

A cura di

Marta Barbieri e Giorgio Giacomelli

La tutela dei minori a Milano

Una prospettiva di sistema

Prefazione di
Marco Rasconi



A cura di

Marta Barbieri e Giorgio Giacomelli

La tutela dei minori a Milano

Una prospettiva di sistema

Prefazione di
Marco Rasconi

Progetto sostenuto da

Fondazione
CARIPLO



 **Egea**

Copertina: Zazo - Milano
Impaginazione: Corpo4 Team - Milano

Copyright © 2021 EGEA S.p.A.
Via Salasco, 5 - 20136 Milano
Tel. 02/5836.5751 - Fax 02/5836.5753
egea.edizioni@unibocconi.it - www.egeaeditore.it

Prima edizione: luglio 2021

ISBN (volume) 978-88-238-4666-1
ISBN (ebook) 978-88-238-8483-0



Quest'opera, e ogni sua parte, è protetta dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in questa versione digitale sotto la licenza *Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC BY-NC-ND 4.0).

Scaricando quest'opera, l'Utente accetta tutte le condizioni dell'accordo di licenza per l'opera come indicato e riportato sul sito: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Per l'indispensabile contributo alle attività di realizzazione della ricerca, si ringraziano: per il *Tribunale per i minorenni di Milano*, Maria Carla Gatto, Luisa Calandrelli, Elly Marino e Paola Ortolan; per la *Procura per i minorenni di Milano*, Ciro Cascone; per il *Tribunale ordinario di Milano*, Roberto Bichi, Elisabetta Canevini e Fabio Roia; per la *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano*, Francesco Greco e Maria Letizia Mannella; per il *Comune di Milano*, Daniela Attardo, Antonella Angela Colombo, Barbara Lucchesi, Cosimo Palazzo, Miriam Pasqui, Maria Angela Pedrinelli, Michele Petrelli e Silvia Zandrini; per la *Polizia Locale di Milano*, Giorgio Motta e Silvia Terrana; per il *Consiglio Regionale della Lombardia*, Roberto Saini; il *Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Lombardia* Riccardo Bettiga; per l'*Ordine degli Avvocati di Milano*, Carmelo Ferraro e Paola Lovati; per la Comunità San Paolo della *Fondazione Fratelli di San Francesco d'Assisi*, Michela Mineo; per *Save the Children*, Valentina Polizzi; per *ActionAid*, Valentina di Pietro, Chiara Parapini e Vittoria Pugliese; per *Spazio Aperto Servizi Cooperativa Sociale ONLUS*, Simona Fazio; per *Centro italiano aiuti all'infanzia* (CIAI), Daniela Russo.

La ricerca è stata realizzata grazie al contributo incondizionato di **Fondazione Cariplo**.

Indice

Premessa XI

Introduzione XIII

PARTE 1

Minori in Europa, Italia e Milano: elementi di inquadramento

1. Trend generali in tema di tutela dei minori 3

di *Sara Berloto e Elisabetta Notarnicola*

1.1 Inquadramento demografico 5

1.2 Il mondo della scuola 9

1.3 La condizione economica delle famiglie 16

1.4 Fragilità sociale e familiare 19

1.5 Le specificità del contesto milanese e la connessione
con il tema dei diritti dei minori 22

Note 24

2. La tutela dei minori: inquadramento degli ambiti
di ricerca 25

di *Eleonora Perobelli e Francesco Vidé*

2.1 I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) 27

2.2 Le adozioni 32

2.3 Le situazioni di abuso e maltrattamento 36

2.4 La rete come luogo di possibile violazione dei diritti
dei minori 38

Note 52

PARTE 2

La tutela dei minori sul territorio di Milano

3. Minori stranieri non accompagnati (MSNA)	57
<i>di Eleonora Perobelli e Francesco Vidè</i>	
3.1 Il ruolo degli Uffici Giudiziari	57
3.2 Il ruolo del Comune di Milano	75
3.3 Il ruolo del Terzo Settore	87
3.4 Le principali evidenze in un'ottica comparativa	91
Note	94
4. Adozioni	95
<i>di Marta Barbieri e Sara Berloto</i>	
4.1 Il ruolo degli Uffici Giudiziari	95
4.2 Il ruolo del Comune di Milano	111
4.3 Il ruolo del Terzo Settore	117
4.4 Le principali evidenze in un'ottica comparativa	123
Note	123
5. Abusi e maltrattamenti verso minori	125
<i>di Giorgio Giacomelli e Lorenza Micacchi</i>	
5.1 Il ruolo degli Uffici Giudiziari	125
5.2 Il ruolo del Comune di Milano	153
5.3. Il ruolo del Terzo Settore	158
5.4 Le principali evidenze in un'ottica comparativa	160
Note	162
6. I minori e la rete web	163
<i>di Marta Barbieri e Lorenza Micacchi</i>	
6.1 Il ruolo degli Uffici Giudiziari	163
6.2 Il ruolo degli altri attori	188
Note	191
7. La tutela dei minori durante l'emergenza Covid-19	193
<i>di Giorgio Giacomelli e Elisabetta Notarnicola</i>	
7.1 Gli interventi di riconfigurazione dell'offerta di servizi durante l'emergenza	193

7.2	Emergenza sanitaria ed emergenza sociale: i dati relativi al <i>lockdown</i>	195
	Note	200
8.	Conclusioni	201
	a cura di Giovanni Valotti	201
	Note	211
9.	Bibliografia	213
Autori		215

Premessa

Sono tanti i ragazzi in Italia, a Milano ed in Europa. E per fortuna, mi viene da dire, perché rappresentano il nostro futuro. Anche se i dati demografici mostrano un trend di nascite in continua diminuzione. C'è un ampio e variegato tema che riguarda la tutela i minori, come occuparci della loro crescita della loro integrazione, della loro inclusione. Come proteggerli dai pericoli, ma al tempo stesso come valorizzare le loro potenzialità, come far loro respirare un clima di fiducia, mentre respirano aria insalubre in un pianeta che sta consumando le risorse che lasceremo alle generazioni future.

Questa ricerca affronta in modo molto rigoroso e puntuale i diversi problemi che riguardano i minori e quindi anche le loro famiglie: la solitudine che vivono i minori non accompagnati che giungono in Italia e la solitudine che spinge i ragazzi a cercare sul web e sui social surrogati di relazioni; le violenze che subiscono tra le mura domestiche, ma anche quelle che avvengono fuori di casa; gli allontanamenti, gli strappi, le adozioni. Sono tantissimi i minori in difficoltà – e guardando i numeri questi fenomeni fanno impressione. Colpisce e addolora prendere coscienza dell'ampia platea interessata a questi problemi, e sappiamo quanto dolore c'è in ogni famiglia, in ogni ragazzo, in ogni bambino a cui capitano certe sventure. Non è mio compito, in questa prefazione, entrare nel merito dei risultati di questa ricerca; né tantomeno giudicare i motivi che producono questi tristi fenomeni. Troverete nelle pagine che seguono molte risposte a molte delle domande che spesso ci poniamo quando ci soffermiamo a pensare alla tutela dei minori. Ma – lo accennavo all'inizio – c'è un altro tema di cui ci si sta occupando poco e che riguarda la denatalità.

In tutti i paesi europei la fecondità è sotto i 2 figli per donna, la soglia che assicurerebbe il livello tra le generazioni. L'Italia presenta una fecondità

tra le più basse: nel 2017 solo 1,3 figli per donna. Anche qui ci sono molti motivi che spiegano questa tendenza. Fondazione Cariplo, così come si preoccupa dei temi al centro di questa ricerca che vi viene presentata, si preoccupa anche di questo triste e drammatico record negativo delle nascite. Così come si preoccupa dei bambini che vivono in povertà e di quelli che rischiano di rimanere esclusi, fuori dai circuiti di formazione, educazione, crescita culturale. La povertà educativa è fortemente connessa a fenomeni di degrado sociale. Tenere i bambini e i ragazzi dentro un circuito virtuoso anche quando le famiglie o i contesti da cui provengono sono oggettivamente problematici dovrebbe essere l'obiettivo di tutti. Per farlo occorre conoscere i problemi; per questo è importante sostenere la ricerca sociale, base dalla quale partire per proporre soluzioni.

Marco Rasconi,

Presidente Commissione Servizi alla Persona di Fondazione Cariplo

Introduzione

di *Giovanni Valotti*

L'obiettivo di questo studio è fornire una rappresentazione complessiva del mondo dei minori sul territorio della città di Milano. Il fine non è tanto descrivere l'infanzia e i fenomeni ad essa collegati o rappresentare la vita di bambini, ragazzi e delle loro famiglie, quanto piuttosto focalizzarsi sui fenomeni che più sono collegati alla tutela dei diritti dei minori. Adottare questa prospettiva significa riconoscere la rilevanza che le iniziative di protezione e tutela assumono in un momento storico in cui i grandi cambiamenti sociali ed economici in corso rischiano di travolgere i soggetti più fragili della nostra società. In una metropoli come Milano, l'eterogeneità e la rapidità di modificazione del tessuto sociale cittadino portano alla luce di continuo situazioni di rischio per i minori presenti in città e, ancor di più, per coloro che vi giungono in funzione dei flussi di popolazione in ingresso.

La ricerca sintetizzata in questo contributo si propone di affrontare, a partire dalle attività di rendicontazione sociale realizzate nel 2019 dagli Uffici giudiziari milanesi, il tema della tutela dei soggetti minori nel territorio in una prospettiva di *governance* allargata, mettendo a fuoco la configurazione e il funzionamento della rete dei soggetti (istituzionali e non) che collaborano a vario titolo al perseguimento di tale fine. Il lavoro di seguito presentato propone una sistematizzazione dei principali processi e degli attori sociali che contribuiscono alla tutela dei minori, con riferimento a quattro particolari ambiti di approfondimento: (i) i minori stranieri non accompagnati; (ii) le adozioni; (iii) gli abusi e i maltrattamenti ai danni dei minori; (iv) il rapporto tra i minori e la rete web. La capacità di tenuta di una società si misura, anzitutto, sulla tutela delle sue componenti più fragili. Per questo motivo i minori stranieri non accompagnati meritano attenzione particolare, in quanto espressione di una combinazione di fra-

gilità economiche e sociali molteplici: anzitutto, la lontananza dai soggetti naturalmente deputati alla cura e alla tutela genitoriale e lo sradicamento – spesso forzato – dai luoghi di origine. Similmente, i processi di adozione dei minori e il radicamento familiare degli stessi insistono su situazioni soggettive e inter-soggettive di estrema delicatezza, che fisiologicamente tendono a imprimere la direzione dello sviluppo relazionale dei minori e la loro proiezione di futuri adulti. Sempre nell’alveo delle relazioni familiari e domestiche, poi, ha luogo la gran parte delle situazioni di maltrattamento e abuso psicologico e fisico ai danni dei minori: in quest’ambito, peraltro, l’emergenza Covid-19 ha inconfutabilmente acuito le situazioni di disagio di varia natura, comprimendone forzosamente gli spazi di espressione all’interno delle mura domestiche. Infine, di sempre crescente rilevanza risulta il rapporto dei minori – nativi digitali – con la rete web e con gli inevitabili rischi legati al suo utilizzo.

Il gruppo di ricerca ha raccolto, su questi ambiti tematici, informazioni attraverso strumenti metodologici di natura composita, sia quantitativa sia qualitativa: da un lato, infatti, la quantificazione dei fenomeni oggetto di analisi è sostanziata dai dati forniti dagli Uffici direttamente coinvolti nella ricerca. D’altra parte, la lettura degli stessi è accompagnata da un processo di interpretazione condotto attraverso interviste in profondità con i principali interlocutori degli Uffici.

All’interno del contributo, ciascun ambito tematico viene analizzato approfondendo il ruolo esercitato dagli Uffici giudiziari competenti, dal Comune di Milano e dal Terzo Settore, e gli ambiti di interazione tra questi. Le evidenze emergenti sono quindi oggetto di riflessione in ottica comparativa, con l’obiettivo di mettere a fuoco i punti di forza del sistema e gli eventuali margini di ulteriore miglioramento.

La prima parte del presente contributo (“*Minori in Europa, Italia e Milano: elementi di inquadramento*”), composta dal primo e dal secondo capitolo, si propone di mettere a fuoco i temi oggetto di analisi. Nel primo capitolo si presentano i principali elementi di inquadramento della tutela dei soggetti minori a livello nazionale e internazionale, approfondendo gli aspetti definatori che delineano i profili di fragilità e le condizioni di contesto entro cui gli strumenti di tutela vengono posti in essere. Nel capitolo successivo vengono presentati i quattro ambiti tematici che il contributo intende affrontare, con l’obiettivo di condividere il perimetro concettuale e proporre una panoramica sui temi trattati.

La seconda parte, dedicata alla *tutela dei minori sul territorio di Milano*, si compone dei capitoli 3, 4, 5 e 6, che approfondiscono i quattro ambiti tematici secondo la struttura sopra anticipata, e del capitolo 7, che sviluppa il tema delle implicazioni della prima ondata dell'emergenza sanitaria sulle condizioni di vita dei minori all'interno delle famiglie e i conseguenti interventi sul fronte delle azioni di tutela da parte della rete inter-istituzionale.

Il capitolo conclusivo propone, attraverso il punto di vista dei soggetti coinvolti nella rete della tutela dei minori sul territorio milanese, alcune riflessioni sulle condizioni di efficace funzionamento della stessa e sulle prospettive future di consolidamento dei meccanismi di collaborazione.

