gang giovanili", realizzato dal Servizio Analisi criminale della direzione centrale della Polizia criminale (pagg. 5 e 64)

All'interno di tale andamento complessivo si osserva una marcata trasformazione qualitativa della criminalità minorile. A fronte della diminuzione del dato aggregato, alcune tipologie di reato caratterizzate da maggiore offensività evidenziano, infatti, una dinamica opposta. In particolare, le segnalazioni per rapina crescono del +7,69% tra il 2022 e il 2023, mentre quelle per furto e per estorsione diminuiscono rispettivamente del -11,73% e del -6,11%.

Il grafico 2 rappresenta la variazione percentuale - nel confronto tra 2022 e 2023 - delle segnalazioni di minori per le tre tipologie di reato menzionate.

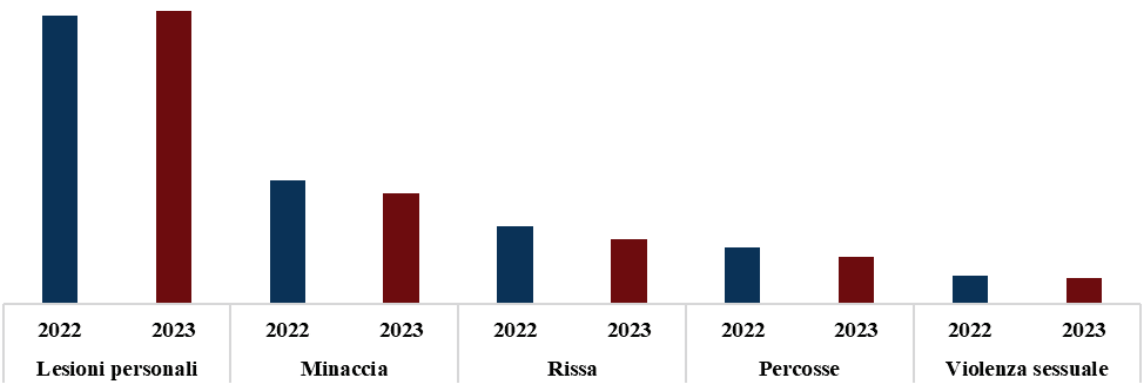
Grafico 2: segnalazioni di minori per rapina, furto ed estorsione - variazione percentuale dal 2022 al 2023



FONTE: rielaborazione dai dati tratti dal rapporto "Criminalità minorile e gang giovanili", realizzato dal Servizio Analisi criminale della direzione centrale della Polizia criminale (pag. 6)

Analogamente, nel comparto dei reati violenti, si registra un incremento, seppur contenuto, delle lesioni personali (+1,96%), a fronte di una diminuzione significativa delle segnalazioni per minaccia (-10,89%), rissa (-16,41%) e percosse (-16,52%). Particolarmente rilevante risulta, inoltre, l'aumento delle segnalazioni per violenza sessuale, pari al +8,25%, che rappresenta uno degli indicatori più sensibili dell'evoluzione del fenomeno. Tali elementi, come riportato nel grafico 3, considerati nel loro insieme, evidenziano una divergenza tra il dato quantitativo complessivo e la composizione interna delle condotte, segnalando la crescita in alcune forme di criminalità a più elevato impatto lesivo.

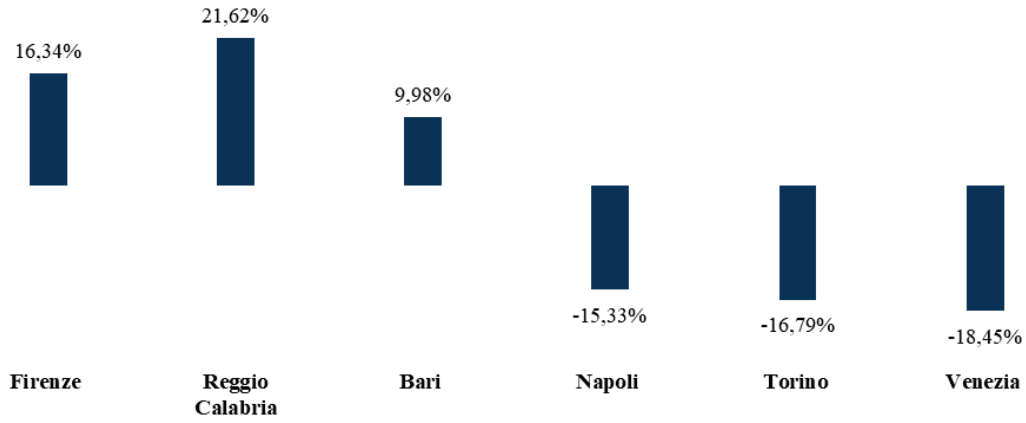
Grafico 3: segnalazioni di minori per lesioni personali, minaccia, rissa, percosse e violenza sessuale - variazione percentuale dal 2022 al 2023)



FONTE: rielaborazione dai dati tratti dal rapporto "Criminalità minorile e gang giovanili", realizzato dal Servizio Analisi criminale della direzione centrale della Polizia criminale (pag. 7)

La dimensione territoriale conferma ulteriormente la natura eterogenea del fenomeno. L'analisi delle città metropolitane restituisce, infatti, un panorama molto variegato, nel quale risulta difficile rintracciare elementi o tendenze in comune. In alcune realtà si registrano incrementi significativi delle segnalazioni, come a Firenze (+16,34%, pag. 25), Reggio Calabria (+21,62%, pag. 47) e Bari (+9,98%, pag. 10), mentre in altre si osservano flessioni rilevanti, come a Napoli (-15,33%, pag. 40), Torino (-16,79%, pag. 54) e Venezia (-18,45%, pag. 57). Le variazioni territoriali sopra richiamate trovano una rappresentazione di sintesi nel grafico 4.

Grafico 4: variazioni percentuali delle segnalazioni di minori per le città di Firenze, Reggio Calabria, Bari, Napoli Torino Venezia



FONTE: rielaborazione dai dati tratti dal rapporto "Criminalità minorile e gang giovanili", realizzato dal Servizio Analisi criminale della direzione centrale della Polizia criminale

Analoghe divergenze emergono anche con riferimento alle singole tipologie di reato, con incrementi particolarmente marcati delle rapine in alcune città, quali Firenze (+82,42%) e Genova (+56,93%, pag. 29), e contestuali diminuzioni in altri contesti urbani. Tale variabilità territoriale suggerisce che la criminalità minorile non può essere interpretata attraverso una chiave unitaria, ma richiede una lettura differenziata in relazione ai contesti socio-economici e alle dinamiche locali.

All'interno di questo quadro, il ruolo del gruppo può rappresentare un elemento interpretativo di particolare rilievo. Le bande giovanili risultano diffuse in numerose province e si caratterizzano, nella maggior parte dei casi, per una struttura numericamente contenuta, spesso inferiore a dieci componenti, con una prevalenza maschile e un'età compresa tra i 15 e i 24 anni (pagg. 61-63 e 65-66). Il gruppo opera prevalentemente in contesti urbani, quali piazze, stazioni e centri commerciali, e manifesta una capacità di amplificazione della condotta deviante, determinando fenomeni di anonimizzazione, deresponsabilizzazione e rafforzamento del senso di invulnerabilità. La dimensione di gruppo si configura non soltanto come modalità organizzativa, ma anche come fattore potenzialmente criminogeno, idoneo a incidere sulla qualità e sull'intensità delle condotte.

2.2. CRIMINALITÀ MINORILE E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: UNA DISTINZIONE METODOLOGICA NECESSARIA

Su questo sfondo generale, si innesta l'analisi del rapporto tra criminalità minorile, forme di organizzazione criminale e fenomeno mafioso in senso tecnico. Il rapporto citato non sviluppa una trattazione autonoma e sistematica della criminalità mafiosa minorile, né costruisce una serie statistica specifica sui reati associativi di tipo mafioso. I riferimenti alla criminalità organizzata emergono in modo frammentario e prevalentemente in riferimento alle bande giovanili, imponendo una distinzione rigorosa tra diversi livelli fenomenologici.

In un contesto segnato da una lettura dinamica del fenomeno, fondata sulle segnalazioni di reato e sulla loro evoluzione qualitativa, si rende necessario integrare l'analisi con una prospettiva ulteriore, fondata su basi informative e metodologiche differenti, idonea a cogliere la dimensione strutturale e istituzionale della criminalità minorile.

A tal proposito, nel corso dell'audizione resa davanti al Comitato, il direttore dell'Istituto penale per i minorenni di Nisida, dott. Gianluca Guida[16], ha offerto una lettura articolata del fenomeno della devianza minorile, evidenziandone l'evoluzione verso forme sempre più caratterizzate da violenza e uso delle armi. Sottolinea come l'aumento delle presenze negli istituti sia legato non tanto a un incremento numerico dei reati, quanto alla maggiore gravità degli stessi, con una crescita significativa dei reati contro la persona. Il fenomeno viene ricondotto a radici complesse, tra cui povertà educativa, fragilità familiare, condizionamenti culturali e, in alcuni contesti territoriali, il coinvolgimento diretto nella criminalità organizzata. Particolare rilievo assume il ruolo del contesto ambientale e culturale, che contribuisce a costruire modelli devianti e a normalizzare la violenza, anche attraverso dinamiche simboliche e comunicative. Guida evidenzia inoltre il progressivo abbassamento dell'età di coinvolgimento dei minori e la crescente difficoltà nel generare nei ragazzi consapevolezza del disvalore delle condotte poste in essere. In tale quadro, richiama l'esigenza di rafforzare gli strumenti educativi, culturali e relazionali, ponendo l'accento

[16] Seduta del 16 luglio 2025, audizione del direttore dell'Istituto penale per i minorenni di Nisida, Gianluca Guida, resoconto stenografico 11ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

sulla necessità di interventi precoci e integrati. A tal riguardo, Guida afferma testualmente: «il fenomeno della devianza minorile […] è anche un fenomeno che oggi si qualifica in maniera predominante per gli aspetti violenti, per l'uso della forza, per l'uso delle armi e alle volte anche per una certa indisponibilità a percepire il danno che si va a recare. […] Questo dato […] indica che il fenomeno cambia e probabilmente devono adeguarsi anche gli strumenti e le strutture con cui rispondere al fenomeno».

2.3. La presa in carico da parte del sistema della giustizia minorile

In questa prospettiva, assume particolare rilievo l'elaborazione statistica del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità sui "Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili" del 15 gennaio 2026, che consente di osservare il fenomeno non più soltanto nel momento della sua emersione penale, ma lungo l'intero percorso di presa in carico da parte del sistema giudiziario e trattamentale. I dati considerati fanno, infatti, riferimento a un perimetro distinto rispetto a quello delle segnalazioni di reato, riguardando i soggetti effettivamente presi in carico dal sistema della giustizia minorile.

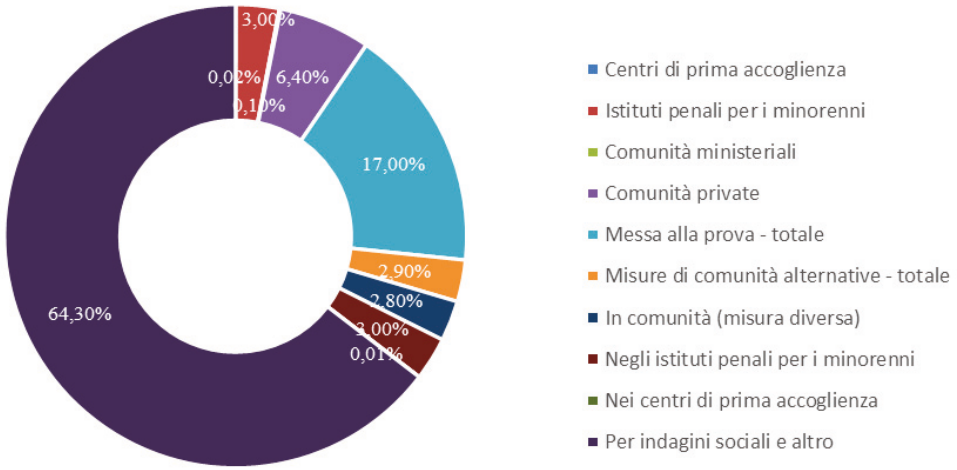
Preliminarmente, occorre osservare, nel quadro complessivo delineato dall'elaborazione, che la ricostruzione del fenomeno della criminalità minorile nel contesto italiano prende le mosse da una chiara definizione del perimetro istituzionale della rilevazione, che individua negli uffici di servizio sociale per i minorenni il fulcro del sistema di presa in carico, affiancati dai servizi residenziali costituiti da centri di prima accoglienza, comunità e istituti penali per i minorenni. In tale assetto, la detenzione conserva, in linea generale, carattere residuale, mentre assume crescente rilievo il ricorso al collocamento in comunità, a conferma di un modello di intervento orientato alla gestione esterna e trattamentale del minore autore di reato.

Quanto ai dati (pagg. 3-4), alla data del 15 gennaio 2026 risultano presenti 1.826 soggetti nei servizi residenziali, di cui la quota largamente prevalente è collocata nelle comunità (1.224 nelle Comunità private e 19 nelle Comunità ministeriali, a fronte di 579 negli Istituti penali per i minorenni e 4 nei Centri di prima accoglienza), dato che evidenzia con immediatezza il baricentro non detentivo del sistema. Parallelamente, 17.061 soggetti risultano in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, con una distribuzione che

vede una netta prevalenza delle attività istruttorie e trattamentali (12.149 per indagini sociali e progetti trattamentali) rispetto alle misure restrittive in senso stretto. Tale configurazione è ulteriormente confermata dai flussi iniziali del 2026, nei quali i 239 soggetti presi in carico per la prima volta si innestano su una platea già ampia di 16.981 soggetti precedentemente in carico, evidenziando la natura cumulativa e persistente del circuito penale minorile.

Il grafico 5 che segue illustra in rapporto percentuale la descritta collocazione dei minorenni e dei giovani adulti in carico ai servizi della giustizia minorile.

Grafico 5: percentuale di minorenni e giovani adulti in carico ai servizi della giustizia minorile al 15 gennaio 2026



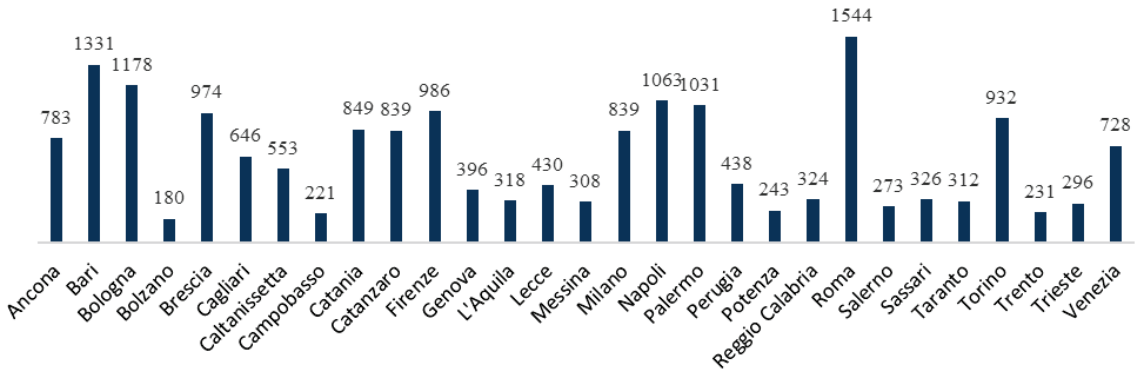
FONTE: rielaborazione su analisi statistica del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità sui "Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili del 15 gennaio 2026 (pag. 3)

Sotto il profilo anagrafico, l'ingresso nel sistema si concentra prevalentemente nella fascia adolescenziale avanzata, con 4.485 soggetti presi in carico per la prima volta a 17 anni e 4.227 a 16 anni, mentre assume un rilievo strutturale la componente dei giovani adulti, che raggiunge 11.052 soggetti in carico nel periodo considerato. Tale dato segnala

come il sistema minorile operi, in misura crescente, anche oltre il limite anagrafico della minore età, per effetto della prosecuzione dei percorsi esecutivi.

La distribuzione territoriale evidenzia una significativa concentrazione nelle principali aree urbane e metropolitane, con Roma 1.544 soggetti in carico, Bari 1.331, Bologna 1.178, Napoli 1.063, Palermo 1.031 e Milano 839 (pag. 6), delineando un fenomeno caratterizzato da forte eterogeneità territoriale ma con evidente incidenza nei contesti urbani più complessi. La distribuzione territoriale descritta trova una rappresentazione di sintesi nel grafico 6, che consente una lettura immediata delle principali concentrazioni.

Grafico 6: minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo la sede e il periodo di presa in carico. Anno 2026 - fino al 15 gennaio



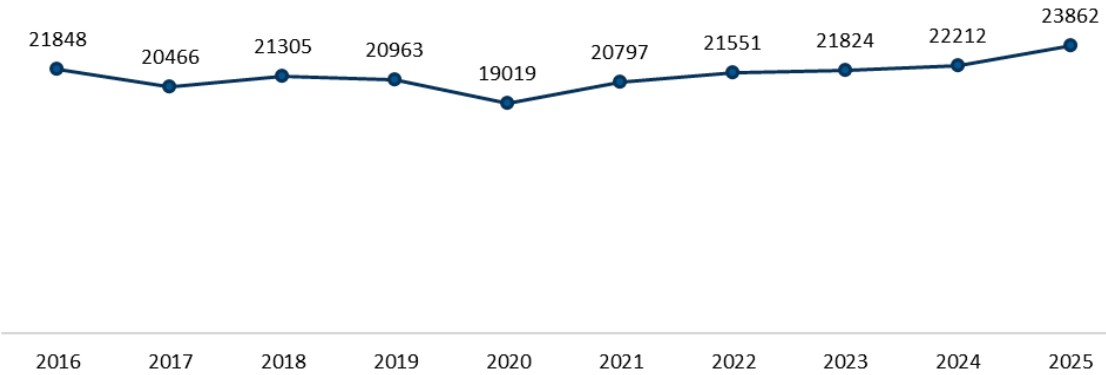
FONTE: rielaborazione su analisi statistica del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità sui "Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili del 15 gennaio 2026 (pag. 6)

Per quanto concerne la struttura della devianza (pag. 7), tra le principali tipologie rilevate emerge la netta prevalenza dei reati contro il patrimonio, che ammontano a 20.445 su un totale di 54.265 reati, con una distribuzione interna che vede 7.054 rapine e 6.987 furti. La circostanza che la rapina risulti numericamente superiore al furto costituisce un elemento di particolare rilievo, in quanto segnala una componente predatoria connotata da

un più elevato grado di aggressività. Accanto a tale ambito, assumono consistenza significativa i reati contro la persona (16.358), tra i quali spiccano le 7.575 lesioni personali volontarie, nonché le violazioni in materia di stupefacenti, ricomprese nei 4.432 reati contro l'incolumità pubblica. Si aggiunge una componente non marginale di fattispecie legate alle armi (3.063 contravvenzioni e 563 delitti), oltre a episodi di elevata gravità offensiva, tra cui risultano ricompresi anche omicidi volontari consumati (115) e tentati omicidi (330), che, pur residuali in termini quantitativi, attestano la presenza di condotte estremamente gravi all'interno del circuito minorile.

Nel medio periodo, la serie storica 2016-2025 evidenzia un andamento complessivamente crescente del numero di soggetti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, che passa da 21.848 nel 2016 a 23.862 nel 2025, con una flessione nel 2020 e una successiva ripresa fino al massimo della serie. La dinamica della serie storica è rappresentata nel grafico 7, che consente di cogliere con immediatezza la flessione del 2020 e la successiva fase di ripresa.

