

Stati Generali della giustizia minorile

Maggio - Novembre 2026

Nel giugno 2025 Antigone, Defence for Children Italia e Libera hanno lanciato un [appello sulla giustizia minorile italiana](#), riconoscendo come essa stesse vivendo una fase di drammatica regressione. Un sistema un tempo all'avanguardia in Europa si trova a rinnegare i suoi stessi principi fondativi, virando verso una logica esclusivamente punitiva e abbandonando il suo approccio educativo. L'appello è stato sottoscritto da moltissime organizzazioni, garanti dei diritti delle persone private della libertà, singole persone interessate al mondo della giustizia minorile.

Il 25 febbraio 2026, si è tenuta a Roma un'assemblea pubblica sulla giustizia minorile organizzata dalle tre associazioni promotrici, nella consapevolezza che è oggi sempre più urgente fermare la deriva repressiva e riaffermare il ruolo della giustizia minorile come spazio di accompagnamento, reinserimento e tutela.

In quella occasione, abbiamo lanciato l'idea di dare vita agli Stati Generali della giustizia minorile, un percorso collettivo attraverso il quale condividere riflessioni, delineare obiettivi comuni, elaborare proposte di riforma.

Gli Stati Generali della giustizia minorile si articoleranno su sei tavoli di lavoro. La riflessione partirà da un orizzonte ampio, capace di interrogarsi a tutto tondo sulla questione giovanile, ma guarderà alla formulazione di linee concrete di indirizzo che verranno sottoposte al Governo e al Parlamento al termine del percorso.

Per partecipare a un tavolo di lavoro, si prega di compilare [questo modulo entro il 15 maggio 2026](#). Sarà cura dell'organizzazione costituire i tavoli secondo criteri di uniformità ed equilibrio. Si invita a indicare una preferenza di riserva qualora non fosse possibile l'inserimento nel primo tavolo prescelto, al fine di agevolare l'organizzazione. Nel caso in cui si desideri partecipare a più tavoli, è possibile segnalarlo nello spazio del modulo dedicato alle annotazioni.

I tavoli produrranno relazioni tematiche attraverso un lavoro a distanza, mediante scambi di posta elettronica e incontri su piattaforme virtuali.

Comitato di coordinamento:

Susanna Marietti (Antigone)
Pippo Costella (Defence for Children Italia)
Barbara Pucello (Libera)

TAVOLI DI LAVORO

1. Questione giovanile e reazione penale

Relatore: Patrizio Gonnella (presidente Antigone, Università Roma Tre)

Coordinatrici: Sofia Antonelli (Antigone), Rachele Stroppa (Antigone)

2. Detenzione minorile

Relatore: Mauro Palma (presidente European Penological Center, Università Roma Tre)

Coordinatore: Alessio Scandurra (Antigone)

3. Area penale esterna, messa alla prova e comunità minorili

Relatrici: Cristina Maggia (ex presidente Tribunale per i minorenni di Brescia), Giuliana Tondina (procuratrice presso Tribunale per i minorenni di Brescia)

Coordinatrice: Sara Bonamoneta (Libera)

4. Giovani migranti e sistema di giustizia minorile

Relatori: Roberto Cornelli (Università di Milano), Francesca Pricoco (presidente Tribunale per i minorenni di Messina)

Coordinatrice: Francesca La Civita (Defence for Children International Italia)

5. Competenze, organizzazione e risorse

Relatrice: Isabella Mastropasqua (Università Roma Tre, ex dirigente Dipartimento Giustizia Minorile)

Coordinatrice: Gabriella Gallizia (Defence for Children International Italia)

6. Salute a misura di minorenne

Relatori: Aldo Morrone (esperto internazionale di medicina delle migrazioni e della povertà), Caterina Pozzi (presidente CNCA)

Coordinatrice: Daniela Ronco (Antigone, Università di Torino)

TAVOLO 1 - Questione giovanile e reazione penale

AMBITO DI RIFERIMENTO

Il lavoro di questo tavolo muove dalla volontà di inquadrare la giustizia minorile all'interno di una riflessione più ampia sulla condizione giovanile, per elaborare chiavi di lettura capaci di restituire complessità a un dibattito che non deve ridursi a tecnicismi normativi, ma che deve invece saper delineare prospettive di senso che guardino alle radici profonde del disagio e del protagonismo delle nuove generazioni.

Innanzitutto, il tavolo di lavoro affronterà un triplo livello di analisi che si configura contemporaneamente come linguistico e di merito: in primo luogo, chi sono e come definiamo i destinatari del nostro campo di indagine: bambini e bambine, adolescenti, ragazzi e ragazze, giovani, minorenni, minori? Le scelte linguistiche non sono mai neutre. In secondo luogo, cosa intendiamo con l'espressione 'interesse superiore'? Quanto questa formula ha mutato di significato nel corso del tempo? Uno sguardo va rivolto alla sua applicazione nello specifico campo penale e penitenziario, avendo sullo sfondo la normativa e la *case law* sovranazionali. Infine, qual è il senso profondo della parola 'maturità' e quale il suo campo semantico d'azione? Vanno interrogate le varie discipline che convergono sul tema. Va ovviamente indagata la sua eventuale sovrapposizione con le parole 'responsabilità' e 'imputabilità'.