PARTE 1

Minori in Europa, Italia e Milano: elementi di inquadramento

1. Trend generali in tema di tutela dei minori

di Sara Berloto e Elisabetta Notarnicola

Parlando di tutela dei diritti dei minori è opportuno riprendere, anzitutto, quanto è stato definito nel 1989 con la Convenzione ONU sui *Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza* ratificata dagli Stati sovrani tra cui l'Italia. Questa Convenzione ha ispirato le singole legislazioni nazionali e in questa trova fondamento la maggior parte della normativa attualmente in vigore sul tema. Operando una sintesi dei 49 articoli che la compongono, possono essere evidenziati alcuni principi generali:

1. il concetto di **non discriminazione**, in ragione del quale gli stessi diritti devono essere garantiti a tutti i minori, senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione, opinione del bambino/adolescente o dei genitori;
2. il concetto di **superiore interesse** applicato a qualsiasi intervento legislativo e di politica pubblica, per cui in ogni legge, provvedimento, iniziativa pubblica o privata e in ogni situazione problematica, l'interesse del bambino/adolescente deve risultare prevalente rispetto agli altri interessi coinvolti;
3. il concetto di **superiore diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del bambino e dell'adolescente** per cui si deve impegnare il massimo delle risorse disponibili per tutelare la vita e il sano sviluppo dei bambini;
4. il concetto di **ascolto delle opinioni del minore**, che prevede il diritto dei bambini a essere ascoltati in tutti i processi decisionali che li riguardano e il corrispondente dovere, per gli adulti, di tenerne in adeguata considerazione le opinioni espresse.

Oltre a quelli elencati trovano poi successiva declinazione altri principi, che ci permettono di meglio comprendere cosa si intenda per tutela dei minori. In particolare, si esplicita che **i minori che si trovano in condizione di svantaggio** (di qualsiasi natura) **hanno diritto a ricevere supporto e tutela** proporzionati alle loro necessità; che hanno **diritto a serenità** e a un **contesto di vita che possa contribuire allo sviluppo della loro personalità e individualità**; che hanno **diritto a una educazione** adeguata sia in termini di sviluppo culturale che ludico e individuale. Inoltre, quando in situazione di pericolo e rischio, l'interesse primario deve essere sempre quello della **protezione del minore**, sia in casi eccezionali che nella vita quotidiana. A queste si aggiungono altre indicazioni che seguono la stessa impostazione e ribadiscono la primaria importanza della tutela dei minori in ogni circostanza.

Si intuisce quindi che si riconoscono, anche a livello internazionale, delle situazioni che possono essere maggiormente collegate alla necessità di tutelare i diritti dei minori rispetto ad altre. Per questo motivo, la trattazione si soffermerà sulla presentazione di dati relativi ad alcuni fenomeni che più di altri si possono ricondurre alla tutela dei diritti nell'ambito della città di Milano. Si affronterà quindi il tema del contesto familiare e delle proiezioni demografiche (cap. 1.1) per indagare come le caratteristiche delle famiglie, in una società sempre più frammentata, liquida e anziana, possano incidere sul contesto affettivo e relazionale dei minori. Il tema dei divorzi, degli affidamenti dei minori e della cura di questi in condizioni di disagio è rilevante in una città la cui demografia parla di un appiattimento verso nuclei familiari sempre più ristretti e di breve durata, in cui si diventa genitori in una età sempre più adulta. Si discuterà poi il tema dell'accesso all'educazione (cap. 1.2), allo stesso tempo uno dei diritti fondamentali e ambiente dove altri rischi sociali possono emergere in relazione, ad esempio, a svantaggio economico o primo contatto con comportamenti devianti e microcriminalità. Nel contesto metropolitano milanese, il settore scolastico presenta peculiarità ed eterogeneità tra le diverse zone della città, ponendosi talvolta come ambiente preferenziale per il pieno sviluppo dei diritti del minore e, tal'altra, come elemento di facilitazione per eventuali limitazioni o lesioni dei diritti. Successivamente (cap. 1.3) si indagherà il tema della condizione economica, una delle principali cause di potenziale fragilità e rischio sociale che può mettere in allerta rispetto alla tutela dei diritti dei minori. Il tema

della povertà minorile e, più generale, dell'impoverimento delle famiglie è diventato centrale negli ultimi anni e il contesto metropolitano può accentuare questo fenomeno, sia in termini di iniquità territoriali che di maggiore diffusione di contesti degradati e degradanti. Infine (cap. 1.4), si presenteranno alcuni dati sul tema della fragilità familiare e sociale (non connessa al reddito) per esaminare tutte quelle situazioni di difficoltà che possono riguardare indirettamente i minori e tradursi in situazioni di rischio o di lesione dei diritti di questi ultimi. Anche in questo caso il contesto metropolitano, che nasconde tutt'oggi sacche di emarginazione e criminalità, merita particolare attenzione rispetto al rischio di emersione di disagi sociali, specialmente nelle periferie.

La trattazione di queste macro-tematiche è quindi funzionale a rappresentare i principali fattori di potenziale rischio di assenza di tutela o di lesione dei diritti di minori nel contesto milanese. Si utilizzeranno diverse lenti interpretative, con un triplice focus sul livello europeo, il livello italiano e il livello di riferimento della città di Milano, con il fine di indagare i principali trend, i cambiamenti in atto e riflettere sulle principali sfide in tema di tutela dei minori.

Nel secondo capitolo, saranno ricostruiti i tratti distintivi di quattro diversi fenomeni che risultano di particolare rilievo per la tutela dei minori sul territorio milanese: i minori stranieri non accompagnati (MSNA), le adozioni, gli abusi e i maltrattamenti e il tema dei minori e la rete.

1.1 Inquadramento demografico

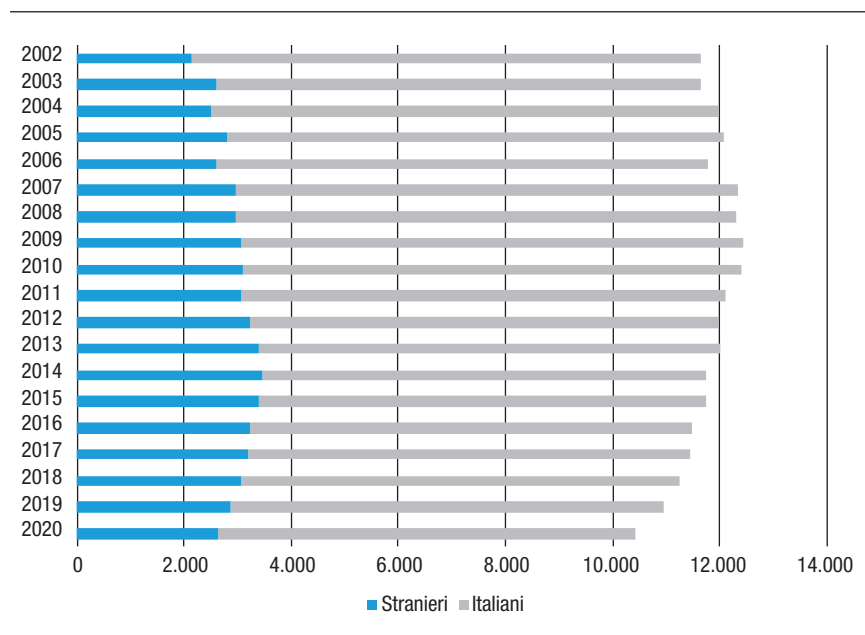
Un primo elemento di indagine da cui è necessario partire per porre in essere una ricognizione di dati sul tema della tutela dei minori nella città di Milano è l'analisi delle caratteristiche demografiche di questo target di popolazione, sia in termini assoluti (ad esempio, numero totale dei minori residenti) che in termini di principali trend emergenti negli ultimi anni (ad esempio, percentuale dei soggetti minori sul totale della popolazione). L'indagine condotta con riferimento all'inquadramento demografico ha inoltre voluto approfondire le differenze in essere tra i vari Municipi di Milano.

Nel 2019 i minori (0-18) residenti a Milano erano circa il 17,05% della popolazione totale, vale a dire 235.042 minori su 1.378.689 abitanti totali

(ISTAT, 01.01.2019). Questo dato è in linea con il trend nazionale (dove similmente il segmento 0-19 rappresenta il 18% della popolazione totale). Restringendo il punto di osservazione alla fascia 0-14 anni, nel capoluogo lombardo – nello stesso 2019 – si registravano 176.880 minori, pari al 12,83% della popolazione totale (il dato medio italiano in questo caso è pari al 13%).

I bambini e i ragazzi milanesi si distribuiscono per fasce di età in modo piuttosto uniforme. La Figura 1.1, ad esempio, rappresenta l'utenza potenziale delle scuole (di ogni ordine e grado) stimata sulla base della popolazione residente. L'utenza potenziale risulta quindi pari al 30,5% nella fascia 0-5, 27,2% nella fascia 6-10, 16,2% nella fascia 11-13 e 26,1% nella fascia 14-18.

Figura 1.1 Distribuzione della popolazione per anno di nascita (Comune di Milano, 2020)



Allo stesso modo è importante osservare la distribuzione della popolazione minori (0-18 anni) per Municipio cittadino per osservare eventuali varia-

zioni nella distribuzione dei cittadini sul territorio, da ricollegare poi ai fenomeni sociali ed economici descritti. In valore assoluto, la presenza di minori per Municipio varia dai 17.024 minori di Zona 1 agli oltre 30.000 minori (presenti sia in Zona 8 che Zona 9). A questo proposito – come mostrato nella Tabella sottostante – è possibile constatare come invece la percentuale di residenti minori rispetto alla popolazione totale del relativo Municipio sia piuttosto omogenea all'interno del Comune di Milano, con un valore che oscilla tra 15% e il 17,3%.

Tabella 1.1 Ripartizione della popolazione per Municipi, Milano, 2018*

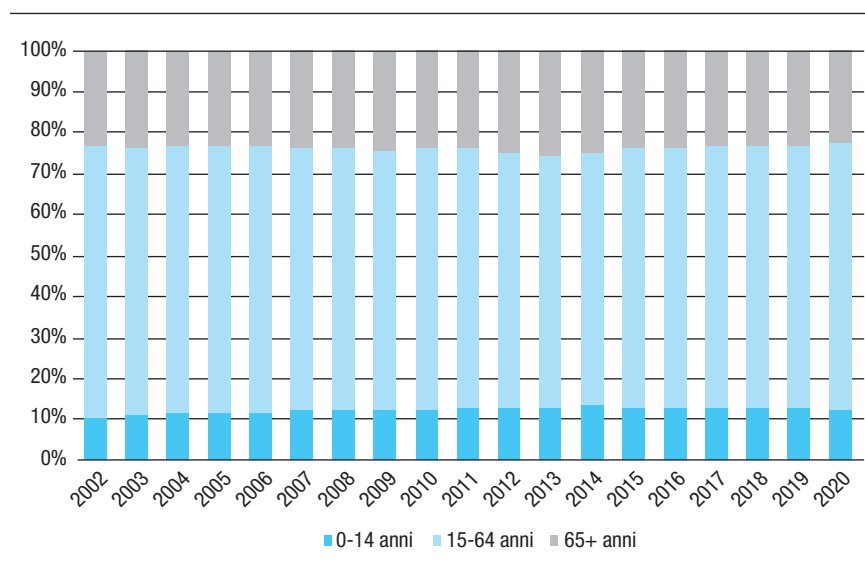
Municipio	Residenti 0-18 anni	Residenti Totali	% 0-18 per municipio
1	17.024	98.531	17,3%
2	25.612	162.090	15,8%
3	21.641	144.110	15,0%
4	26.290	161.551	16,3%
5	19.723	126.089	15,6%
6	23.971	151.298	15,8%
7	29.718	175.465	16,9%
8	30.911	188.367	16,4%
9	30.787	187.773	16,4%
Totale	225.677	1.395.274	16,2%

* Rielaborazione CERGAS su dataset comunale Popolazione: residenti per cittadinanza e municipio (dati al 31/12/2018)

I minori stranieri nel 2019 erano 57.042 per la fascia 0-19 (45.272 per la fascia 0-14), pari a circa il 24% dei minori milanesi. La comunità straniera più numerosa è quella proveniente dalle Filippine con il 15,1% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguita dall'Egitto (14,5%) e dalla Repubblica Popolare Cinese (11,3%) (seguono poi, con percentuali inferiori al 7%, gli stranieri provenienti dal Perù, dallo Sri Lanka, dalla Romania, dall'Ecuador, dal Bangladesh, dall'Ucraina e dal Marocco). Un elemento da rilevare è la distribuzione e la presenza di cittadini stranieri per Municipio: nel 2017 la concentrazione più importante è registrata nel Municipio 2 (nella zona nord-est della città), dove il 40% dei residenti è rappresentato da stranieri e nel Municipio 4 dove la percentuale dei residenti non italiani è risultata essere pari al 23%.