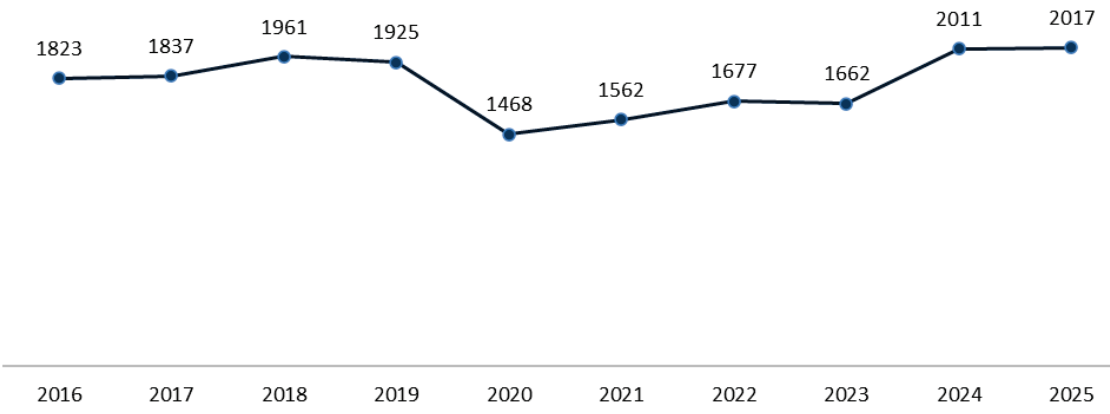
Grafico 7: minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2016 al 2025



FONTE: rielaborazione su analisi statistica del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità sui "Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili del 15 gennaio 2026 (pag. 8)

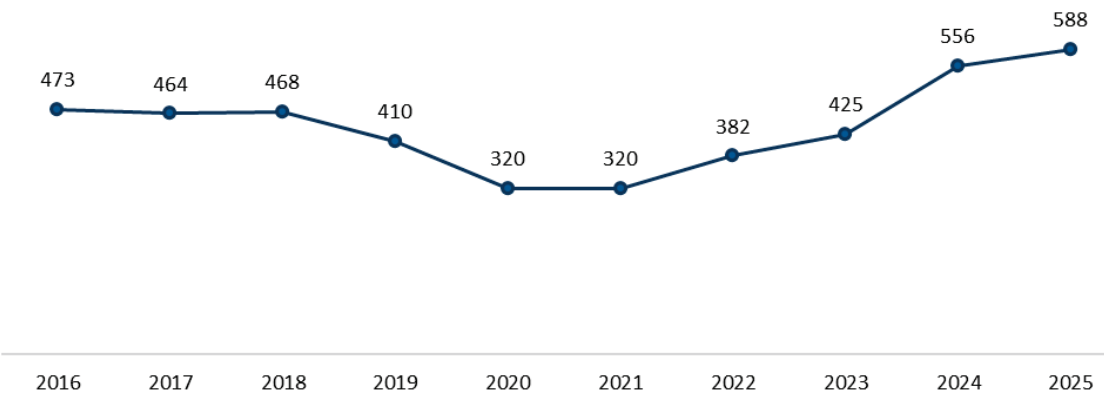
Parallelamente, si registra un incremento significativo del ricorso alle comunità, con collocamenti che crescono da 1.823 nel 2016 a 2.017 nel 2025 e una presenza media giornaliera che passa da 857 a 1.178 (pagg. 17-18), mentre, nel periodo più recente, si osserva anche un aumento della pressione sugli Istituti penali per i minorenni, con una presenza media che raggiunge 588 nel 2025 (pag. 27). Le tendenze relative al ricorso alle comunità e alla pressione sugli Istituti penali per i minorenni trovano rappresentazione, rispettivamente, nel grafico 8 e nel grafico 9, che ne evidenziano l'evoluzione nel tempo.

Grafico 8: collocamenti in Comunità negli anni dal 2016 al 2025



FONTE: rielaborazione su analisi statistica del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità sui "Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili del 15 gennaio 2026 (pag. 17)

Grafico 9: presenza media giornaliera negli Istituti penali per i minorenni nel periodo dal 2016 al 2025



FONTE: rielaborazione su analisi statistica del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità sui "Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili del 15 gennaio 2026 (pag. 27)

Tali elementi delineano un sistema in cui, pur permanendo la centralità delle misure esterne, si registra, soprattutto nel periodo successivo al 2020, una riattivazione della componente custodiale. La progressiva riattivazione della componente custodiale del sistema rende particolarmente rilevante l'analisi delle condizioni del comparto detentivo minorile, le quali costituiscono un indicatore significativo delle tensioni strutturali che attraversano l'intero sistema della giustizia minorile.

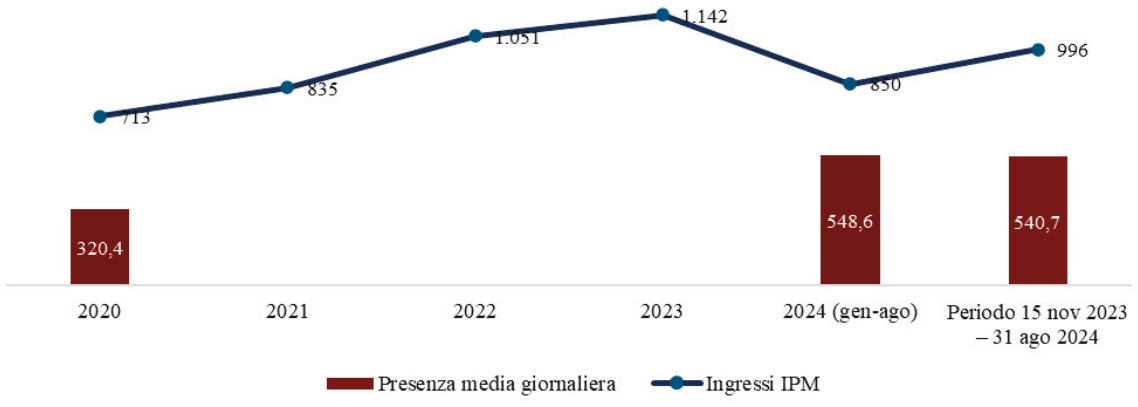
Il materiale istruttorio fornito dal Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, dott. Antonio Sangermano[17], in occasione dell'audizione del 18 settembre 2024, dedicata al comparto detentivo minorile, evidenzia un quadro caratterizzato da criticità di natura strutturale, risalenti e persistenti, che incidono significativamente sulla capacità del sistema di garantire un equilibrato bilanciamento tra esigenze di sicurezza e finalità rieducative. In particolare, emerge come il sensibile incremento della popolazione detenuta

[17] Seduta del 18 settembre 2024, audizione del Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, Antonio Sangermano, resoconto stenografico 5ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

negli istituti penali per i minorenni sia riconducibile a una pluralità di fattori convergenti, tra cui l'aumento dei minori stranieri non accompagnati coinvolti nel circuito penale, la crescente diffusione di forme di devianza giovanile connotate da elevata pericolosità sociale e, in misura non trascurabile, gli effetti delle modifiche normative introdotte con il decreto-legge n. 123 del 2023. I dati forniti nel corso dell'audizione consentono di cogliere con precisione la dimensione quantitativa del fenomeno: nel periodo successivo all'entrata in vigore del decreto si registrano 996 ingressi negli istituti penali minorili e una presenza media giornaliera pari a 540,7 unità (dal 15 novembre 2023 al 31 agosto 2024). In prospettiva diacronica, gli ingressi risultano in costante crescita: 713 nel 2020, 835 nel 2021, 1.051 nel 2022, 1.142 nel 2023 e 850 nei primi otto mesi del 2024; analogamente, la presenza media giornaliera passa da 320,4 unità nel 2020 a 548,6 nel 2024.

Tali evidenze trovano immediata rappresentazione nel grafico 10, il quale consente di visualizzare in chiave comparata l'evoluzione degli ingressi e della presenza media giornaliera nel periodo considerato.

Grafico 10: evoluzione degli ingressi negli IPM e della presenza media giornaliera (2020–2024)



FONTE: rielaborazione su dati tratti dal materiale istruttorio fornito dal Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, dott. Antonio Sangermano, in occasione dell'audizione del 18 settembre 2024 di fronte al Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

Alla data del 31 agosto 2024 risultavano presenti negli istituti penali minorili 580 detenuti a fronte di una capienza complessiva di 530 posti, con un esubero pari a 50 unità; le situazioni più critiche si registrano presso l'IPM di Milano, con 22 detenuti oltre la capienza, e presso quello di Treviso, con 9 unità eccedenti. Il numero complessivo dei detenuti minorenni è pari a 362, mentre i cosiddetti "giovani adulti" sono 218. Quanto alla composizione per nazionalità, si registrano 300 detenuti italiani e 280 stranieri, pari al 48% del totale, con prevalenza di cittadini provenienti da Tunisia (87), Egitto (58) e Marocco (56). Le fasce di età dei giovani adulti evidenziano 163 soggetti tra i 18 e i 20 anni e 55 tra i 21 e i 24 anni; le detenute sono complessivamente 26.

A tali elementi si aggiunge la cronica insufficienza di strutture comunitarie idonee ad accogliere soggetti caratterizzati da fragilità psico-sociali e comportamentali, con la conseguenza che una quota significativa di minori che potrebbero essere inseriti in percorsi alternativi alla detenzione finisce per essere collocata negli istituti penali. Il sovraffollamento che ne deriva non rappresenta soltanto un dato quantitativo, ma incide direttamente sulla qualità dei percorsi trattamentali, favorendo il verificarsi di eventi critici – quali rivolte, incendi, danneggiamenti e aggressioni al personale – e rendendo più complessa la gestione degli istituti. In tale contesto, l'azione del Dipartimento si orienta – secondo quanto riferito – verso una strategia complessiva che mira, da un lato, al potenziamento degli spazi detentivi e, dall'altro, allo sviluppo delle misure di comunità, nella consapevolezza che la funzione rieducativa della pena minorile non può realizzarsi in assenza di condizioni minime di sicurezza e di adeguate risorse organizzative.

Un contributo di particolare rilievo per la ricostruzione delle trasformazioni più recenti della devianza minorile e delle condizioni di fragilità che attraversano il sistema di protezione è stato, inoltre, fornito dalla presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, dott.ssa Lidia Salerno[18], nel corso dell'audizione resa nella seduta del 13 maggio 2026. L'audita ha evidenziato la crescente incidenza delle fragilità psichiatriche e psicologiche dei

[18] Seduta del 13 maggio 2026, audizione della presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, dott.ssa Lidia Salerno, resoconto stenografico 20ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

minori. Tale espetto – secondo quanto riferito – assume rilievo sia nel circuito civile sia in quello penale, poiché una parte dei minori presenti negli istituti penali minorili avrebbe necessità di collocamento in comunità terapeutiche specializzate, oggi insufficienti o indisponibili. Ne deriva che la carenza di strutture adeguate produce un effetto distorsivo sull'intero sistema: minori che avrebbero bisogno di cura e protezione finiscono per essere trattenuti in contesti detentivi non pienamente idonei alla loro condizione, con conseguente compromissione della finalità rieducativa propria della giustizia minorile. La Presidente ha richiamato a tal proposito la situazione dell'Istituto penale per i minorenni di Casal del Marmo, segnalando la presenza di ragazzi italiani e stranieri in condizioni di particolare difficoltà, la carenza di personale specializzato, l'insufficienza delle attività formative e la mancata valorizzazione degli spazi e delle opportunità trattamentali. L'istituto penale minorile, secondo tale ricostruzione, non può ridursi a una parentesi priva di effettiva incidenza sul percorso di vita del ragazzo, ma deve diventare un luogo di recupero, formazione e reinserimento sociale. In termini particolarmente efficaci, la dott.ssa Salerno ha osservato che «se il periodo che trascorrono in un istituto penale minorile diventa una parentesi nella loro vita che non ha cambiato niente, per cui escono tali e quali, non hanno fatto un percorso, non hanno studiato, nulla è cambiato, anzi peggio, non va bene».

L'audizione segnala, infine, il ruolo decisivo della scuola, dei servizi sociali e delle agenzie educative territoriali nell'intercettazione precoce del disagio. La Presidente ha evidenziato che le segnalazioni giungono spesso quando la situazione è ormai degenerata e il minore è divenuto ingestibile, mentre occorrerebbe rafforzare la capacità degli operatori di riconoscere tempestivamente i segnali di allarme. In tale prospettiva si colloca il progetto avviato nel territorio romano a partire dai nidi, volto a formare gli operatori psico-pedagogici nella lettura dei segnali di disagio e nella corretta attivazione dei canali di segnalazione. Il punto non è attribuire alla scuola o ai servizi funzioni investigative, ma renderli capaci di osservare, ascoltare e trasmettere informazioni qualificate all'autorità competente. L'audita ha chiarito che «ascoltare non significa solo sentire il suono delle parole, significa osservare il comportamento di un bambino, i suoi gesti, le sue paure, come si relaziona un genitore quando lo accompagna o lo viene a prendere».

Il contributo della Presidente Salerno conferma, dunque, che il contrasto alla criminalità minorile e la tutela dei minori esposti a contesti mafiosi o devianti non possono

essere affidati esclusivamente alla risposta giudiziaria o repressiva. Essi richiedono un sistema integrato di prevenzione, protezione e presa in carico, fondato sull'intervento precoce, sulla formazione degli operatori, sul rafforzamento dei servizi territoriali, sulla disponibilità di comunità terapeutiche e educative adeguate e sulla costruzione di percorsi effettivi di recupero.

All'interno di questo quadro generale, il fenomeno della criminalità minorile appare, dunque, caratterizzato da una prevalenza di reati patrimoniali, da una significativa incidenza di condotte violente, da un ruolo non secondario delle violazioni in materia di stupefacenti e armi, nonché da una marcata dimensione urbana e da una composizione demografica in cui coesistono minori italiani e una quota rilevante di stranieri, con una crescente estensione verso la fascia dei giovani adulti.

2.4. VIOLENZA GIOVANILE, USO DELLE ARMI E PROCESSI DI NORMALIZZAZIONE DELL'ILLEGALITÀ

I contributi fin qui esaminati offrono un quadro utile della devianza minorile attraverso la classificazione dei reati commessi, ma non consentono, da soli, di ricostruire in modo compiuto l'eventuale presenza di forme organizzate di criminalità giovanile, né tantomeno di fenomeni riconducibili alla mafiosità in senso tecnico. Le categorie utilizzate restano, infatti, ancorate a tipologie di reato generali, quali rapine, estorsioni, armi, stupefacenti, violenze e resistenza a pubblico ufficiale, senza stabilire un collegamento esplicito con dinamiche associative, appartenenze criminali, reclutamento o controllo del territorio. Ne deriva che l'eventuale dimensione organizzata della devianza giovanile può essere colta solo indirettamente, attraverso la ricorrenza di fattispecie astrattamente compatibili con contesti criminali strutturati, ma non sufficienti, di per sé, a fondare una qualificazione in termini di criminalità organizzata o mafiosa. Proprio per questo si impone l'esigenza di integrare l'analisi con fonti ulteriori, capaci di restituire le concrete modalità di manifestazione del fenomeno e, soprattutto, di chiarirne i nessi con le dinamiche della violenza giovanile.

In questa direzione, il ricorso al rapporto "(DIS)ARMATI. Un'indagine sulla diffusione della violenza giovanile, tra percezione e realtà", pubblicato da Save the Children

Italia nel marzo 2026, appare coerente con le finalità della presente relazione, in quanto offre un contributo per l'esame della criminalità minorile nel contesto italiano, sulla base dei dati disponibili relativi ai reati violenti, all'uso delle armi e, soprattutto, ai profili di coinvolgimento dei minori in contesti di criminalità organizzata. Sotto tale ultimo profilo, il rapporto assume interesse anche ai fini dell'attività conoscitiva del Comitato, poiché consente di cogliere, accanto ai profili generali della devianza minorile, le specifiche modalità attraverso cui la criminalità organizzata e mafiosa intercetta, condiziona e talvolta assorbe le traiettorie di vita dei minori, soprattutto nei contesti segnati da fragilità educative, marginalità sociale, vuoti istituzionali e persistente presenza di economie illegali.

Nel quadro tratteggiato dal rapporto, la dimensione della criminalità organizzata e mafiosa si configura come un ambito distinto, ma strettamente connesso alle dinamiche più gravi della devianza minorile. I dati relativi ai minorenni denunciati o arrestati per associazione per delinquere di tipo mafioso, pari a 49 casi nel 2014, 69 nel 2019, 49 nel 2024 e 46 nel solo primo semestre del 2025, delineano un andamento non lineare ma complessivamente stabile nel medio periodo. Il dato più recente, riferito al primo semestre del 2025, assume tuttavia particolare rilievo, poiché, se rapportato all'intero anno, potrebbe evidenziare un incremento tendenziale rispetto al 2024.

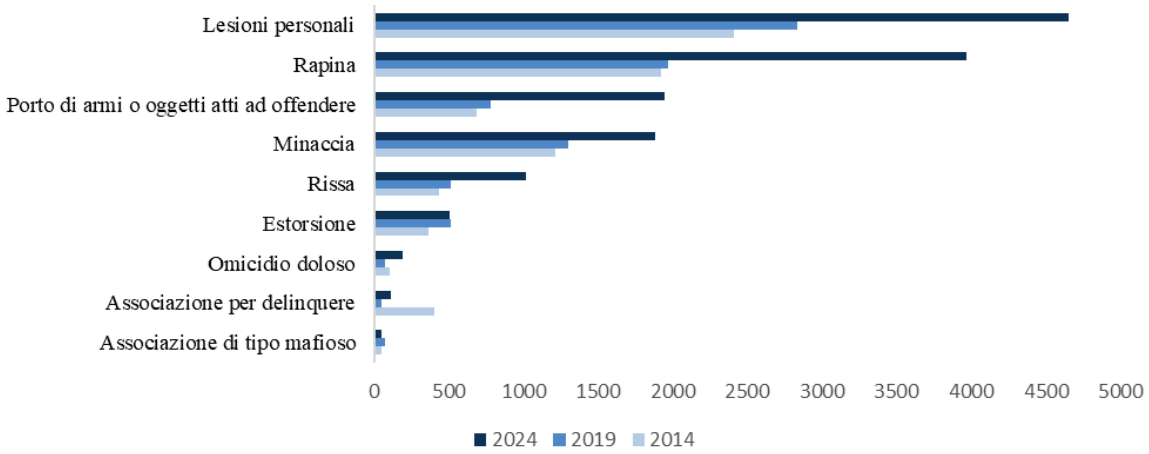
Pur collocandosi su valori assoluti contenuti rispetto al complesso dei reati minorili, tale dinamica segnala la persistenza di un nucleo di coinvolgimento dei minori in contesti di criminalità organizzata di tipo mafioso e impone una lettura autonoma del fenomeno, non sovrapponibile alle altre manifestazioni della violenza giovanile, in ragione della sua specifica natura strutturata, relazionale e territoriale.

Si evidenzia (pagg. 23-45), infatti, che i reati contro il patrimonio continuano a rappresentare la componente prevalente, coinvolgendo nel 2025 25.890 minori e giovani adulti. Tuttavia, si registra un rafforzamento progressivo dei reati contro la persona, che passano da 15.365 nel 2019 a 21.958 nel 2025, evidenziando una trasformazione qualitativa del fenomeno. Il quadro tipologico è illustrato in dettaglio nella tabella seguente, mentre il grafico 11 ne offre una rappresentazione di sintesi, evidenziando il diverso peso delle principali categorie di reato.

Tipo di reato	2014	2019	2024
Associazione di tipo mafioso	49	69	49
Associazione per delinquere	406	52	109
Omicidio doloso	102	70	193
Estorsione	360	510	503
Rissa	433	513	1021
Minaccia	1217	1298	1880
Porto di armi o oggetti atti ad offendere	690	778	1946
Rapina	1921	1973	3968
Lesioni personali	2412	2838	4653

FONTE: dati estratti dal rapporto "(DIS)ARMATI. Un'indagine sulla diffusione della violenza giovanile, tra percezione e realtà", pubblicato da Save the Children Italia nel marzo 2026 (pagg. 17-20)

Grafico 11: evoluzione nel tempo dei minorenni denunciati o arrestati per reati di natura violenta in Italia (anni di riferimento 2014, 2019 e 2024)



FONTE: rielaborazione su dati estratti dal rapporto "(DIS)ARMATI. Un'indagine sulla diffusione della violenza giovanile, tra percezione e realtà", pubblicato da Save the Children Italia nel marzo 2026 (pagg. 17-20)

Il rapporto mostra che le traiettorie dei giovani coinvolti nella criminalità organizzata risultano segnate da una pluralità di fattori, tra cui l'appartenenza a contesti delinquenziali, la cooptazione da parte delle organizzazioni, la fascinazione esercitata dai modelli criminali e, in taluni casi, la forza di vincoli familiari e sociali tali da trasformare le scelte individuali in percorsi sostanzialmente obbligati. I minori coinvolti provengono frequentemente da famiglie multiproblematiche e da territori caratterizzati dalla presenza diffusa di attività illecite, da carenze di risorse sociali ed economiche e da una limitata presenza di servizi educativi e istituzionali. In tali contesti, i vuoti educativi e l'assenza di riferimenti adulti favoriscono l'ingresso nei circuiti dell'illegalità.

Particolarmente significativa è la descrizione del rapporto tra minore e organizzazione criminale nei contesti camorristici, nei quali la struttura criminale può instaurare con il giovane un legame di tipo familistico, inglobandolo in un sistema che pervade lo stile di vita, le relazioni personali e le aspettative di riconoscimento sociale. Il minore non si configura, dunque, soltanto come soggetto passivo o vittima di condizionamento, ma anche come attore alla ricerca di status, appartenenza e avanzamento

all'interno dell'organizzazione, in un quadro segnato da modelli di successo fondati sull'uso della violenza, sull'accumulazione di potere e sulla disponibilità di risorse illegali.

Un ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dal mercato illecito delle armi. La presenza di reti criminali radicate nei territori consente un accesso precoce agli strumenti di violenza, rafforzando la capacità operativa delle nuove leve e contribuendo alla stabilizzazione dei percorsi criminali. L'uso delle armi assume inoltre una significativa valenza simbolica, configurandosi come strumento di affermazione identitaria e di riconoscimento all'interno del gruppo e del contesto territoriale di riferimento. In parallelo, alcuni gruppi giovanili tendono a riprodurre modelli organizzativi e codici culturali propri delle organizzazioni criminali, ricercandone l'affiliazione o il riconoscimento, ovvero tentando di affermarsi come soggetti autonomi ma comunque legittimati nell'ecosistema criminale.

Tra i fattori di rischio di sfruttamento e cooptazione da parte della criminalità organizzata rientra anche la vulnerabilità di specifiche categorie, tra cui i minori stranieri non accompagnati, particolarmente esposti a condizioni di marginalità sociale e disorientamento. In questo quadro, il coinvolgimento in circuiti criminali organizzati si configura come rilevante fattore di recidiva: i minori autori di reati riconducibili alla criminalità organizzata presentano una probabilità di reiterazione pari a 3,48 volte quella dei coetanei non coinvolti, evidenziando una marcata tendenza alla stabilizzazione delle condotte devianti.