Le precedenti domande richiedono una discussione che si allarghi alla più ampia questione giovanile, affinché non si dequalifichi e ridimensioni ogni comportamento adolescenziale a fatto criminale. Essa va affrontata olisticamente guardando all'incrocio tra offerta educativa, sguardo sociale, attenzione psicologica e sanitaria, analisi pedagogica, visione comunitaria, stili di vita, nuove culture, indagine economica e rivoluzione tecnologica. Solo all'interno di un contenitore così vasto e articolato può avere spazio anche il tema dell'eventuale risposta penale. Il dibattito pubblico è spesso catalizzato da fatti di cronaca trattati e strumentalizzati in modo esasperato, i quali tendono a semplificare in forme sloganistiche e sommarie questioni che sono ben più complesse e investono campi ben più ampi.

Con il contributo di esperti multi-disciplinari e invitando gli stessi rappresentanti del protagonismo giovanile a essere parte del tavolo di lavoro, si intende affrontare nodi cruciali quali: uso e abuso della rete e della connettività social, disagio psichico adolescenziale, percorsi migratori frammentati e tragici, rapporto scuola-famiglia e dispersione scolastica, indici di povertà minorile, assenza di spazi pubblici di vita sociale e sportiva, vite nelle periferie urbane, riconoscimento di nuove forme di identità culturale giovanile, i diritti delle nuove generazioni, il rapporto dei più giovani con la vita pubblica e politica, i nuovi protagonismi sociali, il riconoscimento anticipato eventuale del diritto di voto.

A tal fine è necessario disporre di un apparato di dati quantitativi e qualitativi che purtroppo oggi non sempre sono raccolti in modo adeguato. Ciò vale anche per le

vicende criminali. In tal senso il tavolo discuterà di come arricchire il patrimonio statistico.

Ineludibile è il nodo dell'imputabilità, che richiede un approfondimento da parte del tavolo allo scopo di sottrarsi alle semplificazioni fuorvianti del dibattito pubblico. Il codice penale del 1930 prevede che si è penalmente responsabili all'età di quattordici anni. Periodicamente, anche invocando modelli esteri più repressivi, la questione dell'abbassamento dell'età imputabile viene riproposta sulla base di considerazioni legate alla presunta maggiore aggressività e alla presunta maturità anticipata dei ragazzi e delle ragazze di questa generazione. Non di rado vengono evocati in modo non appropriato, o quanto meno superficiale, il maggior tasso di violenza giovanile, la sessualità precoce, le enormi e naturali capacità tecnologiche. Nella consapevolezza che la legge non può che scegliere in modo manicheo un'età dalla quale far partire la responsabilità penale, il tavolo intende affrontare il nodo dell'età imputabile senza condizionamenti dati dalla cronaca o da presunte emergenze.

A seguire è necessario interrogarsi sulla risposta penale da destinarsi alle persone minorenni. Si può immaginare un sistema sanzionatorio diversificato, o addirittura un codice penale per i soli non adulti, riproponendo in tal modo le scelte fatte in ambito procedurale? Il tavolo si interrogherà sull'esistenza di delitti e contravvenzioni che ha senso pensare per i soli adulti, nonché sull'esistenza di pene, a partire da quella detentiva, che non dovrebbero costituire la pena principale per le persone che adulte non sono. Si tratta qui di andare oltre il *de iure condito* e immaginarsi istituti giuridici penali - dalle circostanze del reato fino alle cause scriminanti, passando per le pene principali e accessorie - rivolti alla specificità della persona in evoluzione.

Il tavolo di lavoro non si limiterà a presentare proposte normative o amministrative concrete, ma intende fornire quelle chiavi di lettura culturali indispensabili per sostenere una riforma che sia all'altezza della complessità del mondo giovanile.

TAVOLO 2 - Detenzione minorile

AMBITO DI RIFERIMENTO

Il D.P.R. 448/1988 rappresenta il compimento normativo di una trasformazione nel modo di guardare al minorenne autore di reato iniziata molti anni prima e fortemente radicata all'interno della società. La residualizzazione della risposta detentiva in ambito minorile è frutto innanzitutto di un cambiamento culturale che portò a un drastico calo degli ingressi in carcere già a partire dalla metà degli anni Settanta, quando massima era la criminalizzazione dei minorenni. Parallelamente, una serie di sentenze della Corte Costituzionale ha fatto da autorevole guida verso l'adozione del codice di procedura penale minorile. Si afferma una nuova interpretazione della devianza minorile e soprattutto del modello di reazione da mettere in campo. Con la sentenza n. 49 del 1973, la Consulta arriva ad affermare che "al conseguimento del peculiare interesse-dovere

dello Stato al recupero del minore (...) è addirittura subordinata la realizzazione o meno della pretesa punitiva”. Lo Stato deve rinunciare dunque al suo potere più sovrano, quello di punire, se esso contrasta con il recupero del giovane alla società. E sempre la Corte ci ricorda “la natura residuale della carcerazione minorile, da utilizzare in chiave esclusivamente educativa e mai punitiva” (sentenza n. 125 del 1992).