Milano ha visto negli ultimi anni modificare significativamente la propria struttura demografica. Tra il 2002 e il 2019, la percentuale dei minori 0-14 è andata aumentando lentamente ma costantemente, subendo una lieve flessione solamente negli anni più recenti. Allo stesso modo la percentuale di persone anziane è andata via via diminuendo fino a ridursi negli anni recenti e assestarsi (per il Comune di Milano) a un valore di 22,8% (di converso, il dato è in costante aumento per la Città Metropolitana). La città di Milano sembra quindi beneficiare di alcuni trend sociali e demografici opposti rispetto al trend regionale lombardo e nazionale: l'indice di anzianità è andato diminuendo, da 212 nel 2002 a 178 nel 2019 e l'età media è rimasta stabile intorno ai 45 anni. Probabilmente questo è dovuto al fatto che Milano, in ragione della sua natura di città metropolitana, continua ad attrarre tra i propri residenti persone con un profilo più giovane oltre a un numero di cittadini di origine straniera che tendono a bilanciare la struttura demografica, mantenendo la percentuale di minori e compensando tramite questa il trend di invecchiamento della popolazione. La popolazione in età attiva, nonostante ciò, va contraendosi e questo è confermato da tutti gli altri indici demografici. Quindi, in estrema sintesi, i minori di Milano

Figura 1.2 Evoluzione della struttura della popolazione per classi di età, Comune di Milano



possono rappresentare in prospettiva un'importante risorsa per contrastare l'invecchiamento della popolazione.

Tornando agli indici demografici che riguardano i minori e le loro famiglie si deve però sottolineare come, sempre tra il 2002 e il 2019 (dati ISTAT¹) sia diminuito anche a Milano l'indice di natalità (calcolato come % del numero medio di nascite in un anno ogni mille abitanti) passato da 9,6 a 7,8. Questo dato è in linea con quanto si riscontra anche rispetto al tasso di fertilità medio italiano che per il 2018 ha registrato una importante diminuzione sia per le donne italiane (arrivato a 1,21 figli per donna in età fertile) che straniere (sceso sotto la soglia del 2, pari a 1,98). Sempre tra il 2008 e il 2018 la regione Lombardia ha visto complessivamente diminuire i nati del 23,3%.

Questi trend sono confermati anche all'interno del campione europeo, rispetto al quale è opportuno osservare la composizione e la numerosità dei nuclei familiari. Nel 2018, con riferimento ai Paesi dell'Unione, la percentuale di nuclei familiari monocomposti (single) senza figli era pari al 33,9% del totale, mentre il numero di coppie senza figli era pari al 25,1% (entrambi in crescita rispetto a 10 anni prima). Allo stesso modo la numerosità delle famiglie è andata riducendosi, con la percentuale di famiglie composte da 3, 4 o 5 o più persone diminuite negli ultimi 10 anni di circa 2 punti percentuali ciascuno. Allo stesso fenomeno si è assistito in Italia (fonte Eurostat)². Tornando ai classici indici di fertilità, i dati europei (EU28) tratteggiano un trend confermato anche a livello italiano. Se in Europa complessivamente l'indice di fertilità è rimasto costante (nel 2017 pari a 1,59, a differenza della decrescita avvenuta in Italia quando negli anni '60 era 2,37, nel 2017 1,32 e nel 2018 1,29) si è progressivamente innalzata l'età media della donna alla nascita del primo figlio, spostatasi ben oltre i 30 anni (in Italia, 32 anni).

La provincia di Milano non differisce in questo dal trend italiano: nel 2016, l'età media alla nascita del primo figlio è stata di 35,6 anni per i padri e di 32,1 anni per le madri (fonte: ISTAT³). Questo progressivo aumento dell'età incide sulla struttura dei nuclei familiari e sulla loro composizione.

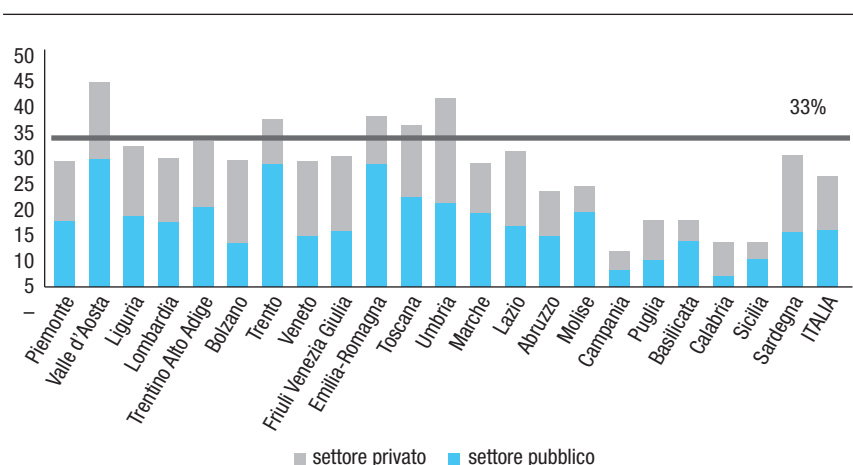
1.2 Il mondo della scuola

Il mondo della scuola rappresenta un punto di osservazione privilegiato per decodificare alcuni tra i fenomeni che attraversano la vita dei ragazzi

e delle loro famiglie. Si propone pertanto un *excursus* su questo tema a partire dal primo potenziale punto di contatto tra i servizi educativi e i minori, ovvero i servizi per la prima infanzia, fino ad arrivare al momento del diploma, per portare alla luce alcune tra le sfide che il sistema pubblico si trova a fronteggiare a livello nazionale e cittadino. In particolare, vengono esposti i dati sulla diffusione e la capacità ricettiva dei servizi per la prima infanzia; a questa panoramica segue un approfondimento sugli esiti scolastici nelle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado, da cui emerge in maniera netta che la condizione sociale ed economica dei genitori della famiglia di origine è un fattore predittivo degli *outcome* dei figli. Il paragrafo si chiude con una riflessione sul posizionamento della città di Milano rispetto ai fenomeni e i servizi precedentemente esposti e con un approfondimento sulle sfide e le peculiarità che la contraddistinguono (es. il *white flight*).

In Italia, nell'anno educativo 2016/2017 il tasso di copertura del bisogno dei servizi pubblici e privati per la prima infanzia (0-2 anni), inteso come il rapporto tra posti disponibili e potenziale bacino di utenti target, era pari al 24%, con profonde differenze regionali illustrate nella Figura 1.3 (ISTAT, 2019⁴).

Figura 1.3 Posti pubblici e privati nei servizi socio-educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni, per regione. Anno scolastico 2016/2017



Fonte: ISTAT, 2019

Ad esempio, Firenze, Milano e Bologna avevano superato l'obiettivo europeo che fissa al 33% la copertura del bisogno per promuovere la maggiore partecipazione delle donne nel mercato del lavoro e migliorare la conciliazione della vita familiare e lavorativa; al contrario, in grandi comuni del Sud Italia come Napoli e Bari l'offerta raggiungeva solo il 5% dei potenziali utenti target. A questo si aggiunge il fatto che il finanziamento comunale per asili nido e scuole dell'infanzia è diminuito di oltre il 5% negli ultimi 5 anni. In parallelo, la quota di compartecipazione richiesta alle famiglie è aumentata dal 17,4% del valore della quota pubblica del 2002 al 19% del 2016 (ISTAT, 2019⁵). La combinazione tra tariffe più alte e i maggiori vincoli di budget familiare derivanti dalla crisi economico-finanziaria del 2008 ha portato in media ad una diminuzione delle iscrizioni ai nidi, con la conseguente chiusura di molte strutture per carenza di domanda, e segnando nel 2014 un tasso di saturazione dei posti disponibili pari all'87%. L'insieme di questi fattori delinea una situazione contraddittoria: molte madri dichiarano di voler iscrivere i propri figli presso gli asili nido ma non riescono (ISTAT, 2017⁶) o perché le tariffe risultano troppo onerose sul proprio budget familiare – specialmente al Nord – o per una carenza di offerta, nel caso dei residenti al Sud Italia.

Rileva sottolineare che, a fronte di questi dati, il tasso di occupazione femminile italiano è tra i più contenuti in Europa (era il 53,1% nel 2018, Eurostat⁷), con marcate differenze tra Nord (60%) e Sud (32,6%), come rilevato dai dati ISTAT.

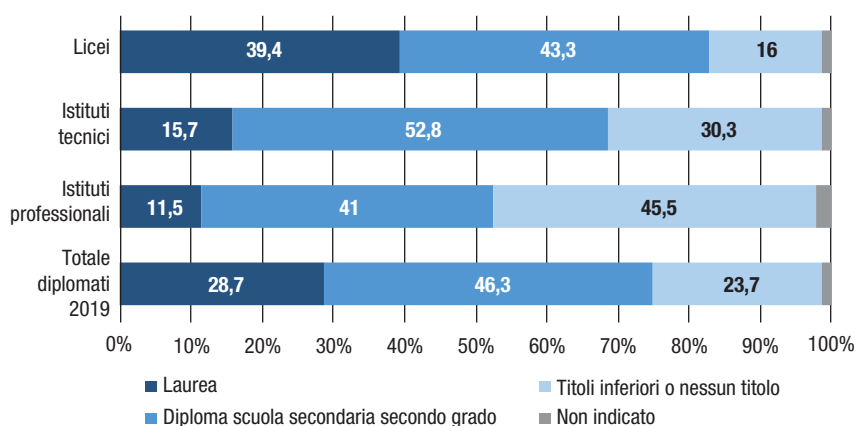
Questi dati risultano significativi in termini di policy poiché la letteratura scientifica, in particolare di *public economics*, è da tempo concorde (Carta e Rizzica, 2018⁸; Havnes and Mogstad, 2010⁹) nel sostenere che l'accesso a servizi educativi sin dalla prima infanzia genera almeno due impatti:

- in primo luogo, **sostiene la partecipazione delle donne al mercato del lavoro**, facendo diminuire il valore del salario di sostituzione della disoccupazione, aumentando le probabilità di trovare un lavoro;
- secondariamente, accedere ai servizi sin dai primi mesi di vita **migliora gli esiti scolastici nei cicli scolastici successivi**, con ricadute sulle possibilità di inserimento nel mercato del lavoro. Questo risultato è ancor più impattante per le fasce più svantaggiate della popolazione, che se non adeguatamente sostenute nei propri percorsi seguono una traiettoria di *path dependency* preoccupante, in cui gli outcome scola-

stici dei genitori sono fattore predittivo degli esiti scolastici dei figli (cfr. *infra*).

A sostegno di quest'ultima considerazione, l'OCSE segnala come in Italia, **a un bambino che nasce in una famiglia a basso reddito potrebbero servire fino a cinque generazioni per raggiungere il reddito medio** (stima basata sulla variazione tra i redditi dei genitori e quelli dei figli). Inoltre, due terzi dei bambini con i genitori senza diploma restano con lo stesso livello d'istruzione, rispetto a una media Ocse del 42%. Già dalla scuola primaria, i test sui livelli di apprendimento Invalsi al quinto anno mostrano una forte correlazione tra lo status socio-economico culturale della famiglia di origine e le competenze acquisite. Pertanto, **gli alunni svantaggiati restano generalmente indietro rispetto ai loro coetanei con un background meno compromesso** (Open Polis, 2019¹⁰), come confermato dai risultati del report annuale AlmaDiploma circa le caratteristiche dei diplomati in Italia. Dall'indagine 2019¹¹ emerge come, in media, i figli di genitori laureati si concentrino nei licei (39,4%, con punte del 62,1% tra i diplomati classici e del 46,2% tra i diplomati scientifici) rispetto al 15,7% dei tecnici e all'11,5% dei percorsi professionali (Figura 1.4).

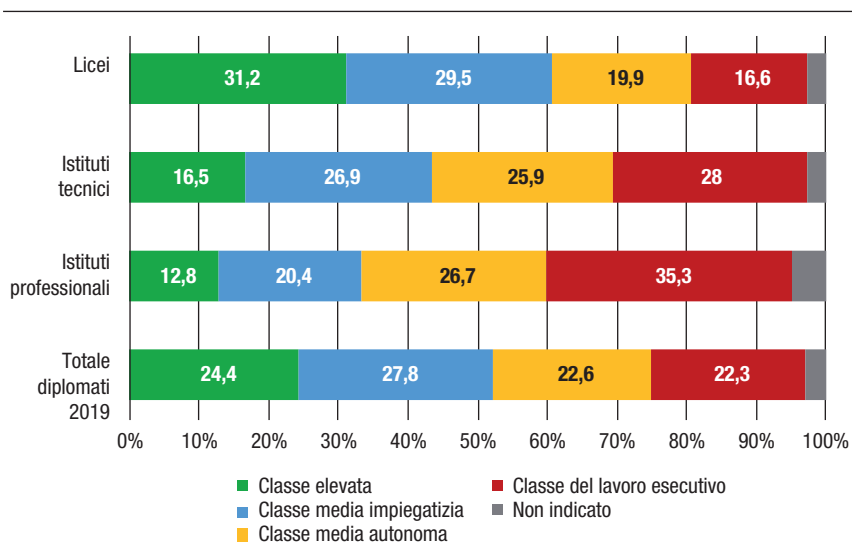
Figura 1.4 Diplomati dell'anno 2019: titolo di studio dei genitori per tipo di diploma (valori percentuali)



Fonte: AlmaDiploma, 2019

I diplomati appartenenti alle classi sociali più avvantaggiate sono il 31,2% nei licei (47,1% nei percorsi classici e 21,0% nei percorsi delle scienze umane), il 16,5% nei tecnici e il 12,8% nei professionali. A questo si aggiunge una maggiore concentrazione di cittadini non italiani negli istituti professionali (12,6% contro l'1,4% ai tecnici e 3,9% ai licei).