L'analisi di specifici contesti territoriali, come quello napoletano, consente di cogliere ulteriori elementi di complessità. In tali realtà, la centralità del traffico di stupefacenti, indicato come principale ambito di attività della camorra, si intreccia con il coinvolgimento diretto delle organizzazioni giovanili e con una crescente diffusione dell'uso delle armi.

In tale quadro, l'analisi del fenomeno, ancora una volta, non può essere esaurita nella sola dimensione quantitativa o nella classificazione delle singole fattispecie di reato, ma richiede di essere ricondotta ai contesti sociali, educativi e familiari nei quali maturano le traiettorie della devianza minorile. Nel corso dell'attività conoscitiva della Commissione è, infatti, emerso come le condotte delinquenziali dei minori trovino frequentemente alimento

in situazioni di disagio socio-economico, povertà educativa, dispersione scolastica, marginalità sociale e carenza di opportunità formative e lavorative, pur senza poter essere ridotte in modo meccanico a tali condizioni.

Le criticità che si manifestano in tali contesti si riflettono direttamente sul funzionamento del sistema penale minorile, incidendo sull'efficacia degli strumenti di intervento disponibili. In questo senso, nel corso dell'audizione del 18 settembre 2024, il Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, dott. Antonio Sangermano[19], ha fornito un quadro particolarmente incisivo delle criticità che interessano il sistema penale minorile, evidenziando come la carenza di strutture alternative alla detenzione rischi di alterarne la funzione. In particolare, è stato significativamente rilevato che «l'IPM […] non può diventare […] una sorta di discarica sociale […] in cui finiscono […] anche persone che potrebbero stare in comunità e questo perché mancano le comunità». Nel medesimo contesto, è stato altresì sottolineato come una quota rilevante di minori presenti condizioni di forte fragilità personale e sociale, caratterizzate dalla difficoltà di adesione ai percorsi educativi, trattandosi spesso di «ragazzi che […] rifiutano il più delle volte l'approccio trattamentale […] e non hanno una prospettiva esistenziale». È stato, inoltre, evidenziato come l'effettività dei percorsi rieducativi presupponga un equilibrio tra esigenze trattamentali e condizioni di sicurezza, atteso che «sicurezza e trattamento vanno di pari passo, perché non ci può essere attività trattamentale senza sicurezza».

Tali elementi contribuiscono a spiegare come, in assenza di adeguati strumenti di intervento precoce, le condizioni di vulnerabilità possano evolvere verso forme di coinvolgimento più strutturato nei circuiti della criminalità, anche organizzata. In questa prospettiva, assume particolare rilievo quanto evidenziato, in sede di audizione, dal Capo del Dipartimento[20] per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito, dott.ssa Carmela Palumbo, il quale ha sottolineato l'esistenza di una correlazione evidente tra dispersione scolastica, condizioni socio-ambientali ed

[19] Seduta del 18 settembre 2024, audizione del Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, Antonio Sangermano, resoconto stenografico 5ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

[20] Seduta del 29 maggio 2025, audizione del capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito, Carmela Palumbo, resoconto stenografico 8ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

economiche disagiate, presenza di organizzazioni criminali e livelli di illegalità del territorio.

In alcune realtà territoriali, inoltre, il coinvolgimento dei minori nelle attività criminali risulta strettamente intrecciato alla presenza di organizzazioni mafiose capaci di esercitare un forte controllo sociale e culturale sul territorio, offrendo modelli identitari fondati sull'uso della forza, sull'ostentazione della ricchezza e sull'appartenenza al gruppo criminale. Il fenomeno assume una particolare gravità quando tali processi di socializzazione si sviluppano all'interno del nucleo familiare, dove i modelli criminali si trasmettono in via intergenerazionale e il minore può risultare privo di riferimenti alternativi.

2.5. LE DIVERSE FORME DI COINVOLGIMENTO DEI MINORI NELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Proprio tale intreccio tra fragilità sociali, dinamiche educative e condizionamento mafioso impone, dunque, di approfondire in modo distinto le diverse forme di coinvolgimento dei minori nella criminalità organizzata. Nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione è emersa, infatti, la necessità di distinguere tra diverse forme di coinvolgimento dei minori nelle attività criminali.

Una prima forma riguarda il reclutamento diretto dei minorenni da parte delle organizzazioni mafiose tradizionali. In particolare, in numerosi contesti territoriali le mafie utilizzano giovani e adolescenti per svolgere attività operative a basso rischio per i vertici dell'organizzazione, quali il controllo delle piazze di spaccio, le attività di vedetta, il trasporto di sostanze stupefacenti o l'esecuzione di azioni intimidatorie. L'impiego di minorenni consente alle organizzazioni criminali di ridurre il rischio penale per i propri membri più anziani e di assicurare al tempo stesso un costante ricambio generazionale. In tali contesti il reclutamento avviene spesso attraverso il richiamo a modelli di successo fondati sulla ricchezza facile, sul prestigio sociale e sull'appartenenza a un gruppo percepito come potente e rispettato.

Una seconda forma di coinvolgimento riguarda i minori che crescono all'interno di famiglie mafiose e che vengono progressivamente integrati nelle attività

dell'organizzazione. In questi casi il percorso di socializzazione mafiosa avviene all'interno del nucleo familiare e si sviluppa attraverso una serie di esperienze che conducono il giovane a interiorizzare le regole e i valori del gruppo criminale.

Una terza manifestazione del fenomeno è rappresentata dalle bande giovanili, gruppi di giovani che si rendono responsabili di episodi di violenza, vandalismo, aggressioni e rapine, spesso nei confronti di loro coetanei. Questi gruppi non sempre presentano collegamenti diretti con le organizzazioni mafiose tradizionali, ma possono costituire un terreno fertile per il reclutamento da parte della criminalità organizzata.

Le bande giovanili si caratterizzano generalmente per una struttura poco organizzata e per una forte dimensione identitaria, nella quale il senso di appartenenza al gruppo rappresenta un elemento centrale. Durante il biennio 2022-2023, in ben 73 province italiane sono state registrate attività violente o devianti da parte di bande giovanili**,** con una leggera prevalenza nelle grandi aree urbane del centro nord rispetto al sud. Segnatamente, tali gruppetti, composti in netta prevalenza da non più di 10 soggetti, di nazionalità prevalente italiana o straniera (di prima o seconda generazione), generalmente non sono dotati di una strutturazione gerarchica definita, né si ispirano ad organizzazioni criminali italiane o estere.

L'analisi delle ragioni che spingono i giovani ad aderire ad una banda induce a ritenere che esse sono essenzialmente diverse rispetto all'attrazione verso il mondo della criminalità organizzata e vanno ravvisate per lo più nell'esistenza di rapporti problematici con le famiglie, di difficoltà nell'adempiere agli obblighi scolastici, di difficoltà relazionali con i coetanei o di inclusione nel tessuto sociale e, ancora, di situazioni collegate al contesto di disagio sociale o economico in cui vivono, sebbene non manchino giovani aderenti provenienti da contesti familiari caratterizzati da soddisfacenti condizioni economiche. Sotto tale aspetto, ancora, è emersa anche la significativa influenza dell'uso dei *social network* come strumento per rafforzare l'identità di gruppo e generare processi di emulazione o autoassoluzione.

Un fenomeno particolarmente rilevante emerso negli ultimi anni è poi quello delle cosiddette "paranze" giovanili, gruppi criminali composti da adolescenti che imitano le modalità operative delle organizzazioni camorristiche. Questi gruppi, composti da giovanissimi spesso privi di pregressa esperienza criminale, hanno sviluppato modalità di

azione estremamente violente, utilizzando armi da fuoco per affermare il proprio controllo sul territorio. La loro strategia si basa sulla ricerca della visibilità e sulla dimostrazione pubblica della propria capacità di intimidazione. A differenza delle organizzazioni mafiose tradizionali, che tendono a operare con maggiore discrezione per evitare l'attenzione delle autorità, le paranze giovanili utilizzano spesso la violenza spettacolare come strumento di legittimazione. Infine, in alcune realtà urbane si osserva la presenza di gruppi multietnici di giovani dediti ad attività criminali quali il traffico di sostanze stupefacenti, i furti e le rapine. In alcuni casi tali gruppi possono sviluppare forme di organizzazione relativamente strutturate, che presentano analogie con le dinamiche tipiche delle associazioni criminali.

Nonostante le differenze tra le diverse manifestazioni della criminalità minorile, è possibile individuare alcuni elementi comuni. Tra questi assumono particolare rilievo: la ricerca di riconoscimento sociale e identitario; l'assenza di modelli educativi positivi; l'influenza dei contesti territoriali caratterizzati da elevati livelli di criminalità; la fascinazione esercitata dalla cultura della violenza e del potere criminale.

In tale quadro, le organizzazioni mafiose continuano a rappresentare un punto di riferimento simbolico per molti giovani, contribuendo a diffondere modelli culturali che esaltano la forza, la ricchezza e il dominio sul territorio.

2.6. IL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE DI FRONTE ALLE NUOVE FORME DI DEVIANZA

Le evidenze sin qui richiamate, pur nella loro eterogeneità, convergono nel delineare un quadro in profonda trasformazione, che non riguarda soltanto le modalità di manifestazione della devianza minorile, ma investe direttamente la struttura e il funzionamento del sistema dei servizi della giustizia minorile, chiamato a confrontarsi con un'utenza sempre più complessa e con esigenze di intervento profondamente mutate.

Gli elementi informativi forniti dal Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, dott. Antonio Sangermano[21], in occasione dell'audizione del 3 luglio 2025,

[21] Seduta del 3 luglio 2025, audizione di Antonio Sangermano, Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, resoconto stenografico 10ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

offrono una visione aggiornata e supportata da dati puntuali dell'evoluzione del sistema dei servizi minorili, evidenziando come il fenomeno della devianza giovanile si presenti oggi sempre più connesso a forme complesse di disagio psicologico, relazionale e sociale, non riconducibili esclusivamente a condizioni di marginalità economica. In tale scenario, il ruolo dei minori stranieri non accompagnati assume un rilievo strutturale, rappresentando circa il 49% della popolazione detenuta nel comparto minorile, comprensiva anche dei cosiddetti "giovani adulti", con una prevalenza di soggetti provenienti dal Nord Africa e caratterizzati, in molti casi, da condizioni di poli-dipendenza, bassa scolarizzazione e difficoltà di integrazione linguistica e sociale. Il sistema della giustizia minorile è, pertanto, chiamato a confrontarsi con un'utenza profondamente mutata, che richiede strumenti di presa in carico multidisciplinari e fortemente personalizzati. Viene ribadita la centralità del modello comunitario quale sede privilegiata del trattamento, ritenuto il luogo naturale di collocazione del minore autore di reato, salvo i casi di elevatissima pericolosità sociale.

Tuttavia, persistono criticità rilevanti, tra cui la carenza cronica di strutture comunitarie specializzate, la difficoltà di collocazione tempestiva dei minori nei territori di origine e i problemi connessi alla cosiddetta extraterritorialità, che incide negativamente sulla costruzione dei progetti educativi individualizzati.

I dati forniti dal Dipartimento evidenziano altresì la crescente pressione sul sistema detentivo e la necessità di interventi strutturali. Nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2023 e il 17 giugno 2025 sono stati trasferiti presso istituti penitenziari per adulti 390 giovani adulti già inseriti nel circuito minorile, di cui 153 italiani e 237 stranieri, in applicazione delle modifiche normative introdotte dal decreto-legge n. 123 del 2023.

Parallelamente, è stata avviata una strategia di ampliamento dell'offerta detentiva e comunitaria, fondata sulla progressiva attivazione, tra il 2025 e il 2026, di nuovi istituti penali per minorenni e sul potenziamento delle comunità socio-terapeutiche ad alta integrazione sanitaria.

Si segnala in proposito che l'IPM de L'Aquila ha iniziato la propria attività il 27 ottobre 2025, l'IPM di Lecce è stato inaugurato il 20 novembre 2025 e ha avviato la prima sezione nel dicembre dello stesso anno, mentre l'IPM di Rovigo è entrato in funzione nel febbraio 2026, contestualmente al superamento della precedente sede di Treviso.

In questa fase si è collocata anche la soluzione straordinaria adottata presso la Casa circondariale "Rocco D'Amato" – Dozza di Bologna, mediante l'attivazione di una sezione distaccata dell'IPM bolognese destinata a giovani adulti. La misura, qualificata dall'Amministrazione come emergenziale e temporanea, è stata operativa dal 24 marzo al 30 settembre 2025 e ha avuto la funzione di alleggerire, in via transitoria, la pressione sul circuito detentivo minorile, nelle more dell'entrata a regime dei nuovi istituti e delle ulteriori soluzioni comunitarie. Proprio la sua natura provvisoria impone di leggerla non come intervento strutturale, ma come misura-ponte adottata in una fase di particolare criticità del sistema.

Le strategie delineate dal Dipartimento si muovono, pertanto, nella direzione di una progressiva riorganizzazione del sistema, fondata sull'integrazione tra sicurezza e finalità rieducativa, sul rafforzamento dei percorsi trattamentali e sull'ampliamento delle alternative alla detenzione, al fine di garantire una risposta più efficace alle trasformazioni in atto e di rafforzare la capacità preventiva dell'intervento pubblico. Tale evoluzione, oltre a porre rilevanti questioni sul piano organizzativo e trattamentale, richiama con forza la centralità dei contesti familiari e sociali nei quali maturano le traiettorie della devianza minorile, imponendo una riflessione più ampia sul ruolo dei processi educativi e delle dinamiche di socializzazione primaria, cui è dedicato il capitolo che segue.

CAPITOLO 3

IL RUOLO DELLA FAMIGLIA NELLA TRASMISSIONE DELLA SUBCULTURA MAFIOSA E LA FUNZIONE DELLA SCUOLA E DELLE POLITICHE EDUCATIVE

3.1. FAMIGLIA, TERRITORIO E TRASMISSIONE INTERGENERAZIONALE DELLA SUBCULTURA MAFIOSA

Uno degli elementi più caratteristici delle organizzazioni mafiose risiede nel loro profondo radicamento nei legami familiari. A differenza di altre forme di criminalità organizzata, le mafie tradizionali italiane presentano una struttura nella quale il vincolo di sangue non si esaurisce in un fattore di appartenenza sociale, ma si configura come un essenziale meccanismo di trasmissione del potere criminale e di riproduzione dell'organizzazione nel tempo.

L'attività conoscitiva svolta dal Comitato ha consentito di accertare, in modo convergente, come la famiglia rappresenti frequentemente il primo e più incisivo luogo di socializzazione alla cultura mafiosa. In tali contesti, il minore cresce all'interno di un sistema disvaloriale che normalizza l'uso della violenza, legittima l'esercizio del potere criminale e alimenta una sistematica delegittimazione delle istituzioni statuali. Le risultanze delle audizioni evidenziano, in particolare, come i percorsi diseducativi interni ad alcune famiglie mafiose siano orientati alla trasmissione stabile e coerente di modelli culturali incompatibili con i principi fondamentali della convivenza civile, determinando una vera e propria interiorizzazione dell'identità mafiosa sin dalle prime fasi dello sviluppo.

Tale processo può manifestarsi secondo modalità progressive e differenziate, che vanno dalla mera esposizione a modelli comportamentali devianti fino al coinvolgimento diretto e consapevole in attività illecite, configurando un autentico percorso di formazione criminale. In questo quadro, la cosiddetta "pedagogia mafiosa", così definita in sede giudiziaria, produce effetti profondamente lesivi sul piano psicologico e morale, inducendo il minore a percepire la violenza come strumento ordinario di affermazione personale, a riconoscere nel gruppo criminale l'unica autorità legittima e a considerare lo Stato come un soggetto antagonista.

Dall'audizione della Presidente del Tribunale per i minorenni di Palermo, dott.ssa Flora Randazzo[22], emerge un quadro nel quale la criminalità minorile di diretta matrice mafiosa appare fortemente radicata in contesti familiari e territoriali permeati da una cultura criminale diffusa. Il dato più rilevante, in ogni caso, non è tanto la commissione di reati mafiosi da parte dei minori, quanto la loro crescita all'interno di ambienti nei quali la devianza costituisce un elemento strutturale e normalizzato.

L'osservazione giudiziaria evidenzia come interi nuclei familiari vivano dei proventi dello spaccio, coinvolgendo i minori come strumenti operativi, e come tale fenomeno si rifletta anche in episodi gravi, quali l'assunzione accidentale di sostanze stupefacenti da parte di bambini. Ne deriva una stretta interconnessione tra dimensione penale e civile dell'intervento minorile, che impone un approccio integrato e non settoriale.

Randazzo sottolinea, quindi, la centralità della prevenzione, che non può limitarsi all'ambito repressivo, ma deve investire il tessuto sociale, incidendo sulle condizioni di marginalità, sulla dispersione scolastica e sulla carenza di servizi. In particolare, vengono evidenziate le criticità del sistema di welfare territoriale, segnato da gravi carenze di risorse umane e strutturali, nonché da una insufficiente continuità degli interventi. A tal riguardo, Randazzo evidenzia con chiarezza che «gli interventi […] non debbono coprire solamente l'area penale o parapenale, come ultimamente si tende a fare, ma debbono prevedere un lavoro serio e intenso sul territorio, cioè sulle realtà nelle quali le fragilità del nostro sistema di welfare emergono in maniera veramente imponente», aggiungendo che «le parole chiave che noi dovremmo usare siano quelle di reali e seri investimenti […] in termini anche di risorse, di cose, di mezzi, di persone e formazione», sottolineando come solo attraverso un rafforzamento strutturale e coordinato degli interventi sia possibile incidere sulle cause profonde del disagio minorile.

Il fenomeno assume un'evidenza particolarmente marcata nelle organizzazioni caratterizzate da una struttura familistica accentuata, come nel caso della 'ndrangheta, ove le indagini giudiziarie restituiscono con frequenza la presenza di intere genealogie coinvolte

---

[22] Seduta del 29 maggio 2024, audizione della Presidente del Tribunale per i minorenni di Palermo, Flora Randazzo, resoconto stenografico 3ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

nelle attività illecite. In tali contesti la continuità dell'organizzazione si realizza attraverso un meccanismo di successione generazionale, nel quale i ruoli criminali vengono trasmessi secondo linee familiari, assicurando stabilità e resilienza al sistema mafioso. Analoghe dinamiche, sia pure con differenti modalità organizzative, sono state riscontrate anche in cosa nostra e nella camorra, a conferma del carattere strutturale del fattore familiare nella riproduzione del potere criminale.

Le risultanze istruttorie convergono, altresì, nell'evidenziare come il vincolo di sangue costituisca uno dei più efficaci strumenti di consolidamento interno delle organizzazioni mafiose, rafforzando i legami fiduciari e ostacolando i processi di dissociazione e collaborazione con la giustizia. In particolare, il minore viene progressivamente inserito nella vita dell'organizzazione attraverso esperienze che ne consolidano l'appartenenza, che possono includere l'esposizione precoce a episodi di violenza e intimidazione, l'utilizzo in attività strumentali all'elusione dei controlli o, nei casi più gravi, il coinvolgimento diretto in condotte criminali, anche mediante l'addestramento all'uso delle armi.

L'esito di tale percorso è la radicale interiorizzazione di un sistema di valori incompatibile con i principi costituzionali e con il pieno sviluppo della persona. In questa prospettiva, la qualificazione di tali contesti familiari come "famiglie maltrattanti", emersa nel dibattito giudiziario e dottrinale, assume una valenza che trascende le sole ipotesi di violenza fisica o abuso, ricomprendendo tutte quelle forme di educazione che determinano un grave pregiudizio per lo sviluppo armonico del minore e ne compromettono la libertà di autodeterminazione.

Ne consegue che, in presenza di tali condizioni, l'intervento dello Stato non può essere qualificato come indebita interferenza nella sfera familiare, ma si configura quale espressione necessaria della funzione di tutela dei diritti fondamentali del minore. Il quadro normativo, nazionale e internazionale, riconosce, infatti, la legittimità di misure limitative o ablative della responsabilità genitoriale ove il comportamento dei genitori determini un pregiudizio grave e concreto per lo sviluppo del figlio, in attuazione dei principi costituzionali e delle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'infanzia.

È proprio la forza pervasiva dei meccanismi di trasmissione familiare della cultura mafiosa che impone, accanto agli strumenti di tutela giurisdizionale, l'attivazione di interventi educativi esterni, capaci di offrire al minore modelli alternativi di riferimento e reali opportunità di emancipazione. In tale prospettiva, la prevenzione del coinvolgimento dei minori nella criminalità organizzata non può esaurirsi nella dimensione repressiva, ma richiede un approccio integrato, fondato su politiche educative e sociali strutturate.

Un ulteriore profilo di attenzione è stato evidenziato dal dott. Ernesto Caffo[23], presidente di Telefono Azzurro Onlus, nel corso dell'audizione resa innanzi al VI Comitato nella seduta del 23 aprile 2026. Il contributo dell'audito consente di ampliare la lettura del coinvolgimento dei minori nei circuiti criminali, ponendo in rilievo il ruolo assunto dagli strumenti digitali come ambiente di esposizione, contatto e possibile reclutamento. Tale dimensione riguarda in modo particolare i minori più fragili, compresi i minori stranieri non accompagnati, i ragazzi allontanatisi dalle comunità e, più in generale, i soggetti privi di adeguati riferimenti familiari, educativi e sociali.