Dai primi anni '90, subito dopo l'introduzione del nuovo processo minorile, la presenza media giornaliera negli Istituti Penali per Minorenni non è mai arrivata alle cifre raggiunte dopo l'emanazione del cosiddetto Decreto Caivano del settembre 2023, il quale, tra le altre cose, ha ampliato il ricorso al carcere in fase cautelare, nonostante molti strumenti internazionali, tra cui le Regole di Pechino delle Nazioni Unite, affermino che “La detenzione in attesa di giudizio deve essere utilizzata solo come ultima istanza e per il periodo di tempo più breve possibile” (regola 13.1). Il Decreto Caivano, che costituisce il più grande stravolgimento dei principi della giustizia penale minorile italiana mai avvenuto dalla riforma del 1988, non costituisce solamente un insieme di norme ma è anche veicolo di un chiaro messaggio culturale, per il quale la reazione alla devianza minorile deve essere declinata in chiave strettamente punitiva e rinunciare ai principi educativi che l'avevano informata distinguendola dalla giustizia destinata agli adulti.

La vita interna alle carceri minorili ha oggi acquisito connotati tragici. Per la prima volta nella storia abbiamo assistito a un problema di sovraffollamento negli Ipm, al quale il governo ha risposto con la sola disposizione di nuovi spazi detentivi (una soluzione dai costi anche economici sproporzionati rispetto alla mancata funzione educativa di tali strutture), nonché facilitando in chiave punitiva il trasferimento dei neomaggiorenni a carceri per adulti con conseguenze drammatiche. La quotidianità si svolge molto spesso in cella e si allontana nettamente dalle disposizioni previste dalla Direttiva UE 2016/800, alla quale l'Italia ha fornito un grande contributo proprio grazie alla considerazione che l'intera Europa aveva del modello italiano, capace di residualizzare il carcere e la risposta meramente punitiva a favore di un reale recupero del minore e del giovane adulto. Il D.Lgs. n. 121 del 2018, che ha introdotto norme specifiche per un ordinamento penitenziario minorile, è oggi grandemente disatteso nei propri principi fondativi. Le carceri minorili sono luoghi degradati fin dallo spazio che i ragazzi e le ragazze reclusi si trovano ad abitare. Le attività interne sono insufficienti. L'uso di psicofarmaci è alto. Le inchieste per tortura in corso a Milano e Roma aprono scenari inquietanti.

Il tavolo di lavoro si confronterà con la situazione concreta attuale degli Ipm per come emerge ad esempio dall'ultimo Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile pubblicato nel febbraio 2026 sul portale Ragazzi Dentro. Con uno sguardo anche alla relazione finale del tavolo 5 degli Stati Generali dell'esecuzione penale, che nel 2016 trattò il tema dei minorenni autori di reato, il tavolo si concentrerà sugli strumenti normativi e amministrativi che permettano di recuperare un approccio rispettoso della dignità del minore e teso al suo necessario recupero sociale. Si interrogherà sull'affermazione dei diritti dei giovani reclusi, a partire dal diritto ad abitare uno spazio dignitoso che non li faccia sentire sviliti e immeritevoli. Rifletterà sul modello di custodia oggi attuato negli Ipm, dove

l'obbligo di indossare la divisa da parte della polizia penitenziaria imposto dall'attuale amministrazione ben simboleggia la tensione verso un rapporto basato sulla distanza e l'autorità piuttosto che sulla prossimità e il supporto. Il tavolo valuterà l'opportunità di mantenere il controllo di polizia solo all'esterno del perimetro di vita dei ragazzi e delle ragazze, creando uno spazio di condivisione di tipo comunitario basato sulla responsabilizzazione. Si interrogherà inoltre sulle figure professionali oggi presenti, per valutare se i cambiamenti sociali degli ultimi decenni nonché il mutamento che si registra nei giovani che incrociano il sistema della giustizia minorile non imponga un loro ripensamento. A partire dal concetto delle sezioni a custodia attenuata previste nel D.Lgs. n. 121 del 2018, guarderà a una quotidianità aperta, che si svolga al di fuori delle stanze di pernottamento e impegnata in attività significative, ma che sia capace anche di aprirsi al territorio esterno, immergendosi nel contesto scolastico, lavorativo, relazionale che esso offre. Le attività scolastiche dovranno avere preminenza su tutte le altre, nella consapevolezza che l'emancipazione culturale è la chiave fondamentale per restituire alla società una persona capace di prendere in mano a tutto tondo la propria esistenza. Verrà discussa anche la scelta organizzativa di accorpate a livello ministeriale la gestione della giustizia minorile a quella dell'area penale esterna rivolta agli adulti, per valutare in che misura abbia o meno funzionato, se vada ripensata o si debbano trovare strategie affinché acquisti nuovo senso. Il tavolo di lavoro guarderà infine alla prospettiva della decarcerizzazione, per come si era imposta nella cultura della giustizia minorile italiana, fino alla possibilità per i più giovani di un cambio di paradigma che metta in discussione il modello detentivo a favore di misure non segregative che sviluppino i fondamentali contesti relazionali.