Figura 1.5 Diplomati dell'anno 2019: classe sociale per tipo di diploma (valori percentuali)



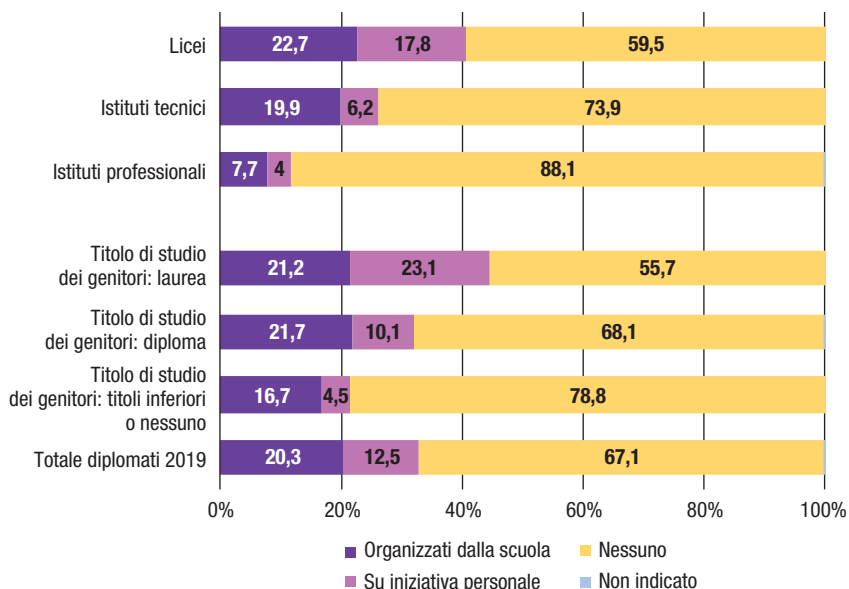
Fonte: AlmaDiploma, 2019

È stato inoltre dimostrato (Carlana et al., 2018¹²) che, a parità di capacità, gli stranieri in Italia si iscrivono a istituti professionali in maniera non proporzionata rispetto agli italiani. Per comprendere come modificare questa tendenza, gli autori dello studio hanno sperimentato un intervento su larga scala, anche nella città di Milano, di tutoraggio e *counselling* agli studenti stranieri ad alto potenziale. I ragazzi coinvolti hanno aumentato la propensione (e, in ultima istanza, la scelta) ad iscriversi al liceo e agli istituti tecnici, colmando il gap registrato con gli studenti italiani¹³.

Sempre AlmaDiploma certifica come la tipologia di scuola frequentata (che, come detto, è fortemente correlata al *background* familiare) determini anche la propensione alla partecipazione a periodi di soggiorno all'este-

ro, sia partecipando a programmi di studio organizzati dalla scuola che per iniziativa personale. Se in media quasi un diplomato su tre (32,9%) ha soggiornato all'estero, queste esperienze di studio sono più diffuse tra i diplomati liceali (40,5%) rispetto ai tecnici (26,1%) e ai professionali (11,9%). È possibile che questo sia dovuto alla maggior presenza in questi indirizzi di studio di famiglie con un elevato livello di istruzione, le più propense a riconoscere il valore di questo tipo di esperienza per i propri figli. Infatti, il 44,3% dei diplomati con genitori laureati effettua un soggiorno di studio all'estero, mentre tale quota si attesta al 31,9% tra i figli di genitori con al più il diploma di scuola secondaria di secondo grado e al 21,2% tra i diplomati provenienti da famiglie con livelli di istruzione inferiori (Figura 1.6). Purtroppo, lo stesso ragionamento può essere esteso al livello di conoscenza della lingua inglese e di competenza informatica: anche in questo caso, i diplomati liceali con genitori laureati registrano competenze ben più alte dei colleghi iscritti all'istituto professionale con genitori non laureati.

Figura 1.6 Diplomati dell'anno 2019: soggiorni di studio all'estero per tipo di diploma e per titolo di studio dei genitori (valori percentuali)



Fonte: AlmaDiploma, 2019

Infine, si riportano due indicatori di esito del fallimento dei percorsi scolastici e degli interventi di sostegno alla popolazione più fragile strettamente connessi tra loro:

- gli *Early leaving from education and training*, ossia la percentuale di persone di 18-24 anni che hanno conseguito solo la licenza media e non sono inseriti in un programma di formazione, in Italia nel 2017 erano pari al 14% contro una media UE del 10,6%;
- i NEET (Not in Education, Employment, or Training), ovvero la percentuale di persone di 15-29 anni che non studia e non lavora, in Italia è il 28,9% (Eurostat, 2019¹⁴), tra i più alti dell'Unione.

In questo contesto, Milano presenta delle peculiarità che contraddistinguono la città dal resto del Paese.

Il tasso di occupazione femminile in città è del 63,9% (59,6% in Lombardia) e il tasso di copertura del bisogno è pari al 65% negli asili nido (0-3 anni) e all'87% nella scuola dell'infanzia (3-6 anni) (Direzione Educazione del Comune di Milano, 2020) collocandosi quindi ben al di sopra della media nazionale.

Salendo di ordine e grado nei cicli scolastici, da un'indagine relativa all'anno scolastico 2017/2018 (ISMU, 2018¹⁵) emerge come nelle scuole secondarie di II grado stiano diminuendo gli studenti chiamati a ripetere l'anno e quindi potenzialmente più esposti all'abbandono scolastico (trend positivo confermato nell'ultimo triennio), in particolare tra gli studenti stranieri (la quota di ripetenti è passata dal 20% al 16,2% nel primo anno di corso) e per quelli italiani e non, iscritti ad un istituto professionale (da 25,6% a 20,6%). Di converso, dai dati sulle scuole secondarie di I grado ricavati dall'Anagrafe Scolastica del Comune di Milano sono 3.264 i casi di ritardo scolastico sui 29.402 studenti complessivamente frequentanti una scuola statale di I grado presente sul territorio cittadino (dato a gennaio 2018), vale a dire circa uno studente ogni 10. Estendendo l'analisi a tutte le scuole – non solo statali ma anche private paritarie e non paritarie – i casi salgono a 3.567, di cui circa 600 contano più di un anno di ritardo. I casi registrati tra gli studenti stranieri (2.255) sono quasi mille in più rispetto agli italiani (1.312) e il dato maschile (2.171) risulta essere peggiore di quello femminile (1.396).

Le scuole con maggiore incidenza del problema tendono più spesso a collocarsi nelle aree periferiche della città, sebbene il quadro territoriale del fenomeno appaia, comunque, composito e non lineare. Nei plessi scolastici più critici, più di 3 studenti ogni 10 sono in ritardo di almeno un anno. Sono 15 gli istituti milanesi, per un totale di 20 plessi scolastici, con più di 2 studenti ogni 10 con almeno un anno di ritardo.

Per completare il quadro relativo alla scuola, è fondamentale segnalare come Milano registri una forte segregazione scolastica nella scuola dell'obbligo (Pacchi e Ranci, 2017¹⁶), ovvero la fuga del c.d. ceto medio (*white flight*) dalle scuole percepite come meno attraenti rispetto ai propri standard socio-culturali, dando luogo a fenomeni di tipo segregativo, vale a dire di concentrazione di gruppi svantaggiati in determinate scuole. Una famiglia su 5 a Milano iscrive i propri figli a scuole private, e una su tre opta per scuole statali al di fuori del proprio bacino di residenza.

Il quadro milanese si contraddistingue pertanto per alcune tendenze in linea e altre non in linea rispetto alla media italiana:

- si registra una forte presenza e copertura del bisogno sulla fascia 0-6;
- se da un lato migliora la situazione nelle scuole secondarie di II grado in termini di riduzione delle ripetenze, specie tra gli studenti più fragili (cittadini stranieri iscritti al professionale), dall'altro lato nella scuola secondaria di I grado uno studente ogni dieci è ripetente, in prevalenza maschi che frequentano scuole in periferia.
- la città vive il fenomeno del *white flight*, che portando alla polarizzazione della presenza di studenti con *background* più forte da un lato e maggiormente fragile dall'altro, potrebbe acuire le tendenze segnalate in precedenza riguardo le difficoltà nell'apprendimento e nel non far sì che la scuola sia ascensore sociale per i ceti più fragili della popolazione.

1.3 La condizione economica delle famiglie

Accanto al mondo scolastico ed educativo, la condizione economica del nucleo familiare del minore è certamente una dimensione da tenere in debita considerazione. Per tutte le fasce di età fino ai 18 anni, le caratteristiche del nucleo familiare nel quale il minore vive impattano e influiscono enor-

memente su tutti gli ambiti della vita del bambino o del ragazzo. Importante è quindi comprendere e stimare quanti bambini e ragazzi ad oggi vivono e crescono in condizioni familiari particolarmente svantaggiate (sia che si tratti condizioni di povertà assoluta che povertà relativa). L'obiettivo del presente paragrafo è quindi quello di presentare i principali dati di sintesi di questo fenomeno.

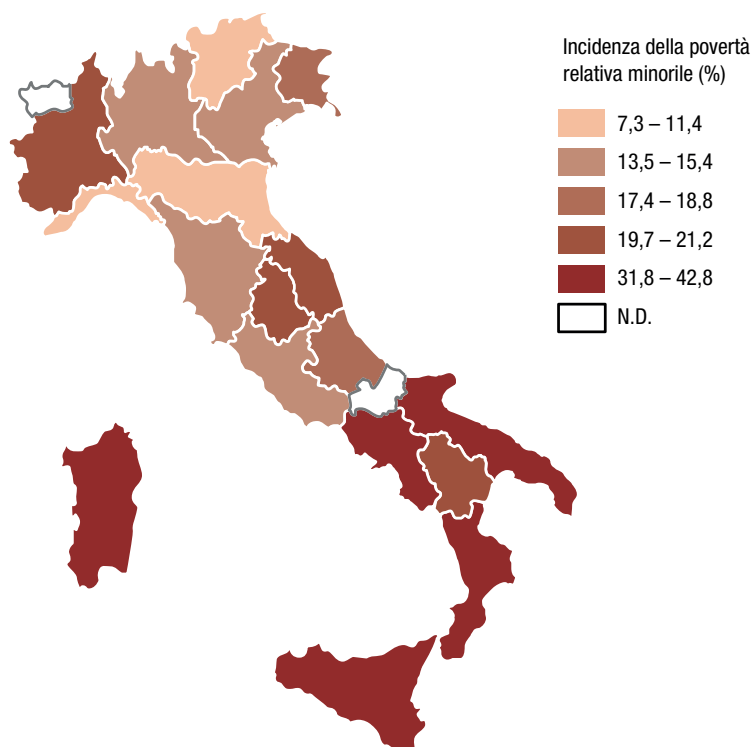
Nel 2017, a livello UE, il 24,9% dei minori è stato stimato essere a rischio povertà ed esclusione sociale. I principali fattori che secondo Eurostat influenzano questa dinamica sono le condizioni delle abitazioni ove il minore vive, la povertà monetaria, il livello di educazione, il *background* migratorio e, infine, le condizioni di vita dei nuclei familiari di appartenenza del minore (Eurostat, 2019¹⁷).

L'ISTAT stima che in Italia, nel 2017, 1,3 milioni di minori vivevano in povertà assoluta e 2,3 milioni vivevano in condizioni di povertà relativa. L'elemento che risulta più significativo, in questo senso, è che negli ultimi dieci anni il numero dei minori che vivono in povertà assoluta è più che triplicato, passando dal 3,7% del 2008 al 12,5% del 2018. Nel 2019 sono 1,2 milioni i bambini che vivono senza beni indispensabili per condurre una vita accettabile. La crisi economica dello scorso decennio ha certamente influenzato e contribuito al peggioramento di molti casi già limite prima del suo avvento (Save the Children, 2019¹⁸).

Un ulteriore trend da sottolineare è che negli ultimi dieci anni la prevalenza della povertà assoluta per classi di età si è invertita: **oggi la fascia più povera della popolazione è proprio rappresentata dai minori**. In Lombardia, la stima dei bambini e dei ragazzi che vivono in condizioni di povertà assoluta è pari a 150.000, pari a circa il 9% della popolazione target sotto i 18 anni di età (Carta per Milano città educativa, 2016)¹⁹. Per quanto riguarda le stime della povertà relativa, nell'anno 2017, in Lombardia questa era pari al 14% dell'intera popolazione di riferimento (rispetto ad una media italiana pari a 21,5%) e i minori a rischio povertà ed esclusione sociale erano pari al 22,8%, rispetto ad una stima italiana pari a 32,1% (CRC, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione, 2017²⁰).

Per quanto riguarda i dati specifici del contesto milanese non ci sono ad oggi delle stime ufficiali sul numero di minori che vivono in condizioni di povertà assoluta. Tuttavia, alcuni progetti promossi nel Comune di Milano

Figura 1.7 Distribuzione regionale della povertà minorile in Italia



Fonte dell'infografica: Save the Children, Atlante dell'Infanzia: le regioni della povertà minorile, 2019

hanno permesso di stimare e di farsi un'idea più precisa dell'incidenza di questi fenomeni. Tra questi, il Progetto QuBi, promosso da Fondazione Cariplo, ha permesso di stimare il numero complessivo di minori che a Milano vivono in condizioni di povertà assoluta che è risultato essere pari a 28.734, ovvero pari al 12% della popolazione target 0-18 (il dato con tutta probabilità è da ritenersi sottostimato poiché non è stato possibile reperire dati, se non parziali, per alcune fasce di età). Accanto a questa stima possiamo anche considerare che nella città di Milano attualmente sono 9.433 i nuclei familiari con minori che beneficiano di almeno una misura di contrasto alla povertà e 19.703 sono i minori che vivono in famiglie in cui almeno un membro è beneficiario di una misura di contrasto alla povertà.