Secondo il dott. Caffo, la criminalità organizzata mostra oggi una crescente capacità di utilizzare la rete e le piattaforme digitali per intercettare vulnerabilità, costruire forme di attrazione e instaurare relazioni di controllo. In termini particolarmente significativi, egli ha affermato che «la criminalità organizzata sta usando oggi la rete digitale in modo assolutamente mirato, competente, con risultati estremamente preoccupanti», precisando che i ragazzi che si allontanano dalle comunità spesso sanno già dove dirigersi grazie a canali informativi veicolati attraverso i social e governati da figure adulte.

Tale ricostruzione conferma la necessità di considerare il digitale non soltanto come spazio di comunicazione o socializzazione, ma come possibile infrastruttura di sfruttamento e reclutamento, nella quale la fragilità minorile può essere intercettata e trasformata in risorsa criminale. Ne discende l'esigenza di rafforzare gli strumenti di monitoraggio, il coordinamento tra autorità giudiziaria, forze di polizia, servizi sociali, scuola e soggetti specializzati, nonché la formazione degli adulti chiamati a operare nei contesti educativi e di

---

[23] Seduta del 23 aprile 2026, audizione di Ernesto Caffo, presidente di Telefono Azzurro Onlus, resoconto stenografico 19ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

accoglienza, affinché siano in grado di riconoscere tempestivamente i segnali di rischio e di intervenire prima che il contatto digitale si traduca in stabile coinvolgimento nei circuiti criminali.

3.2. SCUOLA, DISPERSIONE SCOLASTICA E PREVENZIONE DELL'ATTRAZIONE CRIMINALE

In questo quadro, l'attività conoscitiva della Commissione ha posto in evidenza il ruolo strategico della scuola e delle istituzioni educative, quali presidi fondamentali nei percorsi di contrasto alla socializzazione mafiosa. La scuola rappresenta, in numerosi casi, il primo e talvolta l'unico contesto nel quale i minori provenienti da ambienti familiari caratterizzati dalla presenza della criminalità organizzata possono entrare in contatto con modelli culturali e relazionali alternativi, idonei a promuovere la costruzione di un'identità personale fondata sui valori della legalità e della cittadinanza democratica.

Le audizioni svolte hanno, inoltre, evidenziato, in termini univoci, la stretta correlazione tra dispersione scolastica, condizioni socio-economiche svantaggiate e diffusione della criminalità, rilevando come l'abbandono dei percorsi educativi costituisca uno dei principali fattori di vulnerabilità rispetto al reclutamento da parte delle organizzazioni criminali. In tale prospettiva, la frequenza scolastica assume un rilievo che trascende la dimensione strettamente formativa, configurandosi come presidio essenziale di inclusione sociale e di prevenzione della devianza. La scuola rappresenta, infatti, in molti casi, il primo e talvolta l'unico luogo nel quale i minori provenienti da contesti familiari caratterizzati dalla presenza della criminalità organizzata entrano in contatto con modelli culturali e relazionali alternativi rispetto a quelli appresi nell'ambiente di origine. In tali contesti, la scuola non svolge quindi soltanto una funzione di trasmissione del sapere, ma assume anche una rilevante funzione sociale ed educativa, contribuendo alla costruzione dell'identità personale dei giovani e alla formazione di cittadini consapevoli dei propri diritti e doveri. In proposito, il Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito, dott.ssa Carmela Palumbo[24], ha

[24] Seduta del 29 maggio 2025, audizione del capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito, Carmela Palumbo, resoconto stenografico 8ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

affermato che i «dati sulla dispersione esplicita e implicita ci hanno dimostrato nel tempo una correlazione evidente tra condizioni socio ambientali ed economiche e livello di criminalità e fenomeno degli abbandoni e della dispersione scolastica, il che si verifica non solo nelle note aree del sud, ma anche nelle zone periferiche delle grandi città del centro e del nord. Quindi i livelli di dispersione esplicita ed implicita si correlano in modo evidente - ormai abbiamo una serie storica di rilevazioni INVALSI - con le condizioni socio economiche disagiate, con la presenza di organizzazioni criminali e, in genere, con il livello di illegalità e di criminalità del territorio».

Peraltro, la fondamentale importanza della frequenza scolastica, oggi, va valutata sia sotto il profilo qualitativo, atteso che è stata ampliata l'offerta formativa proprio per attrarre maggiormente gli studenti, sia sotto il profilo finalistico, poiché si cerca di incentivare ogni possibile attività di aggregazione pomeridiana da svolgere in ambito scolastico, come quelle integrative degli apprendimenti, quelle sportive, quelle laboratoriali, con la istituzione di laboratori teatrali, musicali e così via.

Nella medesima audizione, il Capo Dipartimento sottolinea che è «importante lavorare sull'impegno dei ragazzi, rafforzare la loro autostima, la loro formazione e i loro talenti, per far comprendere che sono portatori di valori, di competenze, di capacità e che, quindi, possono - perché ne sono capaci - operare delle scelte alternative a quelle di mettersi a disposizione delle criminalità», assorbendone la nefasta influenza in cambio di un'immediata remunerazione economica.

Emerge, quindi, come nei contesti a più alta presenza di organizzazioni criminali, l'interruzione del percorso scolastico privi i giovani di una delle principali opportunità di emancipazione culturale e professionale, rendendoli maggiormente esposti all'influenza dei modelli criminali presenti nel territorio. Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ha ritenuto di attribuire particolare rilievo al ruolo delle istituzioni scolastiche nell'ambito delle politiche di prevenzione della criminalità organizzata. L'azione educativa della scuola può, infatti, contribuire in modo significativo a contrastare la diffusione della cultura mafiosa, promuovendo valori quali il rispetto delle regole, la solidarietà, la responsabilità individuale e il senso di appartenenza alla comunità democratica.

Alla luce di quanto descritto, emerge sotto diversi profili, l'importanza delle iniziative volte a rafforzare l'offerta formativa delle istituzioni scolastiche, soprattutto nelle aree territoriali più esposte al rischio di infiltrazione mafiosa. Tra queste iniziative rientrano i programmi di contrasto alla dispersione scolastica, le attività di educazione alla legalità, i laboratori culturali e artistici, nonché le attività sportive e ricreative che favoriscono l'inclusione sociale dei giovani. Tali interventi contribuiscono a rafforzare l'autostima dei ragazzi e a valorizzarne i talenti, offrendo loro strumenti concreti per costruire un percorso di vita alternativo rispetto alle prospettive offerte dalla criminalità organizzata.

3.3. Reti territoriali, terzo settore e costruzione di percorsi educativi alternativi

Accanto alla scuola, un ruolo significativo è svolto dalle reti territoriali che coinvolgono enti locali, associazioni del terzo settore, organizzazioni del volontariato e comunità educative. La collaborazione tra queste realtà consente di costruire percorsi di accompagnamento capaci di sostenere i minori nei momenti più delicati del loro percorso di crescita, offrendo loro opportunità di formazione, socializzazione e orientamento. In tale contesto, si inseriscono anche le già descritte esperienze maturate nell'ambito del protocollo "Liberi di scegliere", che hanno dimostrato come la costruzione di una rete educativa diffusa rappresenti uno degli strumenti più efficaci per sostenere i percorsi di emancipazione dei giovani provenienti da contesti mafiosi.

Nel corso dell'audizione della prof.ssa Rossella Marzullo[25], docente di Pedagogia generale e sociale presso l'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, è emerso, in termini particolarmente significativi, come il contrasto alla socializzazione mafiosa richieda la costruzione di percorsi educativi alternativi capaci di incidere in profondità sulle traiettorie di vita dei minori provenienti da contesti criminali. In tale prospettiva, è stato sottolineato che i luoghi della formazione, e in particolare le università, non possono essere considerati meri spazi di trasmissione del sapere, ma devono

[25] Seduta del 25 marzo 2026, audizione di Rossella Marzullo, docente di Pedagogia generale e sociale presso l'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, resoconto stenografico 17ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

configurarsi quali «laboratori di democrazia e di produzione della cultura della legalità», in grado di rappresentare per molti giovani «una possibilità concreta di cambiare il corso della propria vita […] accogliendo progetti di vita che divergano da quelli precostituiti, già imposti, quasi come destini già scritti di biografie difficili». L'audita ha evidenziato come, nei territori caratterizzati da elevati livelli di povertà educativa e debolezza del tessuto socio-economico, l'assenza di alternative rafforzi il rischio di coinvolgimento dei minori in circuiti criminali. In tale quadro, è stata affermata l'esigenza, propria di uno Stato di diritto, di contrastare ogni forma di determinismo sociale, poiché «non può esistere un destino già scritto, determinato dal fatto che si porti un cognome specifico; […] bisogna costruire queste alternative».

Particolare rilievo assume, inoltre, l'analisi delle dinamiche familiari interne ai contesti mafiosi, nelle quali si realizza una trasmissione intergenerazionale della subcultura criminale. Anche con riferimento a tali ambiti, infatti, la professoressa Marzullo ha evidenziato che «il figlio non è un soggetto portatore di diritti autonomo, che può aspirare ad avere un percorso di vita alternativo rispetto a quello che la famiglia ha pensato per lui; l'idealtipo di figlio è soltanto quello che corrisponde al paradigma che da una generazione ad un'altra si presenta agli occhi di coloro che compongono il clan come l'unico possibile», secondo logiche che comprimono il diritto all'autodeterminazione e all'identità personale. In questo senso, è stato osservato che «bisogna porre l'attenzione, non sulla mafiosità del genitore, la mafiosità del genitore diventa secondaria, sono le dinamiche intrafamiliari distorte che assumono una centralità anche nella valutazione rispetto ai provvedimenti che bisogna assumere per tutelare questi giovani».

L'audizione ha, altresì, posto in evidenza la forza attrattiva esercitata dai modelli criminali, sottolineando come «un giovane può essere letteralmente affascinato dalla possibilità di diventare immediatamente riconoscibile attraverso la forza del clan familiare». Tale fascinazione incide profondamente sul processo di costruzione dell'identità, che nei contesti mafiosi rischia di essere gravemente compromesso, atteso che «l'unica identità possibile è quella del clan», con conseguente annullamento delle inclinazioni individuali e delle aspirazioni personali. In questo contesto, le esperienze maturate nell'ambito del protocollo "Liberi di scegliere" sono state indicate come particolarmente significative, in

quanto capaci di offrire ai minori un'effettiva alternativa, contribuendo a restituire ai giovani il diritto all'identità e alla costruzione autonoma del proprio progetto di vita.

Infine, è stata sottolineata la centralità delle reti educative e, in particolare, del ruolo del terzo settore nella fase successiva all'allontanamento dal contesto familiare mafioso. Come evidenziato, infatti, «il terzo settore ha un ruolo nevralgico, ha un ruolo fondamentale, perché interviene nella fase più delicata. Quando un minore viene preso in carico dopo il pronunciamento dell'autorità giudiziaria, è fondamentale che questa presa in carico sia fatta attraverso il supporto di Enti che siano in grado di gestire il percorso post allontanamento, quando viene disposto l'allontanamento da parte dell'autorità giudiziaria. Il terzo settore in questa fase ha avuto, per esempio nel caso di "Liberi di scegliere", un ruolo cruciale, è stato fondamentale, perché non basta individuare come via da percorrere quella dell'allontanamento, poi l'allontanamento va riempito di significato, deve essere un significato di carattere formativo e bisogna che intervengano enti del terzo settore che siano in grado e che facciano con un'esperienza consolidata questo tipo di attività, perché la scelta di come strutturare il percorso educativo individualizzato post allontanamento è la ragione del successo o dell'insuccesso dell'intervento che è stato immaginato». In tale prospettiva, l'efficacia degli interventi di prevenzione e di recupero è strettamente connessa alla capacità di costruire percorsi personalizzati e multidisciplinari, idonei a sostenere i minori nel processo di decostruzione dei modelli devianti e di progressiva integrazione in contesti sociali alternativi.

CAPITOLO 4

L'ESPERIENZA DEL PROTOCOLLO "LIBERI DI SCEGLIERE"

4.1. ORIGINE, SVILUPPO E CONSOLIDAMENTO ISTITUZIONALE DEL PROTOCOLLO "LIBERI DI SCEGLIERE"

Nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, particolare attenzione è stata dedicata all'esperienza maturata nell'ambito del protocollo d'intesa denominato "Liberi di scegliere", sviluppatosi inizialmente presso il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria e successivamente esteso ad altri contesti giudiziari. Tale esperienza rappresenta uno dei più significativi tentativi elaborati nell'ordinamento italiano recente per affrontare, in chiave preventiva e non soltanto repressiva, il fenomeno della trasmissione intergenerazionale della sottocultura mafiosa e della tutela dei minorenni e dei giovani adulti provenienti da contesti familiari e territoriali segnati dalla presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso.

L'esperienza in esame non si esaurisce, peraltro, in un singolo atto pattizio, ma si è progressivamente consolidata attraverso una sequenza di protocolli d'intesa susseguitisi nel tempo, che hanno contribuito ad ampliare la rete istituzionale e territoriale coinvolta. Essa trae, infatti, origine dall'Accordo quadro sottoscritto a Reggio Calabria il 1° luglio 2017, ispirato a una prassi avviata dal 2012, nell'ambito del quale vennero poste le basi del progetto "Liberi di scegliere", inizialmente sviluppato in un contesto territoriale circoscritto e fortemente caratterizzato dalla presenza di organizzazioni mafiose radicate.

Tale Accordo quadro è stato siglato, in particolare, tra il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Interno, la Regione Calabria, la Corte d'Appello di Catanzaro, la Corte d'Appello di Reggio Calabria, il Tribunale per i Minorenni di Catanzaro, il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Catanzaro, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria.

A partire da tale esperienza originaria, il modello è stato oggetto di successivi sviluppi e aggiornamenti, che ne hanno progressivamente ampliato sia la dimensione territoriale, attraverso l'estensione ad ulteriori distretti giudiziari, tra cui Napoli, Palermo e Catania, sia la platea dei soggetti coinvolti, con l'inclusione di una rete sempre più articolata di amministrazioni centrali, autorità giudiziarie, enti territoriali e soggetti del terzo settore.

Viene in rilievo, più nello specifico, la risoluzione del Consiglio Superiore della Magistratura su "la tutela dei minori nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata", adottata con delibera del 31 ottobre 2017, su cui si dirà diffusamente *infra*, nonché il Protocollo di intesa finalizzato alla realizzazione del progetto "Liberi di Scegliere", siglato il 31 luglio 2020 tra il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Dipartimento per le pari opportunità - Ministero della famiglia, la Conferenza Episcopale Italiana, l'Associazione Libera, il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria.

Il protocollo attuale - rinnovato e ampliato il 26 marzo 2024 - si colloca, pertanto, in linea di continuità con tali precedenti iniziative, configurandosi come un rinnovo e, al contempo, un'evoluzione del modello originario, caratterizzato da un più elevato grado di formalizzazione degli impegni, da una maggiore integrazione interistituzionale e da una più ampia sistematizzazione degli strumenti di intervento, con l'obiettivo di rendere strutturale e replicabile su scala nazionale un'esperienza nata in ambito locale.

L'ampiezza e la composizione della rete dei soggetti firmatari del protocollo attualmente vigente testimonia il grado di maturazione istituzionale dell'iniziativa. Tra questi figurano, sul versante delle amministrazioni centrali, il Ministero della giustizia, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'istruzione e del merito, il Ministero dell'università e della ricerca e la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia, la natalità e le pari opportunità. A tali soggetti si affiancano la Direzione nazionale

antimafia e antiterrorismo e la Conferenza episcopale italiana, nonché una pluralità di uffici giudiziari appartenenti ai distretti di Catania, Napoli, Palermo e Reggio Calabria[26].

Completa il quadro la partecipazione di qualificati soggetti del terzo settore, tra cui l'associazione Libera – Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, i Salesiani per il sociale APS, l'associazione Fonte d'Ismaele, il centro ELIS, l'associazione Cometa ODV e la Fondazione di comunità di San Gennaro E.F., il cui contributo risulta essenziale ai fini dell'attuazione concreta dei percorsi di accompagnamento, inclusione e reinserimento sociale dei minori e dei nuclei familiari coinvolti.

4.2. FUNZIONE PREVENTIVA, MODELLO OPERATIVO E VALORE ANTIMAFIA DEL PROTOCOLLO "LIBERI DI SCEGLIERE"

L'importanza del protocollo non risiede soltanto nell'oggetto immediato dei singoli interventi, ma soprattutto nella concezione del fenomeno mafioso che ne costituisce il presupposto. L'esperienza di "Liberi di scegliere" muove, infatti, dalla consapevolezza che la mafia non è soltanto un'associazione criminale da contrastare sul piano penale, ma anche un sistema familiare, sociale e culturale capace di riprodursi nel tempo attraverso processi di socializzazione, fidelizzazione e trasmissione di modelli educativi devianti. Il minore che cresce all'interno di una famiglia mafiosa o in un ambiente fortemente permeato da logiche criminali non è esposto soltanto al rischio di subire violenze o di essere coinvolto in singoli fatti di reato. Egli può trovarsi inserito, fin dalla prima infanzia, in un contesto relazionale che incide profondamente sulla formazione della personalità, sulla percezione del lecito e dell'illecito, sul rapporto con l'autorità, sulla stessa idea di convivenza civile. In questo senso, la famiglia mafiosa non è solo un luogo di pericolo, ma può diventare sede di una

[26] In particolare, la Corte d'Appello di Catania, la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Catania, il Tribunale per i Minorenni di Catania, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Catania, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, la Corte d'Appello di Napoli, la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Napoli, il Tribunale per i Minorenni di Napoli, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Napoli, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, la Corte d'Appello di Palermo, la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Palermo, il Tribunale per i Minorenni di Palermo, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Palermo, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, la Corte d'Appello di Reggio Calabria, la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Reggio Calabria, il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria.

vera e propria deformazione educativa, capace di produrre meccanismi di svincolo morale e di consolidare l'interiorizzazione della cultura criminale.

L'iniziativa prende avvio dall'esperienza concreta di alcuni magistrati della giustizia minorile, i quali, nello svolgimento della propria attività giudiziaria, si sono trovati a fronteggiare situazioni in cui minori appartenenti a famiglie mafiose risultavano esposti a modelli educativi radicalmente incompatibili con i principi costituzionali della dignità, della libertà e della legalità. Tra i protagonisti di questo percorso si colloca il magistrato Roberto Di Bella, già presidente del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria e successivamente presidente del Tribunale per i minorenni di Catania, che nel corso delle già richiamate audizioni innanzi alla Commissione ha illustrato le ragioni che hanno condotto all'elaborazione di questa prassi. Secondo quanto emerso, l'intervento repressivo tradizionale, fondato sull'azione penale nei confronti degli autori di reati, non sempre risulta idoneo a contrastare efficacemente il fenomeno della socializzazione mafiosa dei minori. Spesso l'intervento penale giunge quando il percorso di coinvolgimento del minore nella criminalità organizzata è già avanzato o addirittura consolidato. Di qui la convinzione che fosse necessario anticipare il momento dell'intervento pubblico, spostando il baricentro dalla sola repressione del reato alla tutela preventiva del minore e alla protezione del suo diritto a uno sviluppo libero e non condizionato dalla cultura mafiosa.

È in questa prospettiva che è stata elaborata una prassi giudiziaria volta a intervenire quando il contesto familiare risulti gravemente pregiudizievole per lo sviluppo psicofisico del minore, proprio a causa dell'esposizione sistematica alla cultura mafiosa. Il protocollo, pertanto, si colloca all'incrocio tra tutela dell'infanzia, giustizia minorile, prevenzione sociale della devianza, contrasto alla criminalità organizzata, politiche educative e cooperazione istituzionale. Esso non ha natura legislativa e non introduce una nuova disciplina generale, né attribuisce nuovi poteri autoritativi ai soggetti coinvolti. Si tratta piuttosto di un atto di coordinamento interistituzionale, riconducibile ai modelli dell'amministrazione consensuale, volto a rendere concretamente effettive competenze e strumenti che l'ordinamento già conosce, ma che il protocollo mette in rete e integra in una logica di *governance* multilivello.

Il suo obiettivo essenziale è assicurare una concreta alternativa di vita ai minorenni provenienti da famiglie inserite in contesti di criminalità organizzata, nonché ai familiari che rifiutano tali logiche e alle vittime della violenza mafiosa.

Il fondamento giuridico del protocollo è ampio e stratificato. La premessa essenziale è data anzitutto dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, che garantiscono il rispetto della dignità umana, impongono doveri inderogabili di solidarietà e affidano alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona. Il riferimento non ha solo natura programmatica ma immediata valenza precettiva. Nei contesti mafiosi, infatti, il principale ostacolo allo sviluppo della persona è dato dal condizionamento ambientale e familiare che limita la libertà effettiva del minore, restringe il suo orizzonte educativo e lo espone a un'identità già preformata dalla logica dell'appartenenza criminale.

Viene in rilievo, inoltre, l'articolo 9 della Costituzione, che tutela lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, completando in tal modo il quadro e collegando la protezione del minore alla funzione emancipativa della scuola, della formazione e dell'accesso ai saperi. Il protocollo, infatti, non guarda alla tutela in termini meramente difensivi, ma anche come strumento di promozione culturale e civile. Nelle sue premesse, viene evocato, non a caso, l'articolo 31 della Costituzione, ove si afferma il dovere dello Stato di proteggere l'infanzia e la gioventù e di favorire gli istituti necessari a tale scopo. Si tratta di un richiamo di particolare rilievo, perché consente di leggere l'intero impianto del protocollo come espressione di una responsabilità costituzionale attiva della Repubblica nei confronti dei minori esposti a grave pregiudizio.