TAVOLO 3 - Area penale esterna, messa alla prova e comunità minorili

AMBITO DI RIFERIMENTO

Negli ultimi anni il sistema della giustizia minorile italiana ha attraversato una fase di trasformazione significativa, trovandosi al crocevia tra il proprio impianto originario – fondato sulla centralità della funzione educativa, sulla residualità della detenzione e sulla valorizzazione delle misure di comunità – e nuove sollecitazioni di natura normativa, sociale e organizzativa. In questo scenario, l'area penale esterna e il sistema delle comunità per minorenni assumono un ruolo sempre più centrale, ma anche più complesso, nel garantire percorsi realmente orientati alla responsabilizzazione e all'inclusione.

I dati più recenti mostrano con chiarezza come il modello italiano continui a essere fortemente orientato verso l'esterno: la grande maggioranza dei minorenni in carico ai servizi è coinvolta in percorsi che si svolgono nel contesto sociale e territoriale, mentre il ricorso alla detenzione resta residuale, seppur in aumento. Così come in aumento risulta essere il numero complessivo dei ragazzi e delle

ragazze in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, che a fine marzo 2026 erano 17.618. Alla stessa data le presenze negli Ipm erano 545, ma in passato hanno superato le 600 unità, con un aumento del 50% rispetto alla situazione precedente l'entrata in vigore del Decreto Caivano.

Le più recenti rilevazioni statistiche del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità mostrano che continuano a prevalere le misure di area penale esterna rispetto alla detenzione, con decine di migliaia di minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni per l'attuazione delle misure penali sul territorio. L'analisi statistica evidenzia anche una presenza significativa di giovani adulti fino ai 25 anni nei servizi minorili, con una composizione sempre più multietnica, indicando come gli stranieri rappresentino una quota importante dell'utenza complessiva nei servizi e nelle comunità.

Inoltre, i dati descrivono un quadro in cui gli Uffici di Servizio Sociale continuano a intervenire su un numero elevato di casi e restano un nodo centrale nell'esecuzione delle misure: il circuito dell'area penale esterna si conferma elemento strutturale della giustizia minorile italiana, mentre il ricorso alla detenzione resta più contenuto e residuale rispetto alle misure esterne. Questo orientamento risponde a un principio fondamentale: evitare la rottura dei legami sociali e prevenire processi di marginalizzazione, mantenendo la persona minorenni all'interno del proprio contesto di vita.

Tale impostazione trova un rafforzamento anche sul piano normativo, in particolare con il D.Lgs. 121/2018, che definisce l'esecuzione penale minorile come un sistema orientato alla responsabilizzazione, all'educazione, all'inclusione sociale e allo sviluppo della persona, valorizzando strumenti come la giustizia riparativa e prevedendo per tutte le misure la costruzione di un programma educativo individualizzato. In questa prospettiva, la detenzione si configura come extrema ratio, mentre l'esecuzione si realizza preferibilmente nei contesti di vita del minorenni, nel rispetto delle relazioni familiari e territoriali.

L'area penale esterna comprende l'insieme delle misure applicate al minorenni autore di reato al di fuori degli istituti penali, tra cui: la messa alla prova, l'affidamento in prova ai servizi sociali, le prescrizioni e la permanenza in casa ed il collocamento in comunità. La possibilità di utilizzare queste misure permette alla persona minorenni di mantenere i legami familiari e sociali, di evitare gli effetti stigmatizzanti della detenzione e di responsabilizzare il minorenni attraverso attività concrete (studio, lavoro, volontariato). All'interno di questo quadro, la messa alla prova – recentemente minata nella propria vocazione universalistica dalle preclusioni introdotte dal Decreto Caivano – rappresenta sicuramente il principale dispositivo operativo nel lavoro con i minorenni autori di reato: migliaia di percorsi ogni anno, con un'elevata percentuale di esiti positivi, testimoniano l'efficacia di interventi fondati su fiducia, accompagnamento e responsabilizzazione.

Le comunità educative che accolgono minorenni sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria rappresentano uno strumento fondamentale per la realizzazione di progetti educativi personalizzati rivolti a minorenni sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nei casi in cui il contesto familiare di origine risulti non idoneo o insufficiente a garantire tutela, protezione e crescita.

equilibrata. Tali strutture rispondono a molteplici bisogni della persona minorenni, tra cui: accoglienza e protezione; sostegno psicologico e relazionale; accompagnamento nello sviluppo delle autonomie personali e sociali; promozione dell'inclusione scolastica, sociale e comunitaria.

Il crescente numero di minorenni stranieri non accompagnati e di minorenni privi di un contesto familiare stabile evidenzia la necessità di potenziare le comunità educative sul territorio, garantendo la disponibilità di servizi in grado di rispondere in maniera articolata alle diverse esigenze delle persone minorenni. Così come è importante che il sistema delle comunità sia messo in grado di integrare il percorso educativo con interventi specializzati in caso di disturbi psichiatrici, problematiche relazionali complesse o dipendenze da sostanze, assicurando un supporto mirato al recupero funzionale e alla presa in carico globale del minore.