1.4 Fragilità sociale e familiare

Le fragilità sociali e familiari sono fattori estremamente importanti da considerare nel quadro di ricognizione dei diritti dei minori, che risultano particolarmente complesse poiché si inseriscono spesso nell'intersezione con altre aree del sociale e sono di frequente di difficile isolamento e trattazione. Un'ulteriore problematica riguarda il fatto che ad oggi non esiste una puntuale e condivisa definizione di cosa debba intendersi con il concetto di fragilità sociali e familiari e, più specificamente, quali fenomeni debbano esservi ricompresi. Nella presente ricerca le fragilità sociali e familiari e i relativi interventi di tutela sono quindi state interpretate come: misure di contrasto alla povertà, minori che vivono in nuclei beneficiari di edilizia residenziale pubblica, tasso di abbandono scolastico prima del diploma, tasso di vulnerabilità sociale e materiale nella città di Milano. Questi fenomeni sono infatti quelli che la letteratura scientifica sul tema maggiormente correla a potenziali situazioni di disagio e mancata tutela dei diritti dei minori, identificandoli come potenziali fattori di rischio o di esposizione a contesti sociali svantaggiati.

Devono essere inoltre ricordate le misure adottate a livello nazionale in tema di contrasto alla povertà, quali il Reddito di Inclusione e, successivamente, il Reddito di Cittadinanza. Infatti, durante il periodo in cui il REI è stato in vigore (tra gennaio 2018 e marzo 2019) il 51% dei nuclei percettori di tale misura sono stati nuclei con figli minorenni (pari circa a 285.000). Allo stesso modo, il 40% dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza ha almeno un minore a carico facente parte del nucleo familiare (CRC, 10° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia, 2019)²¹.

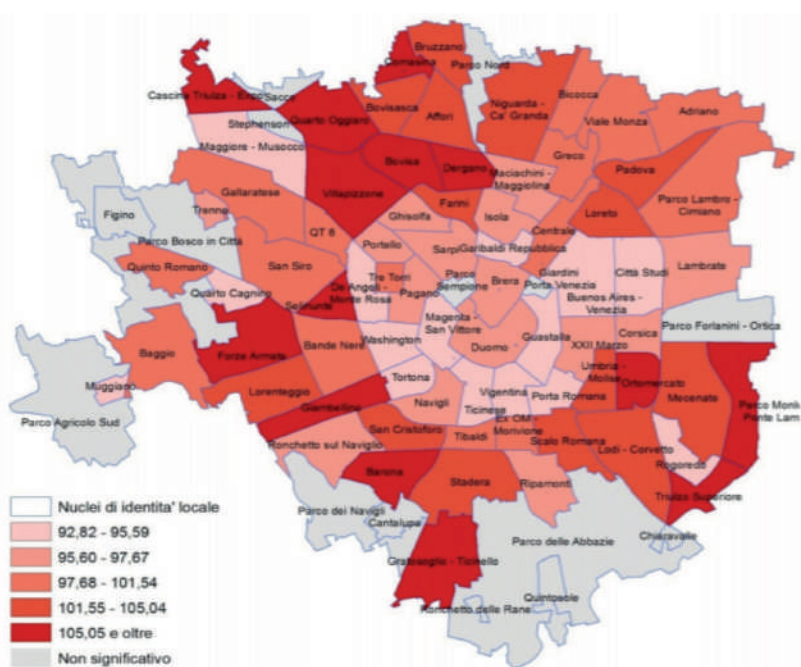
Ancora, considerando i dati dell'Edilizia Residenziale Pubblica di proprietà del Comune di Milano, tra i 50.000 inquilini presenti l'8% è nella fascia 0-14 anni (circa 4.000 inquilini), il 5% ha tra i 15 e i 18 anni (circa 2.500 inquilini) (Bilancio di sostenibilità 2018, MM Spa²²).

A Milano, secondo i dati di Censimento del 2011, **un giovane ogni 8 tra i 15 e i 24 anni ha smesso di studiare prima di ottenere il diploma**: in questo scenario è possibile riscontrare anche un *gap* che divide i quartieri più svantaggiati e periferici (tra cui Comasina, Quarto Oggiaro, Farini, Monluè Ponte Lambro e Ortomercato) da quelli più avvantaggiati e centrali (tra cui Pagano, Vigentina, Brera, Duomo). I dati del censimento evidenziano inoltre come nel 2011, tra i giovani non iscritti ad un regolare corso di

studi, solo un decimo risultava avere almeno un genitore laureato mentre più di un sesto aveva entrambi i genitori disoccupati.

Un ulteriore studio condotto sulla città di Milano ha identificato un indice di vulnerabilità sociale e materiale composto da sette variabili tra cui figurano elementi territoriali, demografici, istruzione, etc. I risultati di questo studio mostrano che le aree sub-comunali che presentano la più alta vulnerabilità sociale e materiale sono: Cascina TriulzaExpo, Quarto Oggiaro, Selnunte, Parco Monlué-Ponte Lambro, Triulzo Superiore e Comasina (report Comune di Milano e Fondazione ISMU, 2017²³). Le figure sottostanti mostrano rispettivamente: un cartogramma che rappresenta la distribuzione dell'indicatore di vulnerabilità sociale e materiale in tutto il territorio cittadino e un cartogramma di dettaglio riguardo l'indice di non completamento del ciclo di scuola secondaria di primo grado.

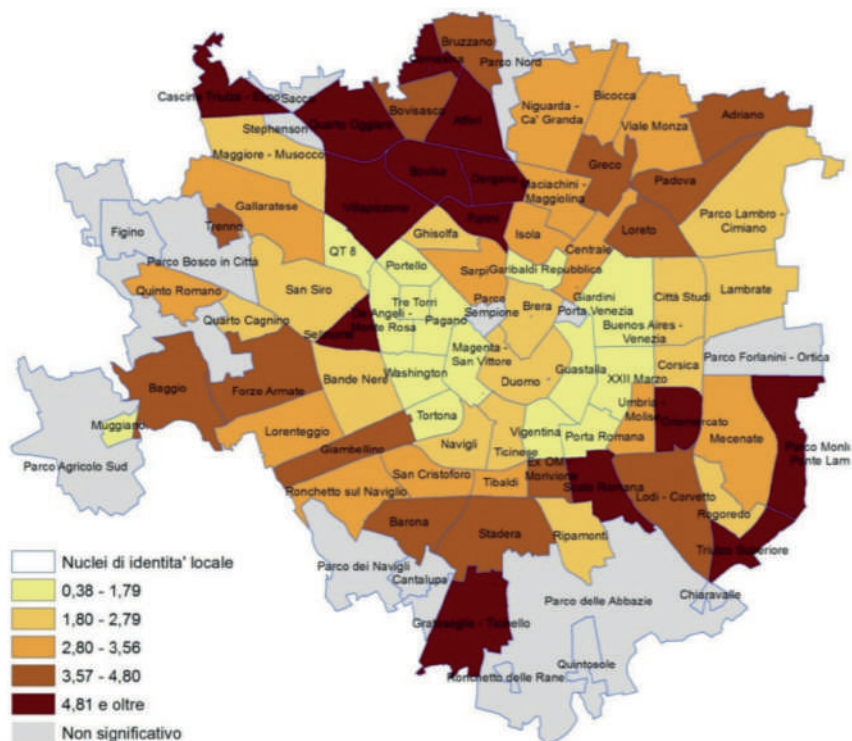
Figura 1.8 Vulnerabilità sociale e materiale, Milano 2018*



Fonte: Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, Cartogrammi del Comune di Milano (anno 2017): indicatore di vulnerabilità sociale e materiale (anno 2011)

Vista la scarsità di dati, alcuni studi qualitativi sono stati di recente condotti per mappare e comprendere appieno le fragilità sociali oggi maggiormente presenti nel capoluogo Lombardo. **9 su 10 famiglie intervistate a Milano dichiarano infatti di avere principali problemi di natura lavorativa** (disoccupazione, sotto-occupazione, lavoro irregolare), elemento che ha indubbe ripercussioni sul segmento minori. Ulteriori problematiche identificate dagli stessi intervistati sono legati alla salute (49%) o sono di natura abitativa (46%). Problemi di diversa natura con la giustizia riguardano oltre un terzo delle famiglie milanesi intervistati (Bambini e famiglie: in lotta contro la povertà-fragilità potenziali, Fondazione Zancan, 2015²⁴).

Figura 1.9 Indice di non completamento del ciclo di scuola secondaria di primo grado, Milano 2018*



Fonte: Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, Cartogrammi del Comune di Milano (anno 2017); indice di non completamento del ciclo di scuola secondaria di primo grado (anno 2011)

1.5 Le specificità del contesto milanese e la connessione con il tema dei diritti dei minori

La ricognizione delle specificità milanesi attraverso la disamina di alcune chiavi di lettura utili per approcciare il tema della tutela dei diritti (caratteristiche della struttura familiare, accesso al sistema educativo, condizione economica, fragilità sociali e familiari) restituisce una fotografia della città caratterizzata da luci e ombre, che possiamo utilizzare per interpretare i dati che verranno presentati nei capitoli successivi. Prima di approfondire alcune tematiche specifiche di questa città, i fenomeni qui presentati ci confermano alcuni trend in atto e alcune aree meritevoli di attenzione.

In particolare, in termini di presenza di minori e di caratteristiche delle famiglie, Milano, così come la Regione Lombardia, continua a mantenere tassi di natalità e fertilità più alti della media nazionale, confermandosi come una città con una grande presenza di bambini e ragazzi, uniformemente distribuiti in tutti i suoi municipi. Di conseguenza, anche la struttura della popolazione è positivamente sbilanciata verso i cittadini più giovani. Al contempo, si registra un incremento dell'età media del primo figlio ed una riduzione del tasso di fertilità (anche se rimane sopra la media nazionale). Le famiglie già oggi sono composte da tre o due persone (nuclei monoparentali) con entrambi i genitori lavoratori, spesso in percorsi di carriera avanzati. Considerata l'alta incidenza di divorzi e separazioni, la casistica di minori che si trovano in situazioni di complessa gestione familiare, è molto diffusa e merita attenzione rispetto al tema della tutela dei diritti fondamentali dei bambini (si veda il riferimento alla Convenzione ONU sopra). Questi fenomeni valgono ormai sempre più anche per le famiglie di origine straniera.

I dati sovra-riportati con riferimento all'accesso all'educazione e sulle performance scolastiche segnalano un duplice trend. Da un lato, Milano si presenta come città molto performante in termini di possibilità di accesso ai servizi e presenza di eccellenze. Dall'altro, continua a mostrare un'ampia eterogeneità tra zone e tra centro e periferia. Rispetto, infatti, alla disponibilità e all'accesso a servizi scolastici la performance milanese è buona in termini di stock di servizi, ma continua a perdurare un gap in termini di risultati scolastici tra scuole di vocazione diversa e di quartieri differenti, con una clusterizzazione tra contesti caratterizzati da "alte possibilità" per

gli studenti, a contesti candidati a aumentare le condizioni di disagio e svantaggio potenziale. I dati mostrano anche alcune differenze nell'accesso e performance scolastiche da parte di ragazzi italiani e stranieri, con i secondi che sembrano più orientati ad alcuni istituti e riportano risultati in parte peggiori. Questo fenomeno è da leggersi in termini di condizioni di svantaggio in cui sono posti i ragazzi, sia in termini di barriere culturali e linguistiche che ancora non vengono superate, sia in termini di barriere economiche e sociali, spesso legate alla zona (Municipio) di residenza.

Milano, e l'intero territorio della Lombardia, vivono meno intensamente il problema della povertà minorile, nonostante si stimi che in città i minori in condizioni di povertà assoluta siano 28.734 (poco meno del 10%) e 9.433 i nuclei familiari con minori che beneficiano di almeno una misura di contrasto alla povertà. Il dato medio non deve però far dimenticare che, come tutte le metropoli, anche Milano nasconde sacche di povertà e una forte polarizzazione tra famiglie abbienti e famiglie a rischio. Questo tema è da considerare anche in relazione al costo della vita delle diverse zone e della città più in generale, che può ulteriormente mettere sotto pressione alcune famiglie. I maggiori rischi di fragilità sociale continuano quindi ad essere legati alle condizioni della famiglia di origine (in termini di esposizione a contesti sociali a rischio, disagio di varia natura ed abitativo, svantaggio scolastico) e alla difficoltà di accesso al mondo del lavoro che permane per alcune fasce di popolazione. L'indice di vulnerabilità sociale evidenzia, ancora una volta, il tema delle differenze tra zone e tra centro e periferia. Laddove la vulnerabilità è più alta possiamo immaginare che le azioni di tutela dei minori debbano essere (e sono) più intense e urgenti, al fine di garantire a tutti i giovani cittadini milanesi parità di possibilità e condizioni.

Il tema immigrazione, sia di prima che di seconda generazione, è stato toccato in modo trasversale in questa prima parte e verrà approfondito nella seconda. È evidente però già dai primi dati presentati, che il Paese di origine è ancora oggi nel contesto metropolitano milanese una delle possibili determinanti di disagio e di conseguenza di necessità di tutela. Particolarmente rilevante nel contesto milanese sono i fenomeni di richiedenti asilo e rifugiati, di primo ordine a Milano, che oltre all'attenzione ai diritti pongono tematiche di inclusione e intercettazione delle condizioni di disagio che assumono in questi casi sfumature e tipologie mai viste prima.