A questo primo livello si affianca quello delle fonti internazionali ed europee. Il riferimento è alla "Convenzione sui diritti del fanciullo" siglata a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva in Italia con la legge n. 176 del 1991, e la "Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli" del 1996, ratificata con la legge n. 77 del 2003. Il significato di tali richiami normativi si presenta con assoluta chiarezza: il minore è riconosciuto quale soggetto titolare di diritti fondamentali, portatore di una posizione giuridica autonoma e di un interesse superiore che deve costituire criterio guida e parametro imprescindibile nell'adozione di ogni decisione pubblica che lo riguardi.

Il protocollo si muove dentro questa cornice, perché assume il punto di vista del minore come persona da proteggere e da accompagnare, non come semplice appendice della famiglia di origine. Significativo è anche il riferimento alla "Dichiarazione sulla promozione della cittadinanza e dei valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione" adottata dai ministri dell'istruzione dell'Unione europea a Parigi il 17 marzo 2015, nonché ai documenti UNESCO e internazionali in materia di educazione alla cittadinanza, alla legalità e ai diritti umani. Questi richiami, pur non avendo la stessa forza precettiva delle convenzioni, mostrano che il protocollo colloca la lotta alla socializzazione mafiosa anche sul terreno della formazione civica, della cultura democratica e dell'educazione ai valori comuni.

Sul piano delle fonti interne di diritto minorile, civile e penale, vengono in rilievo il regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, sull'istituzione e il funzionamento dei tribunali per i minorenni, il decreto del presidente della repubblica 22 settembre 1988, n. 448, sul processo penale a carico di imputati minorenni, e il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, di attuazione del processo penale minorile.

Sul piano sostanziale assumono rilievo, anzitutto, le disposizioni pertinenti del codice civile, e in particolare gli articoli 330 e 333, che attribuiscono all'autorità giudiziaria il potere di intervenire nei casi in cui il comportamento dei genitori arrechi un grave pregiudizio al minore, fino a disporre la limitazione o la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale. A tali strumenti si affiancano le misure previste dall'articolo 25 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, in materia di interventi rieducativi, nonché l'istituto della messa alla prova di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 e le misure penali di comunità disciplinate dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, che complessivamente delineano un sistema articolato di tutela e di recupero del minore.

Nel quadro così delineato, la risoluzione del Consiglio Superiore della Magistratura su "*La tutela dei minori nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata*", adottata con delibera del 31 ottobre 2017, costituisce una presa di posizione di particolare rilievo istituzionale, formalizzata all'esito di un'approfondita attività conoscitiva e istruttoria.

In tale sede, il CSM ha ritenuto di affrontare in modo organico il tema della tutela dei minori inseriti in contesti di criminalità organizzata, muovendo dall'analisi delle esperienze concrete maturate negli uffici giudiziari minorili, in particolare nei territori maggiormente esposti al fenomeno. L'intervento assume, dunque, il valore di una sintesi istituzionale delle prassi applicative più avanzate, nonché di una loro valorizzazione in chiave sistemica, con l'obiettivo di orientare l'azione giudiziaria e, al contempo, sollecitare un'evoluzione del quadro normativo.

Sotto il profilo sostanziale, il CSM conferma in modo autorevole l'impostazione già ricostruita nel quadro normativo, individuando nel superiore interesse del minore il criterio ordinante dell'intero sistema e chiarendo come esso operi simultaneamente quale obiettivo e limite dell'esercizio della responsabilità genitoriale, anche alla luce delle fonti sovranazionali. In questa prospettiva, viene esplicitata con particolare nettezza l'esigenza di tutelare il minore non solo rispetto a condotte penalmente rilevanti, ma anche rispetto a contesti familiari e ambientali che risultino strutturalmente idonei a comprometterne lo sviluppo psico-fisico.

Proprio su tale piano, la risoluzione enuclea un passaggio di particolare rilievo sistematico, qualificando le famiglie mafiose – in quanto veicolo di trasmissione di modelli diseducativi e di valori criminali – come vere e proprie "famiglie maltrattanti", con conseguente legittimazione dell'intervento pubblico a tutela del minore. Ne deriva una rilettura in chiave sostanziale della responsabilità genitoriale, intesa non come potere assoluto, ma come funzione necessariamente orientata alla promozione della personalità del minore nel rispetto dei valori costituzionali.

Sul piano degli strumenti, il CSM evidenzia l'efficacia delle esperienze applicative già in atto, fondate sull'integrazione tra intervento penale e intervento civile, attraverso l'utilizzo dei provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale e, ove necessario, dell'allontanamento del minore dal contesto familiare pregiudizievole. Tali misure vengono ricondotte a una logica non punitiva, ma eminentemente preventiva e rieducativa, volta a interrompere i meccanismi di trasmissione intergenerazionale della cultura mafiosa e a garantire al minore concrete alternative di vita.

I descritti riferimenti normativi assumono rilievo dirimente ai fini della corretta comprensione della natura e della funzione del protocollo, il quale non introduce nuovi poteri nell'ordinamento. Le misure incidenti sulla responsabilità genitoriale, nonché i provvedimenti di allontanamento, di collocamento e di presa in carico del minore, tanto in sede civile quanto penale, risultano infatti già compiutamente previsti dal sistema vigente. Il protocollo si limita, piuttosto, a porre in coordinamento tali strumenti, integrandoli in una rete strutturata di interventi educativi, logistici, psicologici, scolastici e lavorativi, al fine di evitare che il provvedimento giudiziario rimanga isolato e di garantirne, invece, una effettiva e concreta attuazione all'interno di un ecosistema istituzionale capace di sostenerlo.

Nelle premesse del protocollo si evidenzia, in modo espresso, come nelle situazioni connotate da un grave e concreto pregiudizio per il minore, il temporaneo allontanamento dal contesto familiare e l'attivazione di percorsi rieducativi mirati costituiscano, in molti casi, l'unica opzione effettivamente idonea a offrire reali opportunità di crescita e di piena realizzazione personale ai minorenni e ai giovani adulti inseriti in contesti familiari di matrice mafiosa. Il protocollo richiama, altresì, il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge n. 159 del 2023, recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile (c.d. decreto Caivano). Tale riferimento aggiorna il quadro di legittimazione del progetto e lo inserisce in una linea politico-legislativa recente, nella quale la prevenzione della devianza giovanile e il contrasto alla marginalità educativa assumono una valenza strategica. Da ciò si può ricavare che "Liberi di scegliere" non è pensato come esperienza settoriale o eccezionale, ma come tassello di una più ampia politica pubblica di protezione dei minori vulnerabili e di contrasto ai circuiti criminali.

Proprio alla luce di tale inquadramento sistematico, che ne evidenzia la funzione di raccordo e di attuazione operativa di strumenti già esistenti, si impone una puntuale qualificazione della natura giuridica del protocollo. Esso, infatti, non integra una fonte normativa, non introduce innovazioni nell'ordinamento, non attribuisce nuovi poteri autoritativi e non si sostituisce ai provvedimenti della magistratura minorile, ma si colloca piuttosto nell'ambito degli strumenti di coordinamento volti a rendere effettiva l'azione pubblica già prevista dalla legge. Si tratta, più nello specifico, di un atto di coordinamento interistituzionale e politico-amministrativo, riconducibile al modello dell'amministrazione

per accordi. Il suo contenuto consiste nella definizione di finalità comuni, nell'individuazione dei destinatari, nella descrizione del ruolo dei firmatari e nell'assunzione di reciproci impegni organizzativi. Sul piano giuridico, il protocollo produce un effetto essenzialmente conformativo dei comportamenti amministrativi dei soggetti sottoscrittori, i quali si impegnano a cooperare secondo le rispettive attribuzioni. Non crea, dunque, un regime speciale autonomo, ma rende più ordinata, stabile ed effettiva la collaborazione tra funzioni diverse: giurisdizionali, di pubblica sicurezza, educative, assistenziali e di reinserimento sociale. In questa chiave, il protocollo costituisce una significativa espressione del principio di leale collaborazione e della tendenza, ormai consolidata nel diritto pubblico contemporaneo, a fronteggiare fenomeni complessi mediante moduli di *governance* integrata, valorizzando altresì forme di partenariato pubblico-privato espressione del principio di sussidiarietà orizzontale.

È proprio la concreta articolazione soggettiva dell'accordo a offrire una dimostrazione immediata e tangibile di tale qualificazione. La pluralità e l'eterogeneità dei firmatari costituiscono, infatti, la manifestazione operativa della funzione di coordinamento che il protocollo è chiamato a svolgere. Il rinnovo dell'intesa, come anticipato, è stipulato, in particolare, tra il Ministero della giustizia, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'istruzione e del merito, il Ministero dell'università e della ricerca, la Presidenza del Consiglio dei ministri nella componente riferita al Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, le Corti d'appello, le Procure generali, i Tribunali per i minorenni, le Procure minorili e le Procure ordinarie di Catania, Napoli, Palermo e Reggio Calabria, nonché una serie di soggetti del terzo settore, tra i quali Libera, Salesiani per il sociale APS, Associazione Fonte d'Ismaele ODV, Associazione Centro ELIS, Associazione Cometa ODV e Fondazione di Comunità di San Gennaro.

La composizione soggettiva del protocollo evidenzia, con particolare chiarezza, come l'effettività degli strumenti giuridici già esistenti sia affidata non a un singolo centro decisionale, ma a una rete integrata di attori istituzionali e sociali, ciascuno portatore di competenze specifiche. Ne emerge una strategia multilivello nella quale lo Stato centrale, le articolazioni territoriali dell'amministrazione, la magistratura, il sistema educativo, il mondo ecclesiale e il privato sociale concorrono, secondo un disegno unitario, alla costruzione di

percorsi di protezione, accompagnamento ed emancipazione dei minori provenienti da contesti di criminalità organizzata.

Venendo ai destinatari del protocollo, essi sono individuati secondo una logica selettiva e non indifferenziata. Si guarda anzitutto ai minorenni provenienti da famiglie inserite in contesti di criminalità organizzata, ai loro congiunti che dimostrino di rifiutare le logiche criminali e ai minorenni o nuclei familiari vittime della violenza mafiosa, anche quando non ricorrano i presupposti per l'ammissione alle speciali misure di protezione tipiche dei collaboratori o testimoni di giustizia. In tal modo, si cerca di individuare uno spazio di protezione per chi intenda dissociarsi dalle logiche di provenienza pur senza assumere formalmente lo status di collaboratore o testimone. A ciò si aggiunge l'attenzione per i minorenni e i giovani adulti già entrati nel circuito penale, per i quali il rischio di consolidamento dell'identità deviante è particolarmente elevato, specie se l'ambiente familiare e territoriale continua a riproporre i modelli criminali di origine. Si delinea così un'area di destinatari che comprende sia i minori da proteggere in via preventiva, sia i giovani già coinvolti in dinamiche penali e bisognosi di un percorso di recupero e reinserimento.

Gli obiettivi generali del protocollo si inscrivono in modo coerente nell'impostazione sin qui delineata, confermandone la natura di strumento di coordinamento volto a rendere effettiva, in chiave integrata, l'azione pubblica già prevista dall'ordinamento. In tale prospettiva, esso non si limita a enunciare principi, ma si propone di tradurli in interventi concreti, finalizzati a offrire ai minori coinvolti in contesti di criminalità organizzata reali alternative di vita, attraverso il sostegno a percorsi educativi, scolastici, universitari, formativi e lavorativi, il rafforzamento delle opportunità di reinserimento sociale, nonché l'attivazione di misure di protezione e accompagnamento rivolte tanto ai minori quanto ai nuclei familiari interessati. Contestualmente, il protocollo mira alla costruzione di una rete nazionale stabile, capace di integrare in modo organico risorse pubbliche e del privato sociale, secondo una logica di intervento sistemico e multilivello.

Accanto all'intervento delle istituzioni, un rilievo essenziale assume il concorso degli enti del terzo settore, la cui presenza consente di tradurre l'intervento istituzionale in percorsi concreti di accompagnamento educativo, sociale e relazionale. La protezione del minore e, più in generale, dei nuclei familiari che intendano sottrarsi a contesti mafiosi non

può infatti esaurirsi nella sola adozione di misure giurisdizionali o amministrative, ma richiede una rete stabile di sostegno, capace di offrire accoglienza, continuità educativa, mediazione territoriale e ricostruzione di legami sociali alternativi a quelli di provenienza.

Assume particolare rilievo, sotto questo profilo, il ruolo di Libera che, nell'ambito del protocollo "Liberi di scegliere", svolge una funzione essenziale di raccordo tra l'intervento istituzionale e la concreta presa in carico sociale dei minori, delle madri e dei nuclei familiari che intendano sottrarsi a contesti mafiosi o comunque gravemente condizionati dalla cultura criminale di appartenenza. La sua attività si traduce nell'attivazione di percorsi individualizzati di accompagnamento, accoglienza e reinserimento, attraverso il coinvolgimento delle proprie articolazioni territoriali e della rete associativa e comunitaria di riferimento. In tal modo, Libera contribuisce a rendere effettiva la misura di protezione, sostenendo il trasferimento in contesti sicuri, la ricostruzione di relazioni sociali affidabili, la continuità scolastica e formativa, il primo inserimento lavorativo e, più in generale, il progressivo recupero di autonomia personale e familiare. Particolarmente rilevante è, inoltre, il ruolo svolto dall'associazione nel sostegno alle donne che scelgono di allontanarsi dall'ambiente mafioso, spesso in assenza di uno status giuridico pienamente corrispondente a quello dei collaboratori o dei testimoni di giustizia. Ne emerge una funzione di antimafia sociale che integra l'intervento giudiziario e amministrativo, trasformando la protezione del minore da provvedimento formale in un percorso effettivo di emancipazione, radicamento in nuovi contesti di vita e costruzione di alternative concrete alla trasmissione familiare della cultura mafiosa. Proprio l'esperienza maturata in tali percorsi ha consentito a Libera di svolgere anche una funzione di osservazione qualificata delle criticità applicative del sistema, segnalando la necessità di strumenti più stabili di protezione, accompagnamento e reinserimento. Tale esigenza è stata richiamata con particolare forza da don Luigi Ciotti[27], il quale, riferendosi alla condizione delle donne e dei minori che intendono sottrarsi ai contesti mafiosi, ha sottolineato che «chiedono una cosa: la sicurezza e la possibilità di guadagnarsi da vivere in maniera onesta».

[27] Seduta del 20 novembre 2024, audizione di don Luigi Ciotti, presidente dell'associazione "Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie", resoconto stenografico n. 67 delle sedute della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

Nel quadro descritto, le finalità perseguite dal protocollo assumono una natura necessariamente composita, che riflette la complessità del fenomeno affrontato e la pluralità degli strumenti mobilitati, articolandosi lungo quattro direttrici fondamentali: una finalità protettiva, una preventiva, una rieducativa e una inclusiva. La finalità protettiva si sostanzia nella necessità di sottrarre il minore a contesti connotati da un grave e concreto pregiudizio, assicurandone la tutela dell'integrità fisica, psicologica e sociale e garantendo condizioni di sicurezza idonee a interrompere i processi di esposizione alla cultura mafiosa. La finalità preventiva si manifesta nel contrasto ai meccanismi di reclutamento e di riproduzione delle logiche criminali, intervenendo sui fattori di rischio e sulle condizioni di vulnerabilità che favoriscono la trasmissione intergenerazionale dei modelli mafiosi. La finalità rieducativa si rivolge, in particolare, ai minori e ai giovani adulti già inseriti nel circuito penale, promuovendo percorsi di responsabilizzazione, di consapevolezza e di progressiva reintegrazione nel tessuto sociale. La finalità inclusiva si traduce, infine, nella costruzione di opportunità effettive di accesso all'istruzione, alla formazione, al lavoro e a relazioni sociali positive, quale presupposto indispensabile per il raggiungimento di una stabile autonomia personale. Proprio l'intreccio di tali direttrici funzionali, tra loro strettamente interconnesse, conferisce al protocollo una peculiare rilevanza sistematica, rendendolo uno strumento idoneo a coniugare tutela, prevenzione e inclusione in una prospettiva unitaria di contrasto alla trasmissione intergenerazionale della cultura mafiosa.

Sul piano del funzionamento operativo, il protocollo, pur non essendo descritto come una sequenza rigida di fasi, prevede come punto di partenza l'individuazione di una situazione di grave e concreto pregiudizio, legata al contesto di provenienza o alla violenza subita. Tale situazione può emergere nel procedimento civile minorile, nel circuito penale minorile, nell'attività delle procure, delle forze di polizia, dei servizi o degli uffici minorili. A quel punto intervengono i poteri dell'autorità giudiziaria minorile, che può disporre allontanamenti, collocamenti, percorsi rieducativi o altre misure previste dalla legge.

Il protocollo, come anticipato, non si sostituisce a queste decisioni, ma ne presuppone l'adozione e ne accompagna l'esecuzione. La sua funzione consiste nel predisporre, attorno al provvedimento giudiziario o alla situazione di protezione, una rete di sostegni materiali e immateriali: accoglienza, supporto psicologico, sostegno educativo, inserimento scolastico, continuità didattica, orientamento universitario, accompagnamento lavorativo, tutela della

sicurezza e supporto ai familiari che condividano il percorso di fuoriuscita. Nelle premesse del protocollo si sottolinea espressamente che l'efficacia di tali delicati provvedimenti dipende da un adeguato accompagnamento dei minorenni e dei familiari coinvolti, allontanati o meno dal territorio di provenienza, e che ogni intervento deve essere costruito in base alle caratteristiche psicologiche e alle necessità esistenziali del singolo minore. Ne deriva una logica di forte personalizzazione dei percorsi.

Proprio questa esigenza di affiancare all'intervento autoritativo un sistema di sostegni educativi e relazionali consente di cogliere un profilo qualificante del protocollo, rappresentato dall'integrazione tra tutela civile, intervento penale minorile e politiche pubbliche di inclusione. In tale prospettiva, uno dei tratti di maggior valore del protocollo è il modo in cui esso mette in relazione strumenti tra loro diversi, ma funzionalmente convergenti: l'allontanamento o la limitazione della responsabilità genitoriale possono rendersi necessari quando la famiglia si configura come ambiente gravemente pregiudizievole; la messa alla prova e le misure penali di comunità assumono una funzione di recupero nei confronti dei giovani già coinvolti in condotte devianti; la scuola, l'università, il lavoro e la rete sociale rappresentano, infine, i luoghi nei quali si realizza la ricostruzione positiva del progetto di vita.

Il protocollo si colloca, dunque, in uno spazio intermedio e dinamico tra protezione, trattamento, recupero e reinserimento, esprimendo una lettura composita del fenomeno. La devianza mafiosa minorile non viene, infatti, considerata esclusivamente come questione penale, né unicamente come problema assistenziale, ma come espressione di una realtà complessa che esige una risposta pubblica integrata, capace di coniugare strumenti giuridici, interventi educativi e politiche sociali in un disegno unitario.

Da tale complessiva impostazione, fondata sull'integrazione tra strumenti giuridici, interventi educativi e reti sociali, discende in modo diretto anche la rilevanza del protocollo quale strumento di lotta alla mafia. Se, infatti, la forza delle mafie risiede anche nella loro capacità di rigenerarsi attraverso la trasmissione familiare di codici culturali, ruoli, appartenenze e vincoli di lealtà, allora l'azione volta a sottrarre i minori a tale circuito e a offrire loro concrete alternative di cittadinanza incide su un profilo strutturale del fenomeno mafioso. In questa prospettiva, il protocollo opera in una dimensione anticipatoria, collocandosi "a monte" del reato: esso non si limita a intervenire sugli effetti di condotte già

realizzate, ma mira a prevenire la formazione stessa di nuovi soggetti socializzati alla cultura criminale. La sua specifica valenza antimafia si coglie, pertanto, nella capacità di coniugare, in un disegno unitario, la tutela dell'infanzia, la promozione della legalità e l'interruzione della continuità intergenerazionale delle organizzazioni criminali, incidendo non solo sulle manifestazioni del fenomeno, ma sulle sue condizioni di riproduzione.

La valutazione complessiva del protocollo non può che essere, dunque, ampiamente positiva. I suoi punti di forza sono molteplici. Innanzitutto, esso riconosce il carattere diseducativo e relazionale del fenomeno mafioso. In secondo luogo, supera la frammentazione istituzionale e costruisce una rete nazionale tra magistratura minorile, ministeri, prefetture, polizia, scuola, università e terzo settore. In terzo luogo, valorizza l'idea che la protezione del minore non possa esaurirsi nell'allontanamento, ma debba tradursi in un progetto di vita concretamente praticabile. In quarto luogo, estende l'attenzione anche ai familiari che scelgono di rifiutare le logiche criminali e ai casi in cui non sussistano i presupposti per le tradizionali speciali misure di protezione. Tutto ciò rende "Liberi di scegliere" un'esperienza istituzionale particolarmente avanzata.

CAPITOLO 5

LE CRITICITÀ DEL QUADRO NORMATIVO PREVIGENTE E LE ESIGENZE DI RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA DI TUTELA

5.1. I LIMITI STRUTTURALI DEL MODELLO PATTIZIO E DEL COORDINAMENTO INTERISTITUZIONALE

L'esperienza maturata attraverso il protocollo «Liberi di scegliere», pur avendo prodotto risultati significativi nella protezione dei minori e nell'accompagnamento dei percorsi di emancipazione dai contesti criminali, ha messo in luce alcune criticità strutturali, riconducibili alla natura essenzialmente pattizia degli strumenti utilizzati e all'insufficienza della disciplina legislativa allora vigente. Tali limiti hanno costituito uno dei principali presupposti dell'intervento normativo realizzato con la legge n. 131 del 2026, la cui effettività resta tuttavia subordinata alla disponibilità di adeguate risorse e alla capacità delle amministrazioni coinvolte di assicurare un coordinamento stabile.