Accanto a questi elementi di continuità, emergono tuttavia tensioni e criticità che pongono interrogativi rilevanti sul funzionamento complessivo del sistema:

- L'ampia diffusione della messa alla prova evidenzia il rischio di standardizzazione dei progetti e la difficoltà di mantenere un reale livello di personalizzazione degli interventi.
- La limitata disponibilità di risorse economiche per supportare progetti educativi sul territorio e le progettualità e la mancanza di continuità dei finanziamenti rendono fragili le progettualità e la loro stabilità.
- La carenza di personale educativo, sempre meno interessato al lavoro sul territorio con i minorenni a causa di retribuzioni e riconoscimenti insufficienti, riduce la capacità di un intervento qualificato
- Si osserva una crescente complessità dei profili dei minorenni in carico, caratterizzati da fragilità psicosociali, percorsi migratori, assenza di reti familiari, problematiche legate all'uso di sostanze. In tale contesto, la capacità del sistema di garantire equità nell'accesso alle misure di comunità appare non sempre uniforme: ad esempio, i dati evidenziano come i minorenni stranieri siano significativamente meno presenti nei percorsi aperti rispetto alla loro incidenza nei contesti detentivi, segnalando una possibile disuguaglianza legata alla disponibilità di risorse sociali e relazionali.
- Il ruolo delle comunità si configura sempre più come snodo cruciale, ma anche come spazio attraversato da ambivalenze: luoghi educativi e di crescita, ma talvolta chiamati a svolgere funzioni di contenimento di situazioni ad alta complessità. Ciò richiede una riflessione sulla loro identità pedagogica e sulle condizioni organizzative e professionali necessarie a preservarla.
- Le comunità educative hanno registrato una diminuzione negli anni a causa di scarsa valorizzazione istituzionale, con chiusure repentine e modifiche nei progetti educativi in contesti meno complessi. Ad oggi, in alcune aree (ad esempio il Nord Italia), le strutture risultano insufficienti a rispondere ai bisogni territoriali, generando spostamenti dei minorenni verso comunità del Centro-Sud e compromettendo il principio di territorialità, con conseguenti difficoltà per le famiglie.
- L'integrazione tra i diversi sistemi coinvolti (giustizia, servizi sociali, sanitario, territorio) rappresenta un presupposto essenziale del modello, ma nella pratica si

confronta con frammentazioni, differenze organizzative e difficoltà di coordinamento.

- In particolare, si riscontra una forte carenza della presa in carico sanitaria dei minorenni in area penale (neuropsichiatria infantile, psicologi, ecc.) dovuta alla scarsità di personale dedicato o per lunghi tempi di attesa. Ciò comporta difficoltà significative nell'inserimento dei minorenni in comunità, spesso non disponibili nei tempi necessari del processo penale. In ogni caso, vanno potenziate le professionalità operanti nelle comunità al fine di non trovarsi ad assistere a una selezione delle disponibilità di accoglienza, così da garantire sempre anche alle persone minorenni che presentano profili di complessità comportamentale una collocazione comunitaria e non segregante. I disagi sociali vanno inoltre distinti dai disagi psichiatrici e non medicalizzati.

- Il lavoro professionale nel contesto delle comunità è sempre più esposto al rischio di burocratizzazione, con conseguente compressione degli spazi dedicati alla relazione educativa e al sostegno alla crescita del minorenne.

- Infine, il sistema appare attraversato da una tensione strutturale più ampia tra il paradigma educativo, che storicamente lo ha caratterizzato, e nuove spinte, anche normative e culturali, orientate verso una maggiore attenzione agli aspetti di controllo e sicurezza. Tale tensione non è puramente teorica, ma si riflette concretamente nelle pratiche quotidiane e nelle scelte operative, condizionando le modalità di presa in carico, la definizione dei progetti educativi e le relazioni tra operatori, minorenni e contesti istituzionali.

A partire da queste considerazioni, il presente tavolo di lavoro si propone come spazio di confronto e approfondimento condiviso, finalizzato a interrogare criticamente le pratiche in atto, a individuare i principali nodi problematici e a esplorare possibili traiettorie di sviluppo. L'obiettivo è contribuire a rafforzare un sistema capace di coniugare efficacia, equità e coerenza con i principi fondativi della giustizia minorile, mantenendo al centro la persona del minorenne e il suo percorso evolutivo, dentro una prospettiva realmente orientata alla comunità.

TAVOLO 4 – Giovani migranti e sistema di giustizia minorile

AMBITO DI RIFERIMENTO

La legge 47/2017, nota come "Legge Zampa", è riconosciuta come un intervento all'avanguardia nel panorama europeo, capace di tradurre in misure concrete i principi della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e adolescenza per i minorenni stranieri non accompagnati (MSNA). Essa sancisce chiaramente il principio della parità di trattamento con i minorenni di cittadinanza italiana o dell'UE e un sistema di garanzie - dalla valutazione multidisciplinare dell'età alla tutela volontaria, dall'istruzione alla salute - volto a proteggere un gruppo di giovani particolarmente vulnerabili. Parallelamente, il D.P.R. 448/1988 ha storicamente rappresentato un modello di giustizia minorile fondato sulla residualità della detenzione e sulla centralità del progetto educativo.