Note

- ¹ <https://www.istat.it/it/popolazione-e-famiglie?dati>
- ² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statistiche_demografiche_a_livello_regionale&oldid=263741#Famiglie_unipersonali
- ³ <https://www.istat.it/it/popolazione-e-famiglie?dati>
- ⁴ https://www.istat.it/it/files//2020/06/report-infanzia_def.pdf
- ⁵ <https://www.istat.it/it/archivio/236666>
- ⁶ <https://www.istat.it/it/archivio/228713>
- ⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics
- ⁸ Carta, F., & Rizzica, L. (2018). Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: evidence from Italy. *Journal of Public Economics*, 158, 79-102.
- ⁹ Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). No child left behind: subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129.
- ¹⁰ <https://www.openpolis.it/poverta-educativa/>
- ¹¹ http://www.almadiploma.it/info/pdf/scuole/occupazione2019/Rapporto_2020_ESITI.pdf
- ¹² Alesina, A., Carlana, M., Ferrara, E. L., & Pinotti, P. (2018). Revealing stereotypes: Evidence from immigrants in schools (No. w25333). National Bureau of Economic Research.
- ¹³ L'obiettivo dello studio era di investigare le scelte scolastiche dei figli della popolazione straniera, portando alla luce la presenza di eventuali pattern di comportamento legati al contesto socioeconomico di riferimento.
- ¹⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training
- ¹⁵ <https://www.ismu.org/prevenire-labbandono-scolastico-strumenti-di-analisi-e-di-intervento/>
- ¹⁶ Pacchi, C., Ranci, C. (a cura di), (2017), *White flight a Milano. La segregazione sociale ed etnica nelle scuole dell'obbligo*. Franco Angeli Edizioni.
- ¹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion
- ¹⁸ <https://atlante.savethechildren.it/index.html>
- ¹⁹ <https://mediagallery.comune.milano.it/cdm/objects/changeme:55651/data-streams/dataStream450429275806087/content>
- ²⁰ <http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2017/12/rapportocrc-x2017-1.pdf>
- ²¹ <http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2019/12/RAPPORTO-CRC-2019-x-web-1.pdf>
- ²² <https://www.mmspa.eu/wps/portal/mmspa/it/home/sostenibilita/bilanci-sociali>
- ²³ https://mediagallery.comune.milano.it/cdm/objects/changeme:95421/data-streams/dataStream861995148717706/content?pgpath=/SA_SiteContent/UTILIZZA_SERVIZI/EDUCAZIONE/Progetti/Progetto%20Manchi%20solo%20tu
- ²⁴ https://www.alberodellavita.org/wp-content/uploads/2015/10/Sintesi-Ricerca-IO-NON-MI-ARRENDENDO_Low.pdf

2. La tutela dei minori: inquadramento degli ambiti di ricerca

di *Eleonora Perobelli e Francesco Vidé*

L'inquadramento generale sui fenomeni maggiormente impattanti i diritti dei minori e le loro condizioni a Milano, hanno fatto emergere alcune situazioni particolarmente distintive rispetto al tema della tutela. Ogni diritto dell'infanzia e dell'adolescenza merita di essere tutelato, così come espresso chiaramente dalla Convenzione ONU (1989) e riaffermato dall'ordinamento italiano. Rispetto a Milano però, alcuni elementi sono emersi come particolarmente rilevanti e caratterizzanti il contesto cittadino: la condizione di straniero o immigrato, le condizioni più variegiate di disagio in cui possono trovarsi i minori a Milano per condizione sociale, economica o di vita in particolari contesti urbani, le situazioni di particolare rischio o pericolo per il benessere del minore nel contesto metropolitano. Dopo aver descritto i macro-fenomeni nel capitolo 1, questo secondo capitolo intende approfondire i trend specifici in tema di tutela che conseguono a questi fenomeni, passando dalle condizioni che possono originare situazioni critiche come menzionate sopra, alla descrizione e analisi dei più frequenti interventi di tutela attivati nel contesto cittadino. Questi stessi saranno, nei capitoli successivi, oggetto di specifico approfondimento, andando prima a descriverne il loro inquadramento giuridico e l'impatto che producono sulle istituzioni della giustizia milanese; analizzando le modalità con cui vengono affrontati nella prospettiva di una rete più ampia di interventi e attori che, in sinergia con le istituzioni della giustizia, si attivano per garantire la tutela dei minori; arrivando a definire alcune lezioni apprese dal modello milanese di interventi di tutela su queste tematiche.

In questo capitolo si approfondiscono, quindi, quattro ambiti specifici in tema di tutela dei minori, significativi per la città di Milano e caratterizzati

dall'aver radice profonda nei fenomeni sociali descritti nel capitolo 1. Si tratta, in tutti e quattro i casi, di fenomeni che richiedono la stretta collaborazione tra diverse autorità giudiziarie e tra queste e altri soggetti (istituzionali e non) di Milano. Per questo motivo, sarà di particolare interesse nei capitoli successivi analizzare come gli interventi siano organizzati nella prospettiva di una *governance* allargata.

Il primo ambito tematico riguarda i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA). Si è già discusso di come il provenire da una famiglia di origine straniera possa essere fonte di disagio di varia natura nel contesto milanese (e non solo). Con il fenomeno MSNA si fa però riferimento ad un fenomeno diverso e più nuovo. A partire dal 2016 l'Italia è stata protagonista di una nuova ondata di arrivi di persone richiedenti asilo o rifugiate, provenienti da diversi Paesi principalmente africani. Tra queste, l'incidenza dei minori che per eventualità, necessità o opportunità viaggiavano da soli o senza nuclei familiari di riferimento è rilevante. Questo fenomeno è particolarmente intenso nelle grandi città come Milano, snodo dei trasporti verso altre parti di Italia o di Europa. L'accoglienza e la tutela di minori in queste condizioni è un compito complesso, che richiede l'intervento di numerosi soggetti sia rispetto ai diritti da preservare, che rispetto alla quotidianità e integrazione nella società. Dato lo stato di emergenza vissuto nel 2017-2018, la tematica è stata anche riformata a livello giuridico, modificando le competenze degli organi giudiziari coinvolti.

Il secondo ambito tematico riguarda le adozioni. Esso è connesso a condizioni di abbandono e alla necessità di individuare per il minore un nucleo familiare che ne possa garantire lo sviluppo e la serenità, come sancito dalla già citata Convenzione ONU. Anche in questo caso, le caratteristiche di Milano come metropoli e la sua struttura sociale (prevalenza di coppie con buona posizione lavorativa che arriva al desiderio di un primo figlio in età più alta della media, come illustrato nel capitolo 1) fanno sì che la città si caratterizzi come catalizzatore di numerose istanze e richieste di adozione, attivando un circolo particolarmente vivace e talvolta virtuoso. Le adozioni spesso riguardano anche condizioni di disagio dei minori che potrebbero essere inseriti in famiglia, rivelandosi quindi uno strumento anche rispetto alla tutela dei profili più deboli (ad esempio di bambini con disabilità o storie pregresse di abusi e maltrattamenti).

Il terzo ambito tematico riguarda le situazioni di abuso e maltrattamento ai danni dei minori. Si è scelto di approfondire questo tema non

perché legato in modo specifico al contesto milanese, ma perché ritenuto come centrale e imprescindibile tra le azioni di tutela e salvaguardia dei minori, a beneficio della loro salute e del loro sviluppo fisico e psicologico. Anche in questo caso è interessante riscontrare ed analizzare come la tutela di questi diritti inizi in ambito giuridico, ma non vi si esaurisca, in quanto gli interventi successivi posti in essere da altri soggetti istituzionali, sempre in coordinamento anche con le istituzioni della giustizia, sono fondamentali per la gestione e il superamento delle condizioni di abuso e maltrattamento per arrivare ad un pieno godimento dei diritti da parte del minore.

Il quarto ambito tematico riguarda i rischi connessi all'utilizzo della rete e ai reati e abusi che ne possono conseguire. Le istituzioni della giustizia milanesi sono state tra le prime ad attivarsi in modo intenso e sistematico su questo tema, essendo esposte ai grandi numeri di una metropoli che più di altre vive l'influsso e l'influenza di contesti internazionali. La rete può diventare un luogo in cui i diritti dei minori vengono violati secondo modalità in alcuni casi assimilabili alle casistiche già note, in altri attivando sistemi e rischi ancora ignoti, quindi di difficile gestione. È in ogni caso un fenomeno a tendenza crescente, di pari passo con la maggior diffusione di competenze e strumenti digitali tra i minori che li rendono più *empowered* e connessi con la realtà globale, ma allo stesso più deboli ed esposti. Si tratta di una tematica in parte sconosciuta che i soggetti istituzionali stanno approcciando e che si è scelto quindi di includere nell'analisi per proporre un primo stato dell'arte sulle attività in essere nel sistema milanese.

In questo capitolo si descrivono i quattro ambiti tematici sopra citati, fornendo l'inquadramento generale definitorio e descrittivo. Si rimanda ai capitoli successivi l'approfondimento sulle modalità di gestione dei fenomeni in oggetto da parte delle autorità giudiziarie e degli altri soggetti del territorio coinvolti nelle politiche di tutela dei minori.

2.1 I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA)

Il tema dell'immigrazione nel nostro Paese può essere letto da almeno due punti di vista: un primo legato al fatto che **a livello nazionale il 9% della popolazione residente è straniera** (ISTAT, 2020) e un secondo da ricon-

durere agli importanti **flussi migratori registrati a seguito del conflitto in Siria** iniziato nel 2016 che ha visto l'Italia tra i Paesi che hanno accolto e continuano ad accogliere una quota significativa di profughi e richiedenti asilo, tra cui sono presenti minori stranieri non accompagnati. A tal riguardo, sono particolarmente significativi i dati raccolti dal Ministero degli Interni con riguardo ai **minori stranieri giunti in Italia via mare** dal 2011 al 2016: il **numero totale ammonta, infatti, a 103.274 unità**, di cui 78.451 non accompagnati (o MSNA). I dati del Ministero mostrano una certa variabilità negli anni presi in esame; tuttavia, è possibile individuare un rapido **aumento a partire dal 2014**. Infatti, nel 2011 il novero dei MSNA ammontava a 4.209 unità a fronte di una rilevante diminuzione nel 2012 per un totale di 1.999 minori. Nel 2013, si è assistito nuovamente ad un incremento del fenomeno (5.232 nuovi arrivi di minori stranieri non accompagnati) mentre nel 2014 tale dato è più che raddoppiato, con 13.026 nuovi arrivi. Infine, se nel 2015 è possibile evidenziare una lieve flessione (12.360), nel 2016 si è verificato nuovamente un forte incremento, per un totale di 25.846 nuovi arrivi. Infine, nel 2017, tale trend ha subito ancora una volta un decremento, con 15.779 nuovi arrivi.

Il seguente grafico riporta, invece, la distribuzione per fasce di età dei MSNA presenti sul territorio nazionale alla data del 31 dicembre 2019.

Figura 2.1 Minori Stranieri Non Accompagnati arrivati in Italia

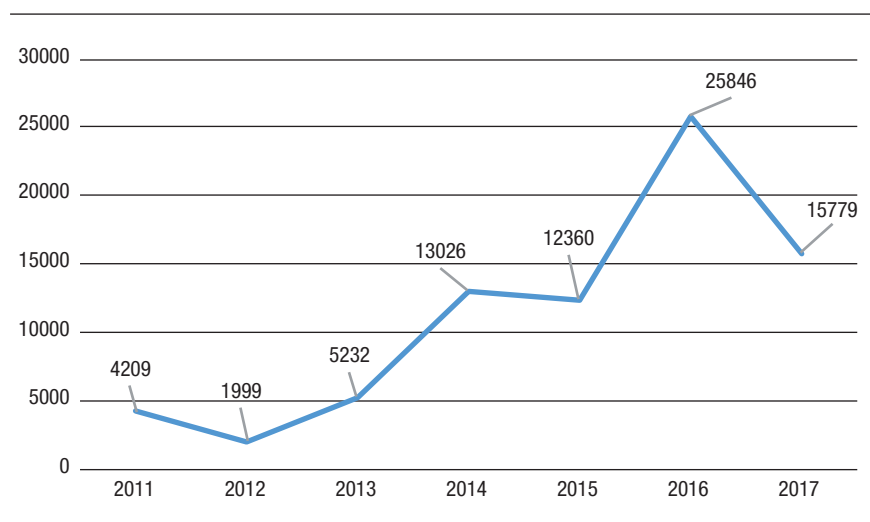
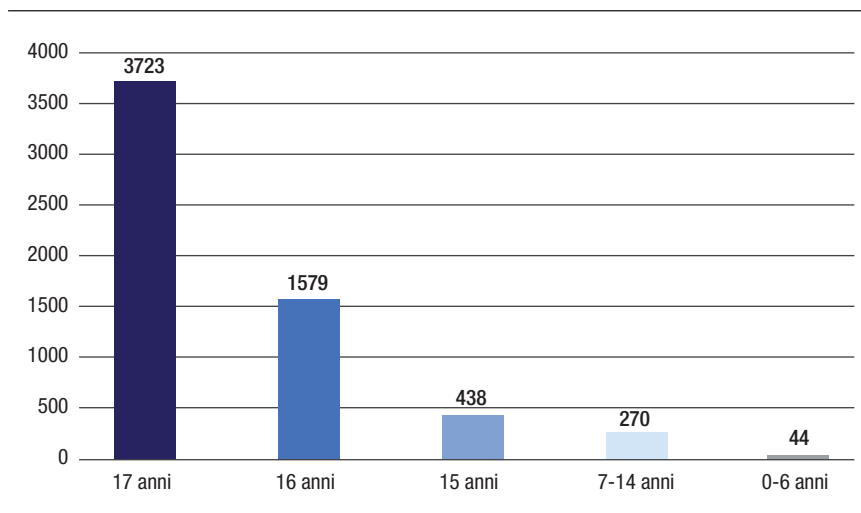