Sotto il primo profilo, occorre considerare che il modello delineato, in quanto riconducibile a forme di coordinamento interistituzionale e ai moduli dell'amministrazione per accordi, è privo di immediata cogenza normativa, con la conseguenza che la sua effettività risulta in larga misura affidata alla continuità degli impegni assunti dalle amministrazioni coinvolte, alla concreta disponibilità di risorse finanziarie e organizzative, nonché alla capacità di assicurare un coordinamento stabile ed efficace a livello territoriale.

Del resto, già il Consiglio Superiore della Magistratura, con la già richiamata risoluzione su "*La tutela dei minori nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata*", adottata con delibera del 31 ottobre 2017, accanto alla valorizzazione delle prassi esistente, ha individuato con chiarezza le criticità dell'attuale assetto, evidenziando come gli strumenti esistenti, pur significativi, risultino spesso insufficienti in assenza di un adeguato coordinamento istituzionale e di un solido supporto territoriale. In particolare, viene sottolineata la necessità di rafforzare i meccanismi di collaborazione tra autorità giudiziaria ordinaria e minorile, nonché di sviluppare reti integrate tra istituzioni, servizi sociali e realtà del terzo settore. In tale prospettiva, la risoluzione assume anche una funzione propulsiva nei confronti del legislatore, evidenziando l'esigenza di un intervento normativo volto a

rendere strutturali e uniformi le esperienze più avanzate, a potenziare gli strumenti di prevenzione e a garantire continuità ed efficacia ai percorsi di recupero dei minori. L'azione giudiziaria, infatti, viene esplicitamente considerata insufficiente se non accompagnata da investimenti strutturali e da politiche pubbliche capaci di incidere sulle condizioni sociali e culturali che alimentano il fenomeno.

Inoltre, come già evidenziato, la presa in carico dei minori presuppone l'esistenza di un'infrastruttura operativa adeguata, composta da comunità educative idonee, personale qualificato, istituzioni scolastiche in grado di garantire continuità didattica, percorsi formativi e opportunità lavorative credibili, nonché misure di sostegno economico e di sicurezza inserite in un accompagnamento di medio-lungo periodo; in assenza di tali condizioni, il rischio di una riduzione degli interventi a mera cornice programmatica o dichiarativa risulta concreto, specie nei contesti territoriali caratterizzati da una minore dotazione di servizi e risorse.

Parimenti, la forte personalizzazione dei percorsi, pur costituendo uno degli elementi qualificanti dell'intervento, si traduce sul piano attuativo in un fattore di complessità, in quanto richiede tempi adeguati, elevate competenze professionali e una significativa capacità di adattamento organizzativo, non sempre uniformemente presenti nei diversi contesti amministrativi.

5.2. PREGIUDIZIO DA SUBCULTURA MAFIOSA, TEMPESTIVITÀ DELLA TUTELA E PROTEZIONE DEI PERCORSI DI FUORIUSCITA

A tali criticità di ordine strutturale si affiancavano quelle derivanti dall'assetto normativo precedente all'approvazione della legge n. 131 del 2026. L'attività conoscitiva svolta dalla Commissione ha evidenziato come l'ordinamento giuridico disponga di strumenti rilevanti per la tutela dei minori in situazioni di grave pregiudizio, tra i quali assumono particolare rilievo le richiamate disposizioni del codice civile in materia di responsabilità genitoriale e gli istituti previsti dalla legislazione minorile; tuttavia, tali strumenti risultano spesso inadeguati quando il pregiudizio deriva dall'esposizione sistematica alla cultura mafiosa. In tali contesti, infatti, il danno per il minore, come già illustrato, non si manifesta necessariamente attraverso condotte violente o abusanti

immediatamente riconoscibili, ma si realizza mediante un processo educativo progressivo, nel quale la cultura criminale viene trasmessa come modello di vita, rendendo più complessa sia l'individuazione del pregiudizio sia la sua dimostrazione in sede giudiziaria.

Un ulteriore profilo di criticità, emerso nel corso dell'attività conoscitiva della Commissione, riguardava l'insufficienza degli strumenti disponibili per assicurare interventi tempestivi e anticipati, considerato che l'azione delle istituzioni tendeva spesso ad attivarsi quando il percorso di coinvolgimento del minore nella criminalità organizzata si trovava già in una fase avanzata. La legge n. 131 del 2026 ha inteso rafforzare la dimensione preventiva della tutela, prevedendo specifiche misure di protezione e assistenza, la cui concreta applicazione richiede un'efficace capacità di individuazione e presa in carico delle situazioni di pregiudizio.

A conferma di quanto evidenziato circa la carenza di strumenti di intervento tempestivo e anticipato, il Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, dott. Antonio Sangermano[28], nel corso dell'audizione del 3 luglio 2025, ha evidenziato come l'assetto attuale risulti ancora eccessivamente sbilanciato verso la dimensione detentiva, anche quale conseguenza della insufficiente diffusione e capacità ricettiva delle comunità educative. È stato chiarito, in particolare, che il sistema deve essere riorientato attorno alla centralità delle misure alternative e dei percorsi educativi territoriali, quali strumenti privilegiati di intervento precoce, rilevandosi che «il collocamento ordinario fisiologico del minore è la comunità», mentre la permanenza negli istituti penali minorili deve assumere carattere residuale e temporaneo.

Tale impostazione evidenzia come la carenza di strutture comunitarie non rappresenti soltanto una criticità organizzativa, ma incida direttamente sulla capacità del sistema di intercettare e prendere in carico tempestivamente le situazioni di vulnerabilità, determinando il rischio di una impropria dilatazione dell'area della detenzione e di un intervento istituzionale tardivo, quando il percorso di coinvolgimento del minore nei circuiti criminali risulta già in fase avanzata.

---

[28] Seduta del 3 luglio 2025, audizione di Antonio Sangermano, Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, resoconto stenografico 10ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

Tale esigenza emerge con particolare evidenza nei casi in cui siano le madri o altri familiari a tentare di sottrarre sé stessi e i figli al contesto mafioso, pur in assenza dei presupposti richiesti per l'accesso ai programmi di protezione. Come emerso nel corso delle audizioni, tali soggetti si trovano frequentemente privi di strumenti adeguati, in quanto i programmi di protezione previsti dall'ordinamento sono generalmente subordinati alla collaborazione con l'autorità giudiziaria e non risultano, pertanto, accessibili a chi, pur volendo intraprendere un percorso di allontanamento, non è in grado o non intende assumere tale ruolo. Ne deriva una rilevante lacuna di tutela, che espone tali soggetti al rischio di ritorsioni e ostacola percorsi effettivi di emancipazione.

In tal senso, è particolarmente significativa la testimonianza resa da don Luigi Ciotti[29], il quale ha sottolineato come queste donne non chiedano anzitutto sostegno economico, ma «dignità e libertà», la possibilità di «andare a cercarsi loro il lavoro» e di «mandare i loro bambini a scuola, senza che vengano rintracciati». Don Ciotti ha, inoltre, evidenziato la precarietà e la difficoltà dei percorsi di protezione, ricordando che, in alcuni casi, si è reso necessario organizzare con estrema discrezione l'inserimento scolastico dei minori e persino disporre nuovi e ripetuti spostamenti delle madri accolte, proprio per sottrarle al rischio di essere individuate. Emblematica, in tal senso, è la vicenda da lui richiamata di una madre costretta a lasciare immediatamente il luogo di accoglienza dopo che, presso la scuola dei figli, erano comparsi uomini intenti a controllare i volti dei bambini nelle aule. Ne deriva una rilevante lacuna di tutela, che espone tali soggetti al rischio di ritorsioni e ostacola percorsi effettivi di emancipazione. Dalle sue dichiarazioni emerge con chiarezza come, accanto ai risultati positivi conseguiti nell'ambito del protocollo "Liberi di scegliere", permangano rilevanti criticità connesse all'assenza di un quadro normativo organico e strutturato. In particolare, è stato evidenziato che molte delle donne coinvolte, pur manifestando una volontà concreta di allontanarsi dai contesti criminali di origine, si trovano in una condizione di sostanziale vulnerabilità, risultando «prigioniere, se non si fa qualche cosa», in assenza di strumenti idonei a garantire un'effettiva protezione.

---

[29] Seduta del 20 novembre 2024, audizione di don Luigi Ciotti, presidente dell'associazione "Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie", resoconto stenografico n. 67 delle sedute della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

Ulteriori criticità emergono nella fase di esecuzione dei provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria. L'attuazione delle misure di limitazione o sospensione della responsabilità genitoriale è, infatti, affidata in larga parte ai servizi sociali territoriali, i quali, nei contesti caratterizzati da una forte presenza mafiosa, possono trovarsi esposti a pressioni e intimidazioni tali da compromettere l'efficacia degli interventi. A ciò si aggiunge la carenza, in alcune aree del Paese, di strutture adeguate all'accoglienza, con particolare riferimento alla difficoltà di individuare comunità educative o famiglie affidatarie disponibili ad accogliere minori provenienti da contesti mafiosi, nonché la persistente insufficienza di risorse organizzative e professionali.

5.3. SISTEMA DI PROTEZIONE, TESTIMONIANZE RACCOLTE ED ESIGENZA DI UNA DISCIPLINA STATALE UNIFORME

A tali profili si affiancano criticità ulteriori, che emergono con particolare evidenza ove si consideri il funzionamento concreto del sistema di protezione dei soggetti esposti a contesti criminali organizzati, proprio nei casi in cui la protezione è chiamata a operare in modo effettivo. In particolare, le risultanze emerse nel corso dell'audizione dell'allora direttore del Servizio centrale di protezione, dott. Nicola Zupo[30], consentono di cogliere con particolare chiarezza la dimensione concreta e operativa delle criticità che caratterizzano gli attuali strumenti di tutela. È stato, infatti, evidenziato come i minorenni inseriti nei programmi di protezione rappresentino stabilmente una quota significativa della popolazione protetta – attestandosi intorno al trenta per cento, per un totale attuale di circa novecento unità – e come la loro condizione presenti profili di peculiare complessità, in ragione dell'impatto derivante dai processi di sradicamento dal contesto di origine e di ricollocazione in ambienti territoriali completamente nuovi. Il direttore ha evidenziato, inoltre, come «nel sistema italiano la difesa […] non avviene con servizi di scorta […] ma con la mimetizzazione sul territorio, il che vuol dire sradicare famiglie da un territorio, minori compresi». Tale elemento assume rilievo decisivo, in quanto evidenzia come le esigenze di sicurezza, pur imprescindibili, si traducano in interventi che incidono

[30] Seduta del 19 novembre 2024, audizione di Nicola Zupo, ex direttore del Servizio centrale di protezione, resoconto stenografico 6ª riunione del Comitato VI "Cultura della legalità e protezione dei minori".

profondamente sul percorso di crescita dei minori, determinando una discontinuità radicale nei processi di socializzazione e imponendo la ricostruzione integrale dei riferimenti relazionali, educativi e identitari.

L'esperienza operativa del sistema di protezione mostra, altresì, come il percorso di allontanamento dal contesto familiare e territoriale di origine non si esaurisca in una misura di sicurezza, ma comporti una profonda ridefinizione dell'identità personale e relazionale del minore. Come emerso nel corso dell'audizione, tali soggetti sono frequentemente chiamati a confrontarsi con la necessità di costruire *ex novo* il proprio vissuto biografico, anche attraverso l'utilizzo di identità di copertura e la gestione di informazioni sensibili relative alla propria storia familiare, spesso non integralmente conosciuta dagli stessi minori. A ciò si aggiungono le difficoltà connesse ai processi di integrazione nei nuovi contesti sociali, rispetto ai quali il solo inserimento scolastico si rivela spesso insufficiente, in assenza di ulteriori strumenti idonei a favorire la costruzione di relazioni stabili e di percorsi di socializzazione effettivi.

Il direttore del Servizio centrale di protezione rimarca, infine, una criticità strutturale del sistema di protezione dei minorenni, derivante dall'assenza di un'unica autorità giudiziaria minorile competente, sul modello di quanto previsto per la magistratura di sorveglianza, dove un unico ufficio (Roma) assicura uniformità di indirizzo per i collaboratori di giustizia. Nel settore minorile, invece, tale unitarietà, secondo quanto riferito, manca: l'autorità giudiziaria competente non può conoscere la località protetta del minore, mentre il Servizio centrale di protezione non può rivolgersi ad autorità diverse da quelle territorialmente competenti. Ne deriva il ricorso a soluzioni di fatto, come l'indicazione della giurisdizione di riferimento senza possibilità di verifica diretta, e una gestione mediata esclusivamente dal Servizio centrale, che filtra e coordina tutte le comunicazioni, provvedendo anche a uno screening preventivo degli operatori sociali coinvolti per escludere possibili collegamenti con contesti criminali. Questo sistema comporta una perdita di informazioni rilevanti per il minore, proprio a causa della necessaria "triangolazione" dei flussi informativi. Le difficoltà aumentano a causa dei frequenti spostamenti dei nuclei familiari per esigenze di sicurezza o organizzative, che determinano continui cambi di competenza tra tribunali minorili. In tali passaggi, emergono ulteriori criticità, anche legate alla trasmissione dei fascicoli, che può risultare problematica

per il rischio di rivelare la località protetta, con la conseguenza di dover talvolta riattivare ex novo l'interlocuzione con una diversa autorità giudiziaria. Il quadro è ulteriormente complicato dalla complessità delle situazioni familiari — spesso caratterizzate dalla presenza, all'interno dello stesso nucleo, di figli con genitori diversi, rispetto ai quali occorre bilanciare esigenze di tutela non sempre coincidenti — e dalla disomogeneità degli orientamenti delle diverse autorità giudiziarie, che operano secondo logiche non uniformi. In particolare, si segnalano divergenze nella gestione dei casi in cui il genitore, pur inserito nel programma di protezione, venga revocato: mentre alcune autorità ammettono l'allontanamento del minore in casa-famiglia per garantirne la sicurezza, altre privilegiano comunque il mantenimento del legame con la madre, con esiti talvolta paradossali anche sul piano operativo.

Passando all'analisi più puntuale dei dati, il materiale istruttorio fornito dal direttore del Servizio centrale di protezione, dott. Nicola Zupo, in occasione della richiamata audizione del 19 novembre 2024, consente di delineare con particolare precisione la dimensione quantitativa e qualitativa della presenza minorile all'interno dei programmi di protezione, nonché le principali criticità che ne caratterizzano la gestione.

Sotto il profilo numerico, il sistema attualmente gestisce complessivamente 3.156 soggetti tutelati, di cui 778 tra collaboratori e testimoni di giustizia (720 collaboratori e 58 testimoni) e 2.378 familiari; all'interno di tale platea, i minori ammontano a 940 unità, pari al 29,78 per cento del totale, dato che evidenzia come la componente minorile rappresenti una quota strutturale e non marginale della popolazione protetta. Di questi, 887 risultano familiari di collaboratori di giustizia e 53 di testimoni, mentre 15 minori sono collocati in case famiglia con la madre e 29 risultano privi di accompagnamento genitoriale.

L'analisi per fasce di età mostra una prevalenza delle classi centrali dello sviluppo evolutivo, con 276 minori (29,36 per cento) nella fascia 6-10 anni, 234 (24,89 per cento) nella fascia 11-14 anni, 220 (23,40 per cento) nella fascia 0-5 anni e 157 (16,70 per cento) nella fascia 15-17 anni, a conferma della particolare incidenza del fenomeno nelle età più delicate per la formazione dell'identità personale e sociale.

La rappresentazione grafica dei dati (grafici 13, 14 e 15) consente di cogliere con immediatezza, da un lato, il peso della componente minorile rispetto alla popolazione

complessiva protetta e, dall'altro, sia la distribuzione interna dei minori in relazione alla loro condizione familiare e di tutela, sia la loro articolazione per fasce di età, offrendo una lettura sintetica ma significativa delle principali caratteristiche strutturali del fenomeno e delle sue implicazioni nei diversi stadi dello sviluppo.

Grafico 13: incidenza della componente minorile nella popolazione complessiva protetta

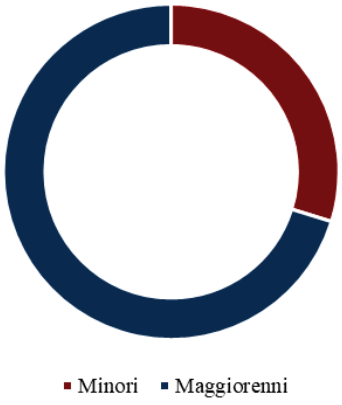


Grafico 14: distribuzione dei minori per condizione familiare e di tutela

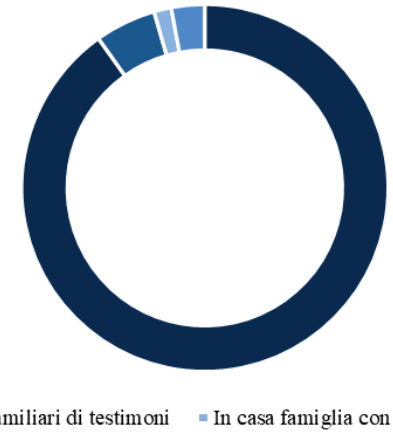
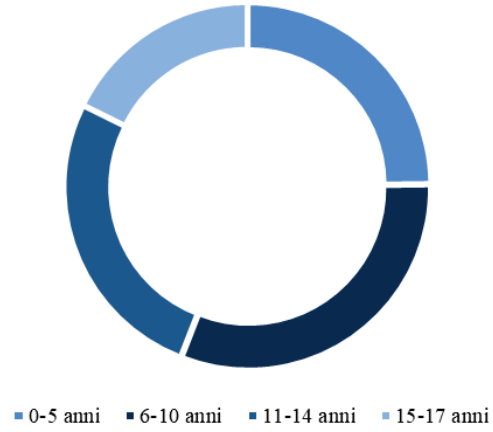


Grafico 15: distribuzione dei minori per fasce di età



FONTE: i tre grafici sono una rielaborazione dei dati tratti dal materiale istruttorio fornito dal direttore del Servizio centrale di protezione, dott. Nicola Zupo, in occasione della richiamata audizione del 19 novembre 2024.

Il quadro è ulteriormente arricchito dalla lettura della serie storica, dalla quale emerge una significativa riduzione del numero complessivo dei minori negli ultimi dieci anni, passando da 2.031 unità nel 2014 a 1.070 nel 2023, a fronte tuttavia di una crescente complessità delle condizioni di presa in carico.

Sul piano qualitativo, l'ingresso nel sistema di protezione costituisca per i minori un momento di particolare criticità, in quanto comporta un radicale sradicamento dal contesto di origine e l'imposizione di una nuova identità di vita, connessa alla necessità di mimetizzazione sul territorio. Tale condizione si traduce, in concreto, nel distacco dalla rete familiare allargata e dal gruppo dei pari, nella necessità di non rivelare la propria storia personale, nella ricostruzione di una "identità narrativa" alternativa e nella limitazione delle relazioni sociali, anche attraverso l'uso controllato degli strumenti digitali. A ciò si aggiungono frequenti situazioni di frammentazione del nucleo familiare, legate alla detenzione di uno dei genitori o al rifiuto di adesione al programma di protezione da parte di alcuni componenti, con conseguenti effetti di ulteriore vulnerabilità. Particolarmente rilevanti risultano, inoltre, le criticità di carattere ordinamentale connesse alla gestione della competenza giudiziaria, atteso che, nel sistema vigente, neppure l'autorità giudiziaria

procedente può conoscere la località protetta del minore, mentre il Servizio centrale di protezione è chiamato a svolgere una funzione di intermediazione esclusiva tra i diversi uffici giudiziari, con la conseguenza che ogni attività – anche di natura meramente amministrativa – deve essere veicolata attraverso tale struttura. Tale assetto determina evidenti difficoltà operative, soprattutto nei casi, non infrequenti, di trasferimento del nucleo familiare per esigenze di sicurezza, che comportano il mutamento della competenza territoriale e la necessità di ricostruire ex novo i fascicoli personali dei minori, con inevitabili ricadute sulla continuità degli interventi di tutela. In questo contesto, il Servizio centrale di protezione ha progressivamente sviluppato strumenti volti a mitigare tali criticità, tra cui l'adozione di una "intervista tecnica" all'ingresso nel sistema per la valutazione delle condizioni familiari, il ricorso a una rete di supporto psicologico e sanitario diffusa sul territorio nazionale, nonché la definizione di specifici protocolli con il Ministero dell'istruzione e del merito, finalizzati a garantire l'inserimento scolastico in condizioni di riservatezza, anche attraverso procedure di iscrizione in deroga e sistemi di oscuramento dei dati anagrafici. Permangono tuttavia significativi margini di miglioramento, come evidenziato dalle proposte formulate dallo stesso Servizio, che individuano nella necessità di rafforzare i percorsi di inclusione sociale, di estendere ai minori familiari dei collaboratori le medesime tutele previste per i testimoni, in particolare in ambito sanitario, e soprattutto di introdurre un meccanismo di accentramento della competenza presso un unico tribunale per i minorenni, sul modello già previsto per la magistratura di sorveglianza, al fine di garantire uniformità di indirizzo, continuità nella presa in carico e maggiore efficienza del sistema di tutela.