Alcune fonti ed analisi rivelano una frattura profonda tra queste due architetture normative e la loro applicazione concreta: le misure previste dalla legge non vengono applicate come dovrebbero, determinando un sistema di accoglienza inadeguato che paradossalmente spinge i minorenni a diventare vittime o autori di reato. L'analisi dimostra come le inadeguatezze croniche del sistema di accoglienza, lungi dall'essere un problema puramente amministrativo, costituiscano un fattore determinante che spinge i MSNA nel circuito penale e ne aggrava la condizione una volta all'interno di questa situazione.

Quello che emerge è un quadro grave e allarmante, nonostante i numeri delle presenze di MSNA siano in calo negli ultimi anni, passando alle 23.226 presenze della fine del 2023 alle 17.011 della fine del 2025 (secondo i [dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali](#)): un sistema di accoglienza caratterizzato da disomogeneità, carenza di posti adeguati e rispondenti ai bisogni e ai diritti dei ragazzi, personale non formato sulle specificità transculturali. Questa fragilità iniziale si intreccia con una presa in carico istituzionale frammentata, dove l'assenza di protocolli inter-istituzionali e la scarsa collaborazione tra USSM, servizi sociali, ASL e scuola impediscono la costruzione di percorsi educativi individualizzati. Ne deriva un vuoto di protezione che rende i minorenni facilmente preda di reti illegali, sfruttamento, abuso oltre a predisporre condizioni precarie che facilitano la commissione di reati. La scarsa applicazione della tutela volontaria, la poca attenzione alla transizione all'età adulta (se si considera l'età in cui i ragazzi giungono) e la mancanza di mediazione linguistico-culturale privano i ragazzi di figure di riferimento e della possibilità di essere ascoltati e di comprendere appieno i procedimenti che li riguardano.

Quando il fallimento del sistema di accoglienza e di welfare porta un minorenne straniero a commettere un reato, il suo ingresso nel sistema penale si trasforma in una seconda, e spesso più severa, condanna. Il [rapporto che Defence for Children Italia ha condotto nel 2025](#) in collaborazione con il Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità evidenzia come, nel sistema di giustizia, questi ragazzi si trovino in una posizione di svantaggio strutturale. L'assistenza legale è spesso solo formale, con scarsi contatti tra avvocato d'ufficio e la persona minorenne, e una collaborazione quasi inesistente con l'USSM. Le prassi di accertamento dell'età si discostano pericolosamente dal protocollo multidisciplinare, ricorrendo a metodi invasivi e non garantendo i diritti del presunto minorenne. Inoltre, la valutazione individuale, sebbene prevista, soffre di una preparazione inadeguata del personale sulle tematiche migratorie, mentre la salute mentale dei ragazzi è spesso affrontata con un ricorso eccessivo a psico-farmaci. La conseguenza è una discriminazione di fatto: l'85% dei rispondenti ad un sondaggio effettuato da Defence for Children concorda sul fatto che un MSNA nel circuito penale incontri maggiori difficoltà rispetto a un coetaneo italiano.

L'approvazione del Decreto Caivano (D.L. 123/2023) ha ulteriormente aggravato questo quadro, introducendo norme che, di fatto, aumentano il ricorso alla detenzione per i minorenni, in netto contrasto con i principi fondativi del D.P.R. 448/88 e della nostra Costituzione e con i principi e le norme internazionali che raccomandano il carcere come extrema ratio.

Per i MSNA, già esposti a un sistema di accoglienza carente e a un procedimento penale che fatica a riconoscere le loro vulnerabilità, questo significa un rischio ancora maggiore di finire in un circuito detentivo dal quale è più difficile uscire. Guardando all'anno 2025, gli stranieri sono il 23,14% del totale dei ragazzi e delle ragazze in carico ai servizi sociali della giustizia, mentre salgono al 41,69% dei collocamenti nelle comunità, al 41,98% degli ingressi nei Centri di Prima Accoglienza, fino al 46,03% degli ingressi negli IPM. Man mano che il sistema si dirige verso misure più repressive e contenitive aumenta la percentuale degli stranieri, e molti di loro sono MSNA.

Il tavolo di lavoro si confronterà con questa correlazione tra fallimento dell'accoglienza e ingresso nel penale. Si interrogherà su come ripristinare la centralità del minorenni, integrando i due sistemi (civile e penale) per restituire effettività alle garanzie già previste dalla legge. L'obiettivo è delineare un percorso che, partendo dall'accoglienza, possa prevenire il coinvolgimento penale e, laddove esso si verifichi, assicurare che la risposta penale sia davvero l'ultima risorsa e che sia informata ai principi educativi e di recupero, superando le discriminazioni strutturali oggi esistenti.

TAVOLO 5 - Competenze, organizzazione e risorse della giustizia minorile

AMBITO DI RIFERIMENTO

La giustizia minorile italiana, sancita dal D.P.R. 448/1988, è stata per decenni un modello riconosciuto a livello internazionale. Il suo fondamento risiedeva in un approccio pedagogico ed educativo che presupponeva non solo una norma all'avanguardia, ma un'architettura organizzativa, professionale e formativa capace di sostenerlo. Al cuore di questo sistema vi era la consapevolezza che la risposta alla devianza minorile non potesse essere affidata a strutture e competenze pensate per gli adulti, ma richiedesse una specializzazione: professionalità specifiche, percorsi formativi dedicati, e una struttura amministrativa autonoma e coerente con la propria missione.