Figura 2.2 Minori Stranieri Non Accompagnati per fasce di età



Con specifico riferimento al **territorio milanese**, i residenti stranieri al primo gennaio 2018 risultavano pari a 266.862 (il 19,2% del totale, oltre il doppio rispetto alla media nazionale), mentre i minori stranieri rappresentavano circa un quarto del totale per tale fascia di età (si veda anche sezione introduttiva sulla demografia milanese, Parte 1). Tuttavia, **la distribuzione interna dei residenti tra le zone e i quartieri della città è tutt'altro che omogenea**: in alcuni quartieri la presenza di stranieri regolarmente residenti supera il 35% del totale, mentre in altri si attesta attorno al 10%. I dati sugli 88 Nuclei di identità locali (NIL) in cui il Comune suddivide la città restituiscono una mappa poco uniforme: i cittadini stranieri sono insediati nei quartieri della prima periferia, mentre rimangono una presenza sporadica nei quartieri più ricchi e in quelli della Milano «storica»¹. La cospicua presenza di residenti a Milano si riflette in un cambiamento dei profili che popolano i servizi pubblici: a titolo esemplificativo, si segnala che nell'anno scolastico 2014/2015 Milano è risultata la provincia con il maggior numero di alunni stranieri (80.333), oltre ad essere il Comune con il maggior numero, in valore assoluto, di scuole a maggioranza straniera (76) in Italia. Milano è anche al primo posto per numero di alunni stranieri ma nati in Italia (21.633) (Miur, 2016). Il dato è coerente con quanto si registra più complessivamente in Regione Lombardia, che detiene il primato nazionale

di scuole con il 50% o più di studenti con cittadinanza non italiana (167) (CRC, 2018).

Con riferimento alla seconda prospettiva proposta sul tema immigrazione, è opportuno rilevare che gli ingenti flussi migratori cui assistiamo dal 2016 non riguardano e non impattano unicamente sul contesto italiano. Nel 2018 i rifugiati in Europa erano 6,4 milioni (UNHCR, 2019), mentre i richiedenti asilo erano 1,2 milioni; nello stesso anno, 141.500 rifugiati sono arrivati nel continente via mare, 2.277 sono deceduti nel tragitto. In Italia gli sbarchi sono diminuiti considerevolmente tra il 2017 e il 2018, tuttavia il numero di rifugiati e richiedenti asilo presenti sul territorio rimane tra i più alti in Europa: a fine 2018 erano 189.243 e 105.624 rispettivamente (UNHCR database²).

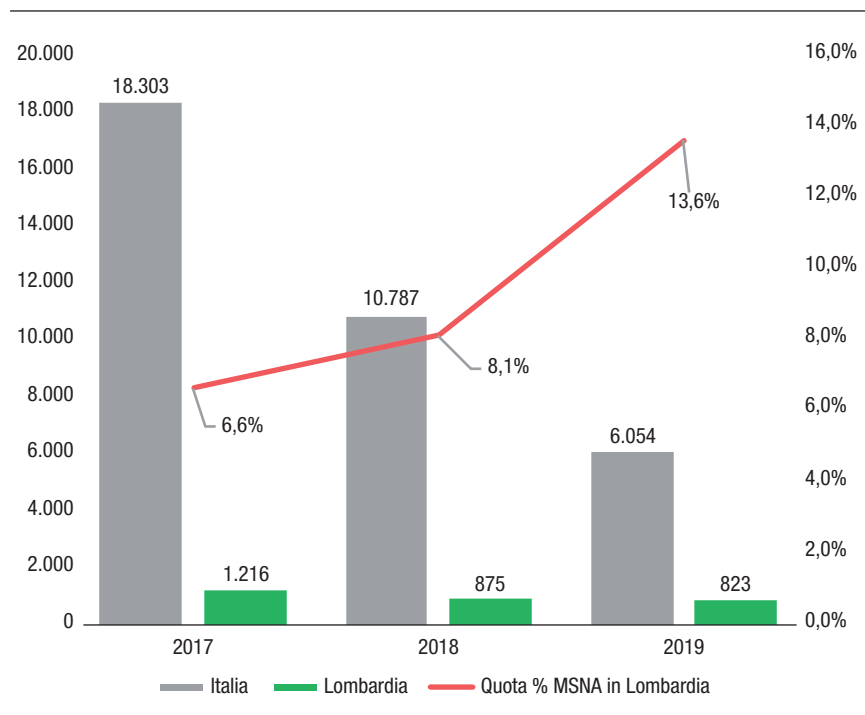
Questi numeri, specie se letti in maniera longitudinale sugli ultimi cinque anni, mostrano un fenomeno di proporzioni senza precedenti nella storia recente, che ha posto agli Stati Europei molteplici sfide. Tra queste emerge il tema dei **minori stranieri non accompagnati (MSNA)**, espressione che in ambito europeo e nazionale si riferisce allo straniero (cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e apolide), di età inferiore ai 18 anni, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale privo di assistenza e rappresentanza legale (art. 2, D.Lgs. n. 142/2015 e art. 2, L. n. 47/2017). Per definizione, la condizione di MSNA riguarda tutti i minori, a prescindere dal Paese di provenienza, che si trovano sul territorio nazionale privi di un punto di riferimento legale e di rappresentanza. Nella maggior parte dei casi si tratta di ragazzi tra i 16 e i 17 anni, provenienti dall'Asia centrale e dall'Africa e da famiglie dotate di qualche possibilità, che investono su di loro anche comprando i servizi di mediatori e trasportatori, pur di proiettare i figli verso un destino che sperano migliore in Europa³. Per quanto concerne i numeri del fenomeno, si evidenzia che a livello europeo nel 2018 il 40% dei rifugiati e richiedenti asilo aveva meno di 18 anni, mentre tra gli arrivi sono stati censiti 12.700 minori stranieri non accompagnati e separati. Tuttavia, i minori giunti in Europa rappresentano una parte esigua dei 28 milioni⁴ di minorenni che, nel mondo, hanno deciso di lasciare il proprio villaggio e la propria città per trovare condizioni di vita migliori in altri paesi, spesso all'interno della stessa regione, 11 milioni dei quali sono rifugiati che nel mondo sfuggono a guerre e violenze. Nella maggior parte dei casi i MSNA si sono affidati a trafficanti che li hanno trattati come merci per raggiungere le coste europee e con i quali loro e le

loro famiglie si indebitano fino al costo della vita. Per molti la decisione di partire e rischiare la vita costituisce una scelta obbligata: scappano dai conflitti che ancora insanguinano i loro Paesi, dalle persecuzioni su base etnica o religiosa, dalle violazioni dei diritti umani da parte di regimi autoritari. Lo stesso Atlante segnala come oltre alla precarietà del contesto di partenza si aggiungono vulnerabilità acquisite durante il viaggio verso l'Europa. Tra queste si rileva l'altissima diffusione di vittime di violenza sessuale tra le ragazze, che quando intraprendono il loro lungo viaggio da sole, o che sole sono rimaste durante la strada, corrono maggiori rischi rispetto ai loro coetanei. La percentuale di ragazze presenti nelle strutture di accoglienza rispetto al totale è negli ultimi anni rimasta costante, in media circa il 6-7%. Quello che colpisce è soprattutto la giovanissima età di molte di loro: nel 2017 erano 191 le bambine di età compresa tra 0 e 14 anni presenti nelle strutture di accoglienza italiane (di cui 33 hanno meno di 7 anni) e rappresentano il 15% sul totale delle ragazze accolte. Una percentuale più che doppia rispetto a quella degli 0-14enni presi in carico complessivamente (pari al 6,7%) in quell'anno.

In seguito all'implementazione di **accordi politici tra Italia, UE e Libia siglati a partire dal 2016**, il numero di sbarchi in Italia dal 2017 ha subito un drastico calo, segnando una contrazione costante del numero di MSNA censiti sul territorio nazionale nel corso dell'ultimo triennio. Al 31 dicembre 2019 risultavano **presenti in Italia 6.054 minori stranieri non accompagnati**, prevalentemente diciassettenni (61,5%) di genere maschile (94,8%) provenienti dall'Albania (27,7%). Tale numero risultava in riduzione rispetto ai 10.787 presenti a fine 2018 ed ai 18.303 presenti a fine 2017. Al 31/01/2020 i minori stranieri non accompagnati in Italia censiti sono calati a 5.565, 778 dei quali (il 14%) è accolto in Regione Lombardia (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2020), seconda solo alla Regione Siciliana per ragioni legate alla collocazione geografica dei porti e dei centri di prima accoglienza.

A fronte di una riduzione delle presenze sul territorio nazionale del 66,9% rispetto al 2017 e di un decremento generalizzato in termini assoluti, si rileva un **incremento della quota relativa di minori accolti in Lombardia**: nel 2017 in Lombardia il peso relativo delle presenze sul totale dei minori era pari al 6,6%, mentre nel 2019 la Lombardia ha accolto il 13,6% dei minori stranieri non accompagnati (Figura 2.3). In particolare, Milano è stata tra le città più in prima linea nella gestione dei flussi migratori: tra

Figura 2.3 Minori stranieri non accompagnati in Italia e in Lombardia, anni 2017-2019



ottobre 2013 e ottobre 2018 in città sono stati ospitati 129.795 migranti, di cui 26.277 erano minori.

In conclusione, la tutela dei diritti dei MSNA è resa particolarmente sfidante dalla complessità del loro background migratorio e dall'assenza, per definizione, di un punto di riferimento genitoriale o di un tutore in grado di sostenere l'inserimento nel tessuto sociale italiano dei ragazzi, affidando in toto alla pluralità delle istituzioni pubbliche in gioco il compito di tutelarne i diritti, come approfondito all'interno del capitolo 3.

2.2 Le adozioni

Le adozioni rappresentano un fenomeno diffuso e riconosciuto a livello internazionale, il cui obiettivo principale è quello di tutelare i minori privi

di assistenza morale e materiale da parte dei propri genitori e del nucleo familiare di appartenenza. Un'adozione può anche essere avanzata nei confronti dei minori allontanati dalle proprie famiglie in quanto incapaci di provvedere ai loro bisogni primari (igiene, nutrizione ecc.) economici e sociali, e pertanto non idonee alla tutela del bambino. In concreto, le adozioni rappresentano, quindi, lo strumento attraverso cui una coppia dichiarata idonea (l'idoneità e i criteri annessi vengono disciplinati e sanciti dalla normativa di ogni Paese) che ne avanza richiesta può accogliere all'interno del proprio nucleo familiare un minore che si trova, per una pluralità di motivi, ad esserne senza, ad esserne privato o ad esserne definitivamente allontanato.

A livello internazionale, la **Convenzione ONU dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** sancisce alcuni principi in merito ai percorsi di adozione (Art. 21). Tra questi, si evidenziano la centralità e l'interesse superiore del fanciullo, l'analisi puntuale da parte delle autorità competenti della situazione del bambino in rapporto alla madre e al padre e ai tutori legali prima di intraprendere qualsiasi *iter* di adozione, l'attenzione particolare posta alle adozioni all'estero.

Una macro differenza di fondo riguarda le due principali tipologie di adozione: l'**adozione nazionale** (in cui il termine "nazionale" non si riferisce alla nazionalità del minore, bensì al fatto che il minore venga dichiarato adottabile da un tribunale per i minorenni del territorio nazionale del nostro Paese) e le **adozioni internazionali** (in cui lo stato di abbandono e di adottabilità del minore viene dichiarato dall'autorità di un Paese estero). Oltre alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, una più puntuale e mirata Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale – meglio nota come la **Convenzione dell'Aja del 1993** (ratificata dal Parlamento italiano con Legge n. 476 del 1998) – ha riaffermato con maggior vigore tutti i principi esposti nella Convenzione ONU, oltre che rendere la tematica quanto più trasparente e controllata possibile.