Tali criticità, che incidono direttamente sulla continuità e sull'effettività dei percorsi di tutela, evidenziano la necessità di un intervento normativo volto a rafforzare il coordinamento tra le autorità coinvolte e a garantire una gestione unitaria e specializzata della competenza, in linea con le esigenze di protezione dei minorenni inseriti nei programmi.

Particolarmente significativa è stata, poi, l'audizione di due donne inserite nel percorso del Protocollo "Liberi di scegliere"[31], svolta in seduta segreta il 26 febbraio 2025, la quale ha rappresentato un passaggio di grande rilievo nell'attività istruttoria della Commissione, non solo per il contenuto delle testimonianze rese, ma soprattutto per l'impatto diretto e immediato che esse hanno avuto sul piano della consapevolezza istituzionale.

Le due testimonianze hanno restituito con straordinaria evidenza la condizione concreta di chi intraprende un percorso di fuoriuscita da contesti mafiosi, mettendo in luce, accanto al coraggio della scelta, l'estrema fragilità del sistema di tutela attualmente esistente. È emerso un quadro segnato da difficoltà pervasive e quotidiane: l'impossibilità di accedere pienamente al lavoro, alla scuola per i figli, ai servizi sanitari, nonché l'assenza di strumenti giuridici adeguati a garantire sicurezza e anonimato, a partire dal tema centrale del cambio di identità.

In tale contesto, le vicende personali narrate hanno evidenziato come la decisione di sottrarre sé stesse e i propri figli a un ambiente criminale comporti, di fatto, una condizione di sospensione, in cui i diritti fondamentali risultano difficilmente esercitabili e affidati in larga misura alla rete informale di sostegno. La dimensione del rischio, della paura e della precarietà, lungi dall'essere residuale, si configura come elemento strutturale di questi percorsi, incidendo profondamente sulla possibilità di costruire un'alternativa di vita stabile e dignitosa.

Proprio la forza di tali testimonianze ha determinato un evidente salto di qualità nella percezione della Commissione, facendo emergere con chiarezza una lacuna normativa non più eludibile. Nel corso dell'audizione, è stato esplicitamente riconosciuto come l'attuale quadro legislativo, fondato sulle figure del collaboratore e del testimone di giustizia, non sia in grado di intercettare e tutelare adeguatamente situazioni intermedie, come quelle emerse, caratterizzate da una partecipazione non pienamente consapevole ai contesti criminali e dall'assenza di elementi utili alla collaborazione giudiziaria.

---

[31] Seduta segreta il 26 febbraio 2025, audizione di due donne inserite nel percorso del Protocollo "Liberi di scegliere", resoconto stenografico n. 76 delle sedute della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

L'audizione ha rappresentato un momento decisivo nella maturazione di un orientamento condiviso all'interno della Commissione circa la necessità di un intervento legislativo organico, capace di superare i limiti degli strumenti pattizi e delle iniziative amministrative fino ad allora utilizzati. Le criticità emerse, dalla protezione personale alla continuità educativa e lavorativa, fino alla tutela dell'identità, hanno contribuito a definire le finalità e i contenuti della successiva iniziativa normativa.

La legge n. 131 del 2026 costituisce l'esito di questo percorso, introducendo una disciplina statale delle misure di protezione e assistenza dei minorenni e degli adulti di riferimento nei contesti di criminalità organizzata. Il superamento delle lacune precedentemente riscontrate dipenderà anche dalla concreta attuazione delle nuove disposizioni, dal coordinamento tra le istituzioni coinvolte e dalla capacità di assicurare continuità ai percorsi di tutela.

CAPITOLO 6

LA LEGGE 17 LUGLIO 2026, N. 131: DAL PROTOCOLLO «LIBERI DI SCEGLIERE» ALLA DISCIPLINA LEGISLATIVA

6.1. RAGIONI, FINALITÀ E PRESUPPOSTI DELL'INTERVENTO LEGISLATIVO

Le risultanze dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione hanno evidenziato come la tutela dei minorenni inseriti in contesti familiari e ambientali caratterizzati dalla presenza della criminalità organizzata non possa essere affidata esclusivamente a strumenti di natura pattizia, a prassi giudiziarie territorialmente differenziate o alla capacità organizzativa delle singole istituzioni coinvolte. L'esperienza maturata attraverso il protocollo «Liberi di scegliere» ha dimostrato le potenzialità di un modello fondato sulla tempestiva individuazione delle situazioni di pregiudizio, sulla protezione del minorenne e sull'accompagnamento dei nuclei familiari disponibili a intraprendere un percorso di fuoriuscita. Al tempo stesso, essa ha posto in luce i limiti derivanti dall'assenza di una disciplina nazionale capace di stabilire presupposti uniformi, competenze definite, strumenti di protezione adeguati e risorse destinate alla realizzazione degli interventi.

In tale contesto si colloca l'approvazione dell'intervento legislativo recante «Misure per la protezione e l'assistenza dei minorenni e degli adulti di riferimento nei contesti di criminalità organizzata ("Liberi di scegliere")»[32], volto a tradurre in un sistema normativo organico i princìpi e le esperienze sviluppati attraverso il modello sperimentale.

La legge si compone di quattordici articoli, attraverso i quali vengono definiti l'ambito soggettivo della tutela, le misure applicabili, il procedimento giudiziario, le modalità di attuazione, i flussi informativi tra autorità giudiziarie e le risorse destinate al nuovo sistema.

---

[32] La legge menzionata germina dalla proposta di legge n. 2696 (Colosimo e altri), presentata con l'intesa di tutte le forze politiche e recante "Disposizioni per la protezione e l'assistenza dei minorenni e degli adulti di riferimento appartenenti a famiglie inserite in contesti di criminalità organizzata", presentata alla Camera dei deputati il 12 novembre 2025 e approvata, in prima lettura alla Camera, il 1° luglio 2026 e, in via definitiva al Senato, il 15 luglio 2026. Parallelamente era stato presentato al Senato, in data 18 novembre 2025, il disegno di legge n. 1721 (Rando e altri) - recante la denominazione "Liberi di scegliere. Misure per la protezione e l'assistenza dei soggetti minorenni e degli adulti di riferimento nei contesti di criminalità organizzata", che risulta assorbito nell'atto Senato n. 1951.

La disciplina approvata non si limita, pertanto, a recepire il contenuto del protocollo, ma configura un autonomo sistema di protezione personale e di assistenza sociale ed economica, destinato a operare quando i soggetti interessati siano esposti a un grave e concreto pregiudizio per la propria integrità psicofisica in quanto vittime di organizzazioni criminali, appartenenti a nuclei familiari inseriti in contesti di criminalità organizzata di tipo mafioso o dediti al traffico illecito di sostanze stupefacenti, ovvero sottoposti a condotte di istigazione alla commissione di reati o di sfruttamento dei relativi proventi poste in essere nei loro confronti nell'ambito di associazioni criminali.

L'intervento muove dalla consapevolezza che il pregiudizio sofferto dal minorenne può derivare da un processo continuativo di condizionamento familiare e ambientale, mediante il quale vengono progressivamente trasmessi modelli comportamentali fondati sull'illegalità, sulla violenza, sull'omertà e sulla subordinazione alle regole dell'organizzazione criminale.

La trasmissione intergenerazionale di tali modelli costituisce, infatti, come evidenziato nei capitoli precedenti, uno dei principali fattori di continuità delle organizzazioni mafiose. L'intervento legislativo assume, pertanto, una funzione insieme individuale e collettiva. Sul piano individuale, esso è diretto a proteggere il minorenne e a garantirgli concrete possibilità di crescita, formazione e autonomia. Sul piano più generale, esso interviene su uno dei meccanismi attraverso i quali le organizzazioni criminali consolidano nel tempo la propria capacità di controllo sociale e di rigenerazione.

La disciplina esclude qualsiasi automatismo fondato sulla sola appartenenza familiare o sulla mera sottoposizione del genitore a un procedimento penale (articolo 1 della legge). L'applicazione delle misure richiede, infatti, l'accertamento individualizzato di una condizione di grave e concreto pregiudizio e l'intervento dell'autorità giudiziaria minorile. Il sistema non assume, dunque, una finalità punitiva nei confronti della famiglia, ma si fonda sulla necessità di assicurare il superiore interesse del minorenne quando l'ambiente di crescita risulti incompatibile con il suo equilibrato sviluppo psicofisico.

La nuova disciplina si pone inoltre in rapporto di complementarità e sussidiarietà rispetto agli speciali programmi previsti per i collaboratori e i testimoni di giustizia. Essa trova applicazione quando non ricorrano i presupposti per l'ammissione alle speciali misure

di protezione disciplinate dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, e dalla legge 11 gennaio 2018, n. 6. Viene così colmata una rilevante lacuna dell'ordinamento, offrendo tutela anche a coloro che intendano sottrarsi a un contesto criminale senza assumere la qualità di collaboratori o testimoni di giustizia (articolo 2, comma 3, della legge).

6.2. DESTINATARI DELLE MISURE: MINORI, GIOVANI ADULTI E FAMILIARI NEI PERCORSI DI FUORIUSCITA

La disciplina individua in modo puntuale le categorie dei beneficiari, differenziandone la posizione in relazione al rapporto con il contesto criminale e alle specifiche esigenze di protezione (articolo 2 della legge).

Una prima categoria comprende i minorenni figli di soggetti indagati, imputati o condannati per i delitti di associazione per delinquere, associazione di tipo mafioso e associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti, nonché per i delitti aggravati dal metodo o dalla finalità mafiosa. L'accesso alle misure presuppone, in tali casi, che siano stati adottati provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale ai sensi degli articoli 330 e 333 del codice civile, oppure provvedimenti rieducativi ai sensi degli articoli 25 e seguenti del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404.

La previsione conferma che la condizione processuale o penale del genitore non determina, di per sé, l'applicazione delle misure. È necessario che l'autorità giudiziaria accerti l'esistenza di una situazione concretamente pregiudizievole per il minorenne, tenendo conto delle caratteristiche del nucleo familiare, del grado di esposizione alle dinamiche criminali e delle conseguenze prodotte sul percorso di crescita.

Una seconda categoria è costituita dai minorenni che siano essi stessi indagati, imputati o condannati per i medesimi delitti e abbiano manifestato la volontà di allontanarsi dal contesto criminale. La legge riconosce, in questo modo, che il coinvolgimento del giovane in attività illecite non esclude la sua condizione di vulnerabilità né la possibilità di intraprendere un percorso di emancipazione.

L'intervento non sostituisce gli strumenti propri del processo penale minorile, ma li integra con misure di protezione, assistenza e inclusione. Nei confronti dei minorenni autori di reato, le misure previste dalla nuova disciplina sono infatti coordinate con i progetti di

intervento elaborati dai servizi minorili e con le misure penali di comunità, secondo una prospettiva che coniuga responsabilizzazione, tutela e reinserimento sociale.

Una terza categoria comprende i minorenni vittime di atti di violenza o intimidazione posti in essere dalle organizzazioni criminali considerate dalla legge, quando siano stati adottati nei loro confronti i richiamati provvedimenti civili o rieducativi. La tutela non riguarda, quindi, soltanto i figli degli appartenenti alle organizzazioni o i giovani direttamente coinvolti nelle attività criminali, ma anche i minorenni che siano esposti a forme di coercizione e pressione esercitate dal contesto organizzato.

Accanto ai minorenni, la disciplina comprende i maggiorenni che non abbiano ancora compiuto venticinque anni, purché siano stati destinatari delle misure durante la minore età e confermino la volontà di proseguire il percorso di allontanamento. Tale previsione risponde alla necessità di evitare che il raggiungimento della maggiore età interrompa improvvisamente interventi educativi, formativi o di inserimento sociale ancora in corso. Il passaggio all'età adulta rappresenta, infatti, una fase particolarmente delicata, nella quale l'assenza di un adeguato accompagnamento potrebbe determinare il ritorno nel contesto di provenienza.

Sono inoltre destinatari delle misure i genitori e gli altri soggetti che esercitino la responsabilità genitoriale e che manifestino la volontà di allontanarsi, insieme al minorenne, dal contesto criminale. La previsione assume particolare rilievo rispetto alle situazioni, emerse anche nel corso dell'attività conoscitiva, nelle quali uno dei genitori — frequentemente la madre — intenda sottrarre i figli all'influenza dell'ambiente mafioso, pur non disponendo autonomamente delle risorse economiche, abitative e relazionali necessarie per ricostruire la propria vita in un diverso territorio.

6.3. LE MISURE DI PROTEZIONE E ASSISTENZA E LA LORO FUNZIONE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA

Il sistema delineato dal legislatore si fonda sulla combinazione di misure di protezione personale e interventi di assistenza sociale ed economica. Tale impostazione muove dalla consapevolezza che la mera separazione fisica dal contesto di origine, se non

accompagnata da adeguati strumenti di sostegno, non è sufficiente a garantire l'effettività e la stabilità del percorso di emancipazione.

Le misure di protezione personale (articolo 3) possono comprendere, quando siano indicate dall'autorità giudiziaria, il trasferimento immediato in luoghi protetti, l'utilizzazione di documenti di copertura e, nei casi più gravi, il cambiamento delle generalità secondo la disciplina già prevista per i soggetti sottoposti a speciali programmi di protezione (decreto legislativo n. 119 del 1993).

Il trasferimento in luogo protetto consente di sottrarre tempestivamente il beneficiario alle pressioni e ai pericoli provenienti dall'ambiente criminale. L'impiego di documenti di copertura e il cambiamento delle generalità rappresentano misure di maggiore intensità, destinate alle situazioni nelle quali la protezione non possa essere garantita mediante il solo allontanamento territoriale.

Dell'adozione delle misure viene data comunicazione al prefetto, il quale può disporre ulteriori interventi di protezione e vigilanza sulla base delle valutazioni formulate nelle riunioni di coordinamento delle forze di polizia.

Viene così realizzato un collegamento tra la decisione dell'autorità giudiziaria minorile e il sistema territoriale di sicurezza pubblica.

Alle misure di protezione personale si affianca un articolato complesso di interventi sociali (articolo 4). La legge prevede, in particolare, il supporto sociale, pedagogico e psicologico, l'accesso all'istruzione obbligatoria, la conservazione del posto di lavoro, la possibilità di trasferimento dei dipendenti pubblici presso altre amministrazioni o sedi, l'accesso a percorsi di formazione e riqualificazione professionale e l'inserimento o reinserimento lavorativo.

È inoltre espressamente contemplato il reinserimento sociale del minorenne e dell'adulto di riferimento nella nuova realtà territoriale. Tale previsione assume particolare rilievo, poiché la fuoriuscita da un contesto criminale comporta frequentemente non soltanto il trasferimento fisico, ma anche la perdita delle reti familiari, sociali, abitative e lavorative sulle quali il soggetto aveva in precedenza fondato la propria esistenza.

Sul piano economico, la disciplina contempla la corresponsione di un assegno periodico, la messa a disposizione di un alloggio e la copertura delle relative spese, il

rimborso dei costi connessi ai trasferimenti e la copertura delle spese sanitarie quando non sia possibile avvalersi delle strutture del Servizio sanitario nazionale.

Sono inoltre previsti l'accesso a mutui e prestiti bancari a tasso agevolato, sulla base di convenzioni stipulate dal Ministero dell'interno con gli istituti di credito, e l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato anche in deroga agli ordinari limiti di reddito.

La pluralità degli interventi riconosce che l'autonomia economica e abitativa costituisce una componente indispensabile della protezione. La dipendenza materiale dal nucleo criminale rappresenta, infatti, uno dei principali ostacoli alla decisione di allontanarsi e uno dei fattori che possono determinare il fallimento del percorso intrapreso.

Le misure assistenziali possono avere una durata massima di due anni, prorogabile per un ulteriore anno, su istanza del beneficiario e previa valutazione dell'autorità giudiziaria circa la persistenza delle condizioni che ne giustificano la concessione. Il Tribunale può inoltre modificare, sospendere o revocare le misure in relazione all'attualità e alla gravità del pericolo, alla condotta dei beneficiari e all'osservanza degli impegni e delle prescrizioni stabiliti (articolo 9).

La protezione deve pertanto essere configurata come un percorso sottoposto a verifiche periodiche e progressivamente orientato verso il raggiungimento dell'autonomia personale, economica e sociale del beneficiario.

6.4. IL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE E L'ATTUAZIONE DELLE MISURE

Un elemento centrale della disciplina riguarda la definizione del procedimento giudiziario attraverso il quale le situazioni di rischio vengono individuate e le misure vengono applicate (articolo 5).

L'iniziativa è attribuita al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, il quale può venire a conoscenza della situazione di pregiudizio attraverso denunce, querele, esposti, segnalazioni provenienti dai servizi sociali, dai dirigenti scolastici e dagli enti preposti alla cura e all'assistenza dei minorenni, nonché attraverso informazioni acquisite nell'ambito dei procedimenti penali o su istanza dello stesso interessato.

Il procuratore minorile propone l'applicazione delle misure al Tribunale per i minorenni competente per il luogo di residenza abituale dell'interessato. La scelta di attribuire un ruolo centrale alla magistratura minorile risponde all'esigenza di assicurare una valutazione specializzata, fondata sul superiore interesse del minorenne e sulle specifiche caratteristiche del suo contesto familiare e personale.

Nel corso dell'istruttoria, il procuratore acquisisce, quando ciò non risulti pregiudizievole per il superiore interesse del minorenne, le dichiarazioni di quest'ultimo, del genitore, del tutore, del curatore, del curatore speciale e degli altri soggetti interessati.

È inoltre acquisito il parere del procuratore della Repubblica distrettuale competente in relazione ai reati e alle organizzazioni criminali coinvolte. Nei procedimenti riguardanti i più gravi delitti di criminalità organizzata e terrorismo, possono essere richieste informazioni anche al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo in ordine al contesto criminale di riferimento.

Tale raccordo consente alla magistratura minorile di beneficiare delle conoscenze investigative maturate dalle autorità competenti per il contrasto alla criminalità organizzata, ferma restando la necessità di contemperare la protezione tempestiva del minorenne con la salvaguardia della segretezza delle indagini.

Quando le informazioni siano acquisite nell'ambito di un procedimento penale, il procuratore procedente e il procuratore minorile sono infatti chiamati a coordinarsi per evitare che la circolazione degli elementi investigativi possa compromettere le attività in corso. Del coordinamento e dei provvedimenti adottati viene data tempestiva comunicazione al procuratore generale presso la Corte d'appello.

Al procedimento si applicano, in quanto compatibili, le norme del processo in materia di persone, minorenni e famiglie.

La decisione compete, secondo il testo approvato, al Tribunale per i minorenni e deve essere fondata su una valutazione concreta della situazione di pregiudizio, dei pericoli ai quali i beneficiari risultano esposti e dell'idoneità delle misure proposte.

Anche la fase di attuazione è disciplinata attraverso una distinzione tra differenti livelli di intervento (articolo 7).

Quando sia disposto il trasferimento in luogo protetto e siano applicate le ordinarie misure di assistenza sociale ed economica, il provvedimento viene trasmesso agli uffici di servizio sociale per i minorenni, che ne curano l'attuazione in coordinamento con i servizi sociali dei comuni e degli ambiti territoriali sociali e con i servizi sanitari competenti.

Quando siano invece disposti l'impiego di documenti di copertura o il cambiamento delle generalità, il provvedimento è trasmesso alla Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione presso il Ministero dell'interno, integrata da un rappresentante del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. La Commissione cura l'attuazione avvalendosi del Servizio centrale di protezione.

La disciplina configura, pertanto, due circuiti di attuazione tra loro coordinati: un circuito territoriale, fondato sull'intervento degli uffici minorili, degli enti locali e dei servizi sanitari, e un circuito centrale di protezione, destinato ai casi nei quali siano necessarie misure di sicurezza personale più incisive.

Nei confronti dei minorenni indagati, imputati o condannati, le misure di protezione e assistenza si integrano con i progetti di intervento elaborati nell'ambito del processo penale minorile e con le misure penali di comunità. Viene così garantita la continuità tra la funzione educativa propria della giustizia minorile e l'esigenza di sottrarre il giovane alle pressioni esercitate dal contesto criminale.

Le notizie, gli atti e i provvedimenti concernenti le misure di protezione personale e le attività del Servizio centrale possono essere sottoposti a segreto dall'autorità giudiziaria, secondo la disciplina prevista per il cambiamento delle generalità dei soggetti protetti (articolo 8). La tutela della riservatezza costituisce un elemento essenziale dell'intero sistema, poiché la conoscenza dell'ubicazione, della nuova identità o delle modalità di protezione potrebbe esporre i beneficiari a gravi rischi personali.

6.5. I NUOVI FLUSSI INFORMATIVI, IL MONITORAGGIO E L'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA

La tempestiva circolazione delle informazioni tra autorità giudiziaria ordinaria e magistratura minorile rappresenta uno degli aspetti maggiormente innovativi dell'intervento.

A tal fine, la disciplina (articoli 10-12) modifica il codice di procedura penale e le relative disposizioni di attuazione, introducendo specifici obblighi di comunicazione al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

Quando viene applicata la custodia cautelare in carcere o la misura degli arresti domiciliari nei confronti di un genitore per uno dei delitti associativi o aggravati indicati dalla legge, l'ordinanza è comunicata al procuratore minorile affinché siano compiute le opportune verifiche circa l'esistenza di situazioni pregiudizievoli per l'integrità psicofisica del figlio.

Analoga comunicazione è prevista nella fase esecutiva, quando sia emesso un ordine di esecuzione di una sentenza di condanna a pena detentiva nei confronti del genitore per i medesimi reati.