Questa specializzazione si reggeva su pilastri fondamentali. Il primo era il Dipartimento per la Giustizia Minorile (DGM), un'entità autonoma all'interno del Ministero della Giustizia, che gestiva in modo unitario gli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM), gli Istituti Penali per i Minorenni (IPM) e i Centri per la Giustizia Minorile (CGM). Il secondo era la presenza di comunità specifiche ministeriali, luoghi pensati per rispondere alle esigenze educative dei minorenni autori di reato, in alternativa al carcere. Il terzo era un sistema di formazione del personale altamente specializzato, garantito da tre scuole dedicate, che preparavano educatori, assistenti sociali e personale di polizia penitenziaria al rapporto con l'universo minorile. Infine, vi era un sistema di investimenti mirati e supervisione costante, volto a sostenere progetti educativi individualizzati e garantire la qualità degli interventi.

Negli ultimi anni, questo impianto è stato progressivamente smantellato.

Gli operatori della giustizia lamentano di non ricevere formazione adeguata in relazione alle nuove problematiche che si affrontano, ossia questioni legate alle specificità dei MSNA in aumento nel sistema di giustizia a causa di mancata accoglienza, nuove tecnologie, incremento del disagio psicologico, dipendenze, discontinuità scolastiche e conflittualità relazionali. A margine anche la difficoltà a riconoscere fenomeni complessi come la tratta di esseri umani e le nuove schiavitù.

Gli interventi socio-educativi sono sempre più standardizzati nonostante la specifica e continua attenzione sui diritti dei minorenni alla luce delle nuove normative europee (es. direttiva 2016/800UE).

La carenza e talvolta assenza di risorse rende spesso impersonale il progetto educativo individualizzato. L'utilizzo di quel che c'è e non di quello che sarebbe necessario riafferma una logica dell'accontentarsi, del non sperare, del non assecondare le potenzialità. Spesso induce alla rassegnazione o a nuova ribellione. A monte di queste criticità operative, vi sono scelte organizzative e di politica gestionale che hanno eroso la specificità della cultura minorile. Innanzitutto il tavolo di lavoro dovrà interrogarsi sulla riforma del 2015 (D.P.C.M. n. 84 del 15 giugno 2015), che ha trasformato il DGM in Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (DGM/C) attribuendogli la competenza sull'esecuzione penale esterna precedentemente in capo al DAP, per valutare se abbia davvero portato con sé i valori teorici auspicati dall'intento riformatore o non abbia invece nella prassi finito per rappresentare un primo, significativo cambio di passo, facendo temere una progressiva "adultizzazione" delle logiche e delle procedure. Va costruito un modello che eviti ogni squilibrio numerico del carico di lavoro e uno sbilanciamento degli investimenti economici a sfavore della specificità minorile, rendendola residuale nella spesa e nell'agenda politica. Contestualmente, si è assistito alla chiusura delle tre scuole di formazione dedicate (Castiglione della Pescaia, Roma, Messina), un atto che ha interrotto un percorso storico di specializzazione del personale, oggi spesso lasciato a confrontarsi con la complessità senza gli strumenti adeguati. Parallelamente, le comunità specifiche ministeriali, che rappresentavano un'eccellenza educativa, sono state chiuse o riconvertite, riducendo la disponibilità di luoghi pensati su misura per il recupero. Il raccordo con le comunità educative territoriali risente inoltre della qualità e dell'interesse delle politiche locali sociali rispetto alla devianza degli adolescenti.

La disattenzione per la specializzazione degli operatori, sottolineata non solo dalla normativa nazionale, ha portato a bandi per educatori negli IPM che richiedono lauree generiche, non necessariamente in scienze dell'educazione o pedagogia, snaturando il cuore professionale dell'intervento. Infine, la contrazione degli investimenti su progetti e la mancanza di una sistematica supervisione lasciano gli operatori soli, esposti al burn-out e privi di spazi di rielaborazione dell'esperienza, minando ulteriormente la qualità del lavoro educativo. Anche la formazione della polizia penitenziaria deve riappropriarsi della specificità del lavoro con i minorenni, così come non si può non prendere atto che la dirigenza amministrativa dei CGM e quella penitenziaria degli Ipm spesso non possiedono gli strumenti tecnici per comprendere la peculiarità del settore.

Il quadro delineato è quello di una specializzazione che si sta esaurendo insieme all'attenzione ai diritti dell'infanzia e adolescenza che aveva caratterizzato l'approccio del D.P.R. 448/88.

Il tavolo di lavoro si confronterà con le cause e gli effetti di questo processo, analizzando le scelte organizzative, formative e di gestione delle risorse che hanno determinato il declino cui stiamo assistendo e interrogandosi su come invertire la rotta. L'obiettivo è ricostruire un'architettura organizzativa, formativa e di risorse che restituisca alla giustizia minorile la sua specificità, in grado di rispondere con competenza e umanità alla complessità dei minorenni e dei giovani adulti che incontra.

TAVOLO 6 - Salute a misura di minorenne

AMBITO DI RIFERIMENTO

Secondo la definizione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), la salute non può limitarsi alla mera assenza di malattia, configurandosi piuttosto come uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale. Tale principio assume un valore dirimente per l'individuo in età evolutiva, fase in cui il benessere coincide con il diritto a uno sviluppo armonico che il contatto con il sistema penale rischia costantemente di compromettere o traumatizzare. La tutela della salute per i giovani che incrociano la giustizia minorile — contesto in cui il principio cardine dell'equivalenza delle cure richiede un'applicazione rigorosa — deve farsi carico della peculiare vulnerabilità dell'adolescente, integrando l'assistenza clinica con il sostegno educativo e sociale. Il tavolo si interrogherà pertanto sulle strategie necessarie a de-istituzionalizzare la cura: se la salute è espressione di un benessere sociale, l'investimento prioritario deve convergere sui contesti comunitari.

Lo scenario attuale — segnato dall'incremento delle presenze negli IPM e nei servizi esterni a seguito del cosiddetto Decreto Caivano, nonché da un malessere psicologico diffuso a cui il sistema appare impreparato a rispondere — impone un'urgente riflessione critica. La salute non può essere un ambito isolato, delegato esclusivamente alle ASL, ma deve divenire il filo conduttore di ogni intervento: dalla comunità al carcere, dai servizi sociali ai percorsi di messa alla prova. L'organizzazione dei servizi deve fondarsi su un'integrazione socio-sanitaria che superi la frammentarietà tra assistenza intramuraria e territoriale, assicurando l'effettiva garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e una continuità terapeutica che non si interrompa nelle fasi di transizione da o verso il circuito penale. In tal senso, i servizi per l'età evolutiva e i consultori devono essere parte integrante del sistema di supporto.

La prevenzione svolge nel contesto minorile un ruolo cruciale: essa deve accompagnare la crescita del minorenne e rappresentare l'occasione per sanare ogni debito sanitario accumulato da giovani spesso confinati ai margini della società. L'educazione all'affettività e alla salute riproduttiva, insieme alla centralità

dello sport e di una corretta alimentazione, vanno considerati pilastri del benessere psicofisico e obiettivi costanti dell'azione trattamentale.

Centrale appare il tema della salute mentale e della presa in carico psicologica. Come autorevolmente affermato dall'OMS nel documento *Health in Prisons* del 2014, "gli adolescenti spesso manifestano i disturbi di salute mentale in modo diverso dagli adulti, e i trattamenti e gli interventi a loro destinati devono tenerne conto. Ciò vale anche per i giovani adulti". Si osserva invece, in particolare negli IPM, un ricorso preoccupante alla terapia farmacologica, talvolta utilizzata come improprio strumento di gestione dell'ordine interno o come risposta semplificata a disagi profondi. Così come si osserva un uso del trasferimento come mezzo per disfarsi del problema. È necessario recuperare modelli di intervento basati sulla parola, sull'ascolto e sul supporto psicoterapeutico, contrastando la medicalizzazione del disagio adolescenziale. Bisogna intervenire sulla rilevazione precoce dei traumi pregressi e sulla prevenzione dell'autolesionismo, fenomeno che troppo spesso rimane l'unico e drammatico linguaggio a disposizione dei ragazzi per esprimere la propria sofferenza.

Occorre evitare lo stigma della malattia mentale, riconoscendo il disagio dell'adolescente come un carico da sostenere all'interno della comunità, senza operare distinzioni o esclusioni basate sulla vulnerabilità psichica. Anche un comportamento aggressivo o di difficile gestione rappresenta spesso un sintomo che esige una risposta pedagogica prima che clinica. Qualora la rete delle comunità minorili fatichi a farsi carico di tali situazioni, la soluzione non risiede nel trasferimento verso strutture sanitarie, che rischiano di trasformarsi in vicoli ciechi terapeutici, bensì nel potenziamento delle professionalità e della formazione del personale educativo. Solo in casi estremi e di accertata rilevanza psichiatrica si dovrà ricorrere a comunità a specifica vocazione sanitaria. Parallelamente, il fenomeno del policonsumo e la gestione delle doppie diagnosi richiedono politiche di riduzione del danno e protocolli mirati che si discostino dai modelli standardizzati per gli adulti.

Il tavolo rifletterà inoltre sulla necessità di una formazione congiunta tra il personale sanitario e quello della giustizia minorile. Il linguaggio della cura, quello della presa in carico e quello della custodia devono trovare un punto di sintesi che ponga al centro la persona minorenni. Sarà inoltre valutato il ruolo di figure specialistiche — quali etnopsichiatri, neuropsichiatri infantili, mediatori culturali e psicologi dell'età evolutiva — all'interno degli istituti e dei servizi.

Il tavolo proporrà inoltre linee guida affinché il diritto alla salute diventi il volano per una revisione degli spazi, che devono essere il meno possibile costrittivi. Per quanto concerne gli IPM, il tempo trascorso nelle camere di pernottamento deve essere ridotto al minimo, privilegiando spazi di vita aperti, armonici e luminosi. È tassativo che i giovani non siano mai soggetti a regimi di isolamento, pratica che produce effetti devastanti sul piano psicofisico ed è espressamente vietata dagli standard delle Nazioni Unite per la protezione dei minorenni privati della libertà.