È inoltre stabilito che, quando nel corso delle indagini relative a tali delitti emerga una situazione pregiudizievole per un minorenne, la polizia giudiziaria ne informi il procuratore distrettuale procedente, ai fini della successiva comunicazione al procuratore presso il tribunale per i minorenni.

Le modifiche rafforzano così il raccordo tra procedimento penale e tutela minorile, evitando che informazioni rilevanti per la protezione del figlio rimangano circoscritte al fascicolo relativo alla responsabilità penale del genitore o degli altri appartenenti al nucleo criminale.

La comunicazione non determina automaticamente l'adozione di misure limitative della responsabilità genitoriale o l'allontanamento del minorenne. Essa è finalizzata ad attivare le verifiche della magistratura minorile, alla quale resta affidata la valutazione individualizzata della situazione di pregiudizio.

Il legislatore ha inoltre previsto l'istituzione, presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, di un Comitato tecnico-scientifico incaricato di monitorare l'attuazione delle misure e di formulare valutazioni sull'eventuale necessità di successive modifiche, anche normative (articoli 6 e 13).

Il Comitato è composto da rappresentanti delle amministrazioni statali coinvolte, da un rappresentante designato dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e da un rappresentante dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Alle riunioni possono

essere invitati esperti, rappresentanti di altre istituzioni pubbliche, associazioni dotate di comprovata esperienza nella promozione dei diritti dei minorenni e organizzazioni del Terzo settore qualificate nel contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa.

Il Comitato presenta annualmente una relazione sull'applicazione delle misure di protezione e assistenza. La relazione, predisposta dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, è trasmessa alle Camere dal Ministro della giustizia. Tale meccanismo consente al Parlamento di verificare l'effettivo funzionamento della disciplina, le eventuali difficoltà applicative e la necessità di ulteriori interventi normativi o organizzativi.

La legge individua, inoltre, le risorse destinate al finanziamento delle principali misure economiche e assistenziali e demanda a uno o più decreti interministeriali, da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore, la definizione dei contenuti e delle modalità di attuazione (articolo 14).

I decreti dovranno disciplinare, in particolare, le modalità di applicazione delle misure, i criteri di erogazione dell'assegno periodico, la valutazione della situazione reddituale e patrimoniale del beneficiario, la determinazione dell'entità e della durata degli interventi e la regolazione dei rapporti finanziari con i comuni chiamati a concorrere alla loro attuazione.

La concreta efficacia del sistema dipenderà, pertanto, non soltanto dall'approvazione della disciplina primaria, ma anche dalla tempestiva adozione dei provvedimenti attuativi, dall'adeguatezza delle risorse e dalla capacità delle amministrazioni centrali e territoriali di realizzare un coordinamento stabile.

6.6. LA FUNZIONE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA DELL'INTERVENTO LEGISLATIVO

La legge «Liberi di scegliere» si inserisce in una concezione più ampia della prevenzione della criminalità organizzata, agendo anche sui fattori sociali, familiari e culturali che consentono alle organizzazioni di riprodurre nel tempo la propria presenza e la propria capacità di condizionamento.

La nuova disciplina affida all'autorità giudiziaria il compito di verificare, caso per caso, se il contesto comprometta concretamente l'integrità psicofisica e le possibilità di

libero sviluppo del minore. Quando tale pregiudizio sia accertato, l'ordinamento non si limita ad allontanare il minorenne dall'ambiente di origine, ma predispone un insieme di strumenti diretti a garantirgli sicurezza, istruzione, sostegno psicologico, inclusione sociale e opportunità di autonomia economica e lavorativa.

In questo senso, la protezione del minorenne e dell'adulto che scelga di accompagnarlo nel percorso di fuoriuscita assume una diretta rilevanza antimafia. Offrire una concreta alternativa di vita significa infatti ridurre il potere di condizionamento esercitato dall'organizzazione criminale, interrompere la trasmissione intergenerazionale dei suoi modelli e contrastare la capacità delle mafie di riprodurre il proprio consenso all'interno delle famiglie e delle comunità.

L'approvazione della disciplina segna, pertanto, il passaggio da una sperimentazione fondata sulla collaborazione volontaria tra singole istituzioni a una politica pubblica nazionale, dotata di presupposti normativi, procedure, competenze, misure di protezione e risorse specificamente individuate.

La piena realizzazione delle finalità perseguite richiederà un'attuazione uniforme sul territorio nazionale, un adeguato investimento nelle strutture della giustizia minorile e dei servizi sociali, una costante collaborazione tra autorità giudiziaria, amministrazioni centrali, enti territoriali e servizi sanitari, nonché un attento monitoraggio degli esiti dei percorsi intrapresi.

La disciplina approvata costituisce, in ogni caso, un significativo avanzamento nella costruzione di un modello di prevenzione capace di coniugare la tutela dei diritti fondamentali della persona con il contrasto ai processi di rigenerazione della criminalità organizzata. La protezione del minorenne non è considerata soltanto come risposta a una situazione individuale di vulnerabilità, ma come parte integrante di una strategia volta a restituire libertà di scelta a coloro che crescono in ambienti nei quali l'appartenenza criminale tende a essere presentata come un destino necessario e inevitabile.

CAPITOLO 7

CONCLUSIONI

7.1. LE RISULTANZE DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA: MINORI, FAMIGLIA, TERRITORIO E PERCORSI EDUCATIVI

Le risultanze emerse nel corso dell'attività conoscitiva delineano un quadro che impone una lettura unitaria e sistemica del fenomeno della criminalità minorile nei contesti di criminalità organizzata, superando ogni approccio settoriale o meramente descrittivo.

L'analisi condotta evidenzia, infatti, come il coinvolgimento dei minorenni non costituisca una dimensione accessoria o episodica delle dinamiche mafiose, ma rappresenti uno dei principali dispositivi attraverso cui le organizzazioni criminali assicurano la propria continuità nel tempo, rinnovando costantemente le proprie basi sociali e rigenerando i propri assetti di potere. In tale prospettiva, la presenza dei minori all'interno dei circuiti mafiosi non può essere interpretata esclusivamente come esito di condotte individuali devianti, ma deve essere ricondotta a un sistema di relazioni, di modelli educativi e di condizioni ambientali che incidono in profondità sui processi di formazione della personalità e sulle traiettorie di vita.

L'elemento che emerge con maggiore evidenza è la natura strutturale del legame tra dimensione familiare e riproduzione della cultura mafiosa. In numerosi contesti, il nucleo familiare si configura come il primo e più incisivo luogo di trasmissione di codici comportamentali, linguaggi simbolici e sistemi di valori incompatibili con i principi dell'ordinamento costituzionale. Tale processo di socializzazione primaria, che si sviluppa spesso in modo precoce e pervasivo, determina una progressiva interiorizzazione della subcultura mafiosa, rendendo il successivo coinvolgimento nelle attività criminali non già un momento di rottura, ma l'esito coerente di un percorso educativo deviato. La centralità di tale dimensione impone di riconoscere come l'intervento pubblico non possa limitarsi alla repressione delle condotte penalmente rilevanti, ma debba necessariamente incidere sui contesti di origine, laddove si producono le condizioni stesse della devianza.

Accanto alla dimensione familiare, l'analisi ha evidenziato il ruolo determinante dei contesti territoriali caratterizzati da marginalità sociale, povertà educativa e carenza di presìdi istituzionali. In tali ambiti, la debolezza delle agenzie educative e la limitata disponibilità di opportunità formative e lavorative favoriscono l'attrazione dei minori verso modelli fondati sull'immediato riconoscimento sociale e sul guadagno illecito. In questa area, che si colloca tra la piena appartenenza criminale e l'estraneità, si concentra una quota significativa del potenziale di intervento preventivo. La presenza di una "zona grigia", nella quale i percorsi di vita dei minori risultano ancora reversibili, evidenzia con chiarezza come la tempestività e l'efficacia degli interventi pubblici costituiscano un fattore decisivo per interrompere le dinamiche di progressivo coinvolgimento.

In tale quadro, la funzione della scuola e delle politiche educative assume un rilievo che trascende la dimensione formativa in senso stretto, configurandosi come presidio fondamentale di legalità e di costruzione di alternative concrete ai modelli devianti. La scuola rappresenta, in molti contesti, l'unico luogo in cui il minore può entrare in contatto con sistemi valoriali differenti rispetto a quelli trasmessi dall'ambiente familiare e territoriale. Tuttavia, le evidenze raccolte mostrano come tale funzione risulti spesso indebolita da fenomeni di dispersione scolastica, da difficoltà organizzative e dalla mancanza di adeguate risorse. Ne deriva la necessità di rafforzare il ruolo delle istituzioni educative all'interno di una strategia complessiva di prevenzione, che riconosca nella formazione e nell'inclusione sociale strumenti essenziali di contrasto alla criminalità organizzata.

7.2. DAL PROTOCOLLO «LIBERI DI SCEGLIERE» ALL'APPROVAZIONE DI UNA DISCIPLINA LEGISLATIVA UNIFORME

Le esperienze maturate nell'ambito della giurisprudenza minorile, e in particolare quelle riconducibili al protocollo "Liberi di scegliere", dimostrano in modo concreto la possibilità di incidere sui meccanismi di trasmissione intergenerazionale della subcultura mafiosa attraverso interventi anticipati e mirati. Tali prassi hanno evidenziato come l'utilizzo degli strumenti civilistici in materia di responsabilità genitoriale, nei casi di grave pregiudizio, consenta di sottrarre i minori a contesti diseducativi e di avviare percorsi di

emancipazione fondati su alternative reali. Al tempo stesso, esse hanno mostrato con chiarezza i limiti di un sistema fondato su iniziative volontarie e su prassi applicative non uniformi, che determinano una significativa disomogeneità territoriale e una conseguente disparità nella tutela dei diritti dei minori.

Le criticità emerse nel corso dell'attività conoscitiva riguardavano, in particolare, la difficoltà di individuare e dimostrare il pregiudizio derivante dall'esposizione alla subcultura mafiosa, l'insufficienza degli strumenti procedurali di intervento tempestivo, le carenze del sistema di accoglienza e di sostegno, nonché le difficoltà operative nell'esecuzione dei provvedimenti giudiziari. Particolare rilievo assumevano, inoltre, le condizioni delle madri intenzionate a sottrarsi, insieme ai propri figli, ai contesti criminali di appartenenza. L'insieme di queste problematiche ha evidenziato la necessità di un intervento legislativo che assicurasse una tutela specifica, stabile e uniforme.

A tale esigenza ha risposto la legge n. 131 del 2026, che ha ricondotto a una disciplina organica le misure di protezione e assistenza dei soggetti esposti a situazioni di grave e concreto pregiudizio nei contesti di criminalità organizzata. Il suo significato non si esaurisce nell'introduzione di nuovi strumenti di tutela individuale, ma investe la più ampia funzione preventiva dell'azione pubblica, riconoscendo che il contrasto alle mafie deve incidere anche sui processi educativi, sociali e culturali attraverso i quali si perpetua l'appartenenza criminale.

La tutela dei minori assume, in tale prospettiva, una valenza che incide direttamente sulla tenuta dell'ordinamento democratico. Intervenire sui processi di formazione delle nuove generazioni significa agire sulle condizioni stesse di esistenza delle organizzazioni mafiose, interrompendo i circuiti di trasmissione dei modelli criminali e restituendo ai minori la possibilità di costruire percorsi di vita fondati sulla legalità e sull'inclusione. L'azione dello Stato è chiamata, pertanto, a evolvere da una logica prevalentemente reattiva a una logica generativa, capace di produrre alternative concrete e di accompagnare nel tempo i percorsi di cambiamento.

Le conclusioni cui perviene la Commissione non si limitano, dunque, a registrare le criticità del sistema esistente, ma delineano una responsabilità istituzionale che si colloca su un piano più ampio. La protezione dei minori esposti ai contesti mafiosi non rappresenta

soltanto un dovere giuridico, ma costituisce una scelta strategica che incide sulla capacità dello Stato di contrastare in modo efficace e duraturo le organizzazioni criminali. In tale scelta si riflette una visione dell'intervento pubblico che pone al centro la persona, riconoscendo nel minore non un soggetto da controllare, ma un soggetto da tutelare e da accompagnare.

L'approvazione della legge n. 131 del 2026 rappresenta un risultato significativo del percorso conoscitivo e propositivo svolto dalla Commissione, avendo consentito di tradurre le esigenze di tutela emerse nel corso delle audizioni in una disciplina legislativa di carattere generale. La sua concreta attuazione richiederà un impegno costante delle istituzioni, nonché il coinvolgimento di tutti i soggetti chiamati a operare nel campo della giustizia minorile, dell'istruzione, dei servizi sociali e del terzo settore.

La centralità del minore come punto di rottura della continuità mafiosa costituisce, in definitiva, il fulcro attorno al quale si articola l'intera riflessione della Commissione. Interrompere la trasmissione intergenerazionale della cultura mafiosa significa incidere sul futuro stesso delle organizzazioni criminali, aprendo spazi di libertà e di sviluppo per le nuove generazioni. È in questa prospettiva che l'azione dello Stato deve trovare la propria direzione, assumendo come priorità la costruzione di un sistema capace di coniugare tutela, prevenzione e inclusione, nella consapevolezza che il contrasto alle mafie passa, in misura decisiva, dalla capacità di offrire ai minori alternative reali e percorribili.

7.3. Ascolto, protezione e diritto alla speranza nei percorsi di fuoriuscita dai contesti mafiosi

La Commissione ha iniziato un viaggio di ascolto con diversi soggetti istituzionali che conoscono, per le loro competenze, il mondo dei giovani che nascono e crescono in contesti di criminalità organizzata e nelle periferie umane e sociali di tanti territori.

Spesso sono giovani invisibili, lasciati soli, in contesti in cui l'indottrinamento mafioso ne segna la discendenza e li destina ad una eredità criminale segnata, giovani a cui viene negata la fanciullezza perché destinati a diventare presto adulti potenti e forti.

Nel contesto delle audizioni la Commissione ha ascoltato due donne (inserite nel percorso del protocollo Liberi di scegliere) che, vissute nel contesto mafioso, hanno scelto

di rompere con quel sistema, di allontanarsi volontariamente dalle mafie insieme ai loro figli e figlie, per ridare la possibilità di scegliere la loro vita, di scrivere la loro storia.

Le donne audite hanno raccontato la serenità e felicità quando hanno visto i loro figli e figlie nutrirsi dei valori della legalità, iniziare ad avere progetti di vita e di studio, a pensarsi come uomini e donne liberi e consapevoli.

Hanno raccontato le loro paure, il terrore di subire ritorsioni quando hanno deciso di allontanarsi dal contesto mafioso, ma ci hanno anche raccontato il loro coraggio determinato dalla voglia di emanciparsi e di rompere con il contesto mafioso.

I bambini e le bambine allontanate dal contesto mafioso sono ritornati a vivere il tempo che loro è dovuto, a riappropriarsi delle emozioni belle, quelli che portano ai sentimenti di libertà e di responsabilità, a ritrovare il loro vero paesaggio emotivo riconoscendo i sentimenti di libertà e responsabilità.

È nostro compito non fare sentire mai solo chiunque fa una scelta di testimonianza culturale, quella di allontanarsi dalla subcultura mafiosa.

Ci sono molte esperienze di donne che sono state uccise solo perché avevano scelto la libertà e la legalità.

Vi sono donne che, dopo aver scelto di allontanarsi dai contesti mafiosi, continuano a vivere sotto la minaccia di ritorsioni. Molte hanno trovato accoglienza e sostegno grazie all'impegno delle associazioni di volontariato e, in particolare, dell'associazione Libera. La legge n. 131 del 2026 ha introdotto specifici strumenti di protezione e assistenza per i soggetti che si trovano nelle condizioni previste dalla nuova disciplina, riconoscendo la necessità di accompagnare i percorsi di fuoriuscita attraverso misure di sicurezza, sostegno economico e inclusione sociale. Resta essenziale assicurare che tali strumenti trovino concreta e tempestiva applicazione, affinché la scelta di sottrarsi al condizionamento mafioso possa tradursi in un'effettiva possibilità di ricostruire la propria vita.

Tanti sono stati i momenti di ascolto delle storie difficili, spesso di vite negate, di violenza subite, di minacce che hanno interrogato le nostre coscienze e ci richiamano ad una chiara responsabilità, quella di dare risposte certe e veloci.

La legge scaturita da questo lungo e approfondito lavoro risponde all'esigenza di offrire nuove opportunità di vita ai minorenni e alle donne che intendono rompere i legami con i contesti mafiosi, sottraendo sé stessi e i propri figli al condizionamento criminale e costruendo percorsi fondati sulla legalità, sulla libertà e sulla responsabilità.

La Commissione ha contribuito con orgoglio all'elaborazione di una proposta legislativa che, presentata in entrambi i rami del Parlamento e sostenuta trasversalmente dalle forze politiche, ha trovato compimento nell'approvazione della legge 17 luglio 2026, n. 131, denominata «Liberi di scegliere»[33].

È un risultato che assume un significato particolare alla luce delle testimonianze raccolte. L'ascolto delle donne che hanno scelto di sottrarsi al condizionamento mafioso e delle vicende dei minori cresciuti in ambienti nei quali il loro futuro sembrava già segnato ha contribuito a trasformare un'esigenza di protezione in una concreta iniziativa legislativa.

La legge «Liberi di scegliere» dà così riconoscimento al diritto alla speranza, affermando la responsabilità dello Stato di offrire a chi nasce e cresce nei contesti mafiosi la possibilità di costruire una vita diversa da quella che l'ambiente di origine sembrava avergli destinato.

«*Non si nasce cattivi, ladri, mafiosi, assassini. Abbiamo tutti il dovere di credere nella rieducazione, in modelli operativi integrati, per una rapida uscita dal circuito penale e un tempestivo reinserimento sociale…*».

Francesca Morvillo, magistrato

---

[33] Il riferimento è alla proposta di legge n. 2696 (Colosimo e altri), presentata alla Camera dei deputati il 12 novembre 2025 con il sostegno trasversale delle forze politiche, e al disegno di legge n. 1721 (Rando e altri), presentato al Senato il 18 novembre 2025. La proposta di legge n. 2696, approvata dalla Camera il 1° luglio 2026 e trasmessa al Senato (A.S. 1951), è stata definitivamente approvata il 15 luglio 2026, con assorbimento del disegno di legge n. 1721. Il provvedimento è divenuto la legge 17 luglio 2026, n. 131, recante «Misure per la protezione e l'assistenza dei minorenni e degli adulti di riferimento nei contesti di criminalità organizzata. («Liberi di scegliere»)», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 171 del 25 luglio 2026 ed entrata in vigore il 9 agosto 2026.

ALLEGATO 1

ELENCO DELLE AUDIZIONI

Audizioni eseguite in Commissione plenaria

26 marzo 2024	*Resoconto stenografico n. 41* - audizione del presidente del Tribunale per i minorenni di Catania, Roberto Di Bella, e della procuratrice della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catania, Carla Santocono.
20 novembre 2024	*Resoconto stenografico n. 67* - audizione di don Luigi Ciotti, presidente dell'associazione "Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie"
26 febbraio 2025	*Resoconto stenografico n. 76* - audizione segreta di due donne inserite nel percorso del Protocollo "Liberi di scegliere"

Audizioni eseguite dal VI Comitato "Cultura della legalità e protezione dei minori" – Coordinatore sen. Vincenza Rando

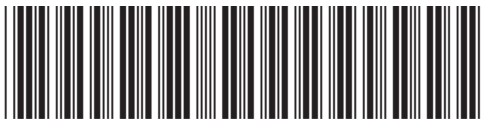
7 maggio 2024	*2ª riunione* - audizione del presidente del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Marcello D'Amico, e del procuratore della repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Palma.
29 maggio 2024	*3ª riunione* - audizione di Claudia Caramanna, procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Palermo, e di Flora Randazzo, presidente del tribunale per i minorenni di Palermo.
2 luglio 2024	*4ª riunione* - audizione di Maria de Luzenberger Milnernsheim, procuratore della Repubblica presso il

	tribunale per i minorenni di Napoli, e di Paola Brunese, presidente del tribunale per i minorenni di Napoli.
18 settembre 2024 e 3 luglio 2025	*5ª e 10ª riunione* - audizioni di Antonio Sangermano, capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.
19 novembre 2024	*6ª riunione* – audizione di Nicola Zupo, direttore del Servizio centrale di protezione.
3 dicembre 2024	*7ª riunione* - audizione di Maria Carla Gatto, presidente del tribunale per i minorenni di Milano.
29 maggio 2025	*8ª riunione* - audizione di Carmela Palumbo, capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito.
4 giugno 2025	*9ª riunione* - audizione di Luca Villa, procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Milano.
16 luglio 2025	*11ª riunione* - Audizione di Gianluca Guida, direttore dell'Istituto penale per i minorenni di Nisida.
1° ottobre 2025	*12ª riunione* - audizione di Rita Monica Russo, direttore generale del personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.
29 ottobre 2025	*13ª riunione* - audizione di Marina Terragni, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.
27 novembre 2025	*14ª riunione* - audizione di Marco Rossi Doria, presidente dell'associazione Con i bambini
10 Dicembre 2025	*15ª riunione* - audizione di don Claudio Burgio, presidente dell'Associazione Kayros
25 marzo 2026	*17ª riunione* – audizione di Rossella Marzullo, docente di

	Pedagogia generale e sociale presso l'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
23 aprile 2026	*19ª riunione* - audizione di Ernesto Caffo, presidente di Telefono Azzurro Onlus

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



190230221800