Per comprendere appieno la rilevanza di tale fenomeno è sufficiente analizzare alcuni dati aggregati a livello globale. Secondo le stime UNICEF del 2017 attualmente vi sono **15,1 milioni di bambini rimasti orfani di entrambi i genitori**⁵. Appare quindi evidente che, nonostante le adozioni siano uno strumento importante a tutela dei minori, il numero di pratiche

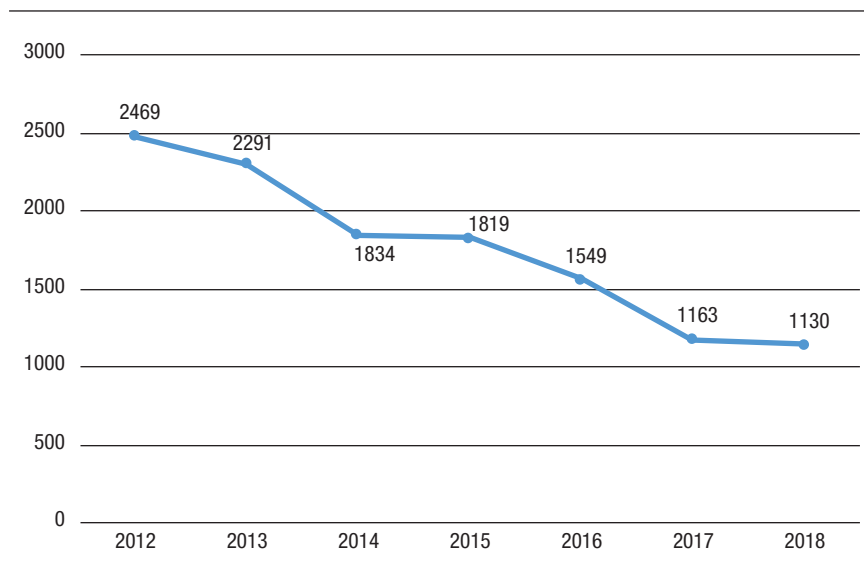
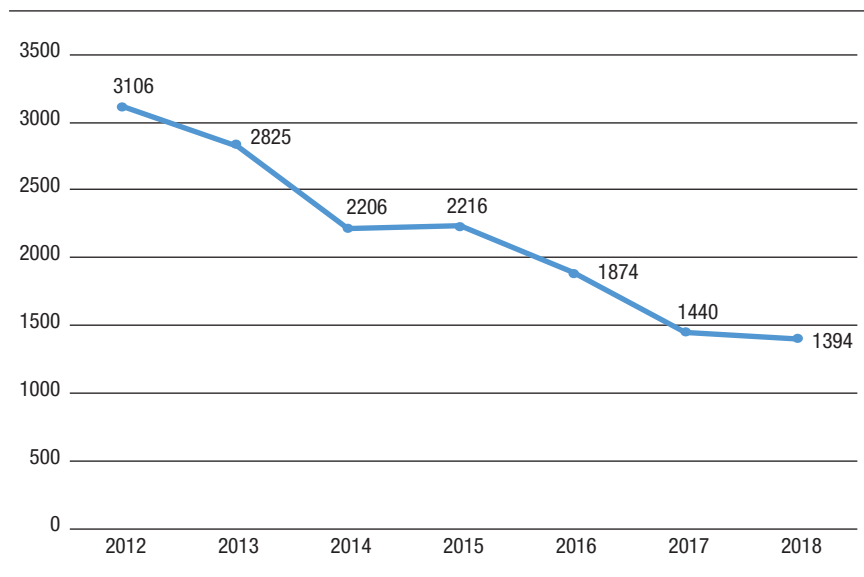
di adozione concluse positivamente rimane comunque una percentuale contenuta se confrontata con il numero di minori che vivono in situazioni di abbandono.

All'interno dell'Unione Europea⁶, i dati ufficiali sulle adozioni mostrano un'elevata variabilità nel corso del tempo. In particolare, analizzando il numero aggregato di adozioni nei Paesi UE distinguendo tra adozioni nazionali, adozioni internazionali da paesi non-UE e adozioni internazionali tra Paesi dell'Unione, emerge la presenza di forti variazioni tra il 2004 e il 2014 per adozioni nazionali (che registrano un calo dal 2013 a seguito dell'incremento rilevato a partire dal 2005) e per adozioni internazionali da paesi che non appartengono all'Unione Europea (in costante calo dal 2005).

In tal senso, si evidenzia che l'andamento del numero di adozioni è strettamente legato ai fenomeni e ai mutamenti socio-economici che caratterizzano i diversi Paesi. Pertanto, il forte cambiamento sociale ed economico in atto, in Italia come all'estero, ha delle dirette ricadute anche sul volume delle adozioni.

In Italia, la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) ha di recente pubblicato alcuni dati sulle **richieste delle adozioni internazionali**. Nel 2017, le richieste totali sono risultate pari a 1.163 (in calo rispetto all'anno precedente in cui erano pari a 1.549). Nel 2018, le stesse richieste avanzate sono state pari a 1.130 (48% delle quali per minori nella fascia d'età 5-9 anni)⁷. A livello territoriale nel 2018, le coppie adottive provenienti dalle regioni settentrionali rappresentavano il 47% del totale con la Lombardia quale regione con il maggior numero di coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri (pari a 165). La Figura 2.4 e la Figura 2.5 mostrano il trend simile che ha riguardato il numero di coppie che hanno avanzato una richiesta di adozione e i minori che hanno effettivamente ottenuto l'ingresso in Italia nell'arco temporale 2012-2018 con una **netta riduzione delle domande di adozione internazionale**.

Per quanto riguarda i principali Paesi di provenienza dei minori, la Federazione Russa si conferma il primo Paese con oltre 200 minori (14% sul totale delle adozioni). Al di sopra delle 100 adozioni si collocano la Colombia (169, 12%), l'Ungheria (135, 10%), la Bielorussia (112, 8%), l'India (110, 8%). Seguono altri tre Paesi che contano tra le 50 e le 100 adozioni: Bulgaria (6%), Repubblica Popolare Cinese (6%) e Vietnam (4%). I restanti 30 Paesi invece contano meno di 50 adozioni nell'anno.

Figura 2.4 Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri a scopo adottivo (Anni 2012-2018)**Figura 2.5 Minori per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia (Anni 2012-2018)**

2.3 Le situazioni di abuso e maltrattamento

L'abuso o maltrattamento all'infanzia, secondo la definizione proposta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, include tutte le forme di maltrattamento fisico ed emotivo, abuso sessuale, trascuratezza o trattamento negligente e sfruttamento che risultino in un effettivo o potenziale danno per la salute, lo sviluppo o la dignità dei bambini⁸. Il fenomeno, la cui estensione a livello internazionale interessa una quota rilevantissima della popolazione⁹, può quindi assumere manifestazioni differenziate, tra le quali in particolare: abuso fisico, abuso psicologico, abuso sessuale e incuria (oppure *discuria*, o *ipercura*).

Con **abuso fisico** si intende l'uso intenzionale della forza fisica contro un minore che provoca o può provocare un danno per la salute, la sopravvivenza, lo sviluppo o la dignità dello stesso. L'**abuso psicologico** comprende sia incidenti isolati, sia situazioni in cui chi si occupa del bambino, nel tempo, non gli fornisce un ambiente appropriato e di supporto per il suo sviluppo. Gli atti in questa categoria possono arrecare danno alla salute fisica e mentale del minore, o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. All'interno della categoria degli **abusi sessuali** rientra invece il coinvolgimento di un minore in atti sessuali ai quali – in ragione dell'età – non può acconsentire. L'**incuria** (o la *discuria* o l'*ipercura*), infine, include comportamenti posti in essere da parte dei genitori o degli altri membri della famiglia che non provvedono adeguatamente allo sviluppo e al benessere del minore. Peraltro, ancor più frequente dell'occorrenza di singole forme di maltrattamento è quella di sue forme multiple (c.d. *Adverse Childhood Experiences*): accade più spesso, infatti, che un minore subisca più tipologie di maltrattamento contemporaneamente, piuttosto che una soltanto tra quelle indicate.

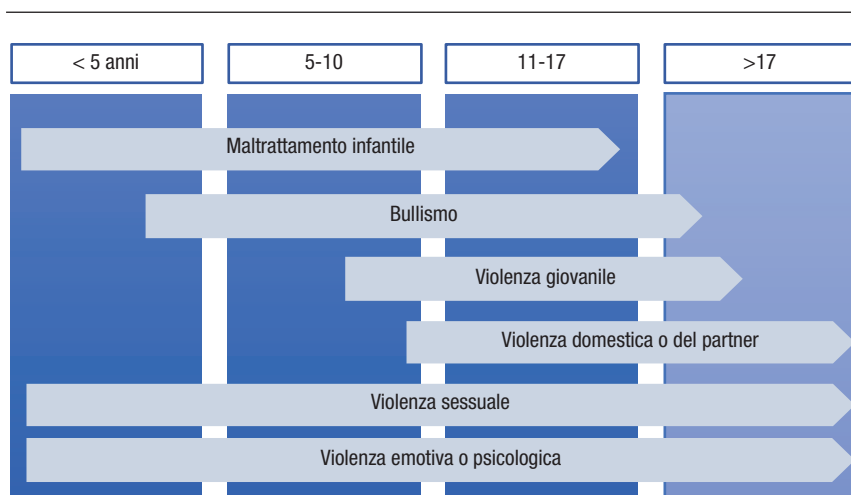
La vastità del fenomeno, nei suoi aspetti definatori, si accompagna ad una naturale difficoltà di quantificazione dello stesso: nonostante la sua capillarità, la violenza contro i minori è spesso nascosta, o comunque difficilmente visibile, e quindi sottostimata¹⁰. I dati di una ricerca internazionale¹¹, ad esempio, documentano abusi sessuali su minori autodichiarati dalle vittime 30 volte superiori e abusi fisici 75 volte superiori rispetto a quanto suggerito dai rapporti ufficiali. La **difficoltà di emersione del fenomeno** è peraltro connaturata alla natura delle relazioni dei soggetti che vi partecipa-

no: nella maggior parte dei casi, infatti, l'ambito nel quale i minori subiscono maltrattamenti e abusi è quello familiare, all'interno del quale insistono condizioni di inevitabile soggezione dei bambini rispetto alle figure adulte.

Un elemento messo in risalto da uno studio dell'OMS cerca di comprendere se vi sia una corrispondenza tra certi fenomeni descritti e la fascia d'età in cui questi avvengono. La Figura 2.6 sottostante cattura i risultati di questa indagine e pare indicare proprio questo tipo di relazione: molte casistiche sembrano concentrarsi nella fascia d'età più bassa in maniera indistinta (< di 5 anni), mentre al crescere dell'età altri segmenti (5-10 anni, 11-17 anni, > di 17 anni) sembrano interessati da fenomeni più specifici. Ad esempio, in corrispondenza della fascia 11-17 anni, le maggiori problematiche evidenziate sono la violenza giovanile e la violenza domestica o del partner.

Sul piano delle **ricadute socio-economiche** del fenomeno, uno studio del 2013 di Terres des Hommes con CISMAI e Università Bocconi ha stimato in circa **13 miliardi il costo per la collettività a livello nazionale**, tra impatti economici diretti (ospedalizzazione, cura della salute mentale, welfare, interventi diretti per il rispetto della legge, spese per la Giustizia minorile) e indiretti (educazione speciale, cura della salute da adulti, delinquenza gio-

Figura 2.6 Tipi di maltrattamento e abuso su minori in base alla fascia di età della vittima



Fonte: OMS, *Inspire: seven strategies for ending violence against children*.

vanile, criminalità in età adulta, perdita di produttività)¹². La ricerca internazionale, infatti, ha identificato un grande numero di effetti – immediati e diretti oppure indiretti – collegati alla condizione del minore che è soggetto ad abusi o maltrattamenti, tra cui ad esempio: infortuni, patologie psichiche (depressione, comportamenti suicidi) e, nel tempo, sviluppo di dipendenze (alcolismo e tossicodipendenza) e propensione a comportamenti a rischio (a loro volta collegati all'insorgenza di malattie)¹³.

Sul piano della **quantificazione dei volumi**, a livello nazionale esistono statistiche ufficiali soltanto sulle situazioni che esitano in una denuncia all'autorità giudiziaria, attraverso l'apertura di un procedimento penale, o in una segnalazione presso gli uffici giudiziari minorili¹⁴. Peraltro, l'inquadramento giuridico del fenomeno testimonia un'oggettiva complessità di classificazione delle fattispecie che, complessivamente, ricadono nel perimetro definitorio accennato poco sopra. Il maltrattamento, infatti, costituisce una fattispecie penalmente rilevante ai sensi del nostro ordinamento, laddove l'art. 572 c.p. disciplina la violenza perpetrata a danno di familiari o di minori. Ricadono nell'ambito oggettivo appena richiamato anche molti altri comportamenti penalmente rilevanti quali, a titolo di esempio, la violenza sessuale (art. 609 bis c.p.), la violenza privata (art. 610 c.p.), la violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 c.p.) e la prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.).

Questo pare suggerire ancora una volta che i dati disponibili possano restituire una fotografia frammentata e parziale delle reali dimensioni del fenomeno. L'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, tramite reperimento dati in possesso dei Servizi Sociali dei comuni italiani, stima che **su 1.000 minorenni italiani più di 8 sono vittime di maltrattamenti e abusi di diversa entità** (questo stesso numero sale a 20 se consideriamo i minorenni stranieri). Le motivazioni della presa in carico da parte dei Servizi Sociali per forme di maltrattamento sono plurime: tra i casi più numerosi il 76% dei casi è vittima di abuso sessuale; il 71% subisce maltrattamento fisico e il 67% soffre di patologia delle cure (*discuria e ipercura*).

2.4 La rete come luogo di possibile violazione dei diritti dei minori

Il dilagare di internet e, in particolare, dei social network ha coinvolto in prima persona anche gli adolescenti, generando fenomeni e sfide dirom-

pententi per le famiglie e per il sistema di attori chiamato a tutelare i diritti dei minorenni. Prima di illustrare gli interventi degli Uffici Giudiziari (cfr. Capitolo 6), si propone un *excursus* sulle principali caratteristiche della rete come luogo di possibile vessazione nei confronti dei ragazzi per poi approfondire due tra i principali fenomeni emergenti nel web: il cyberbullismo e il cd *grooming*, portando dati di contesto a più livelli (da quello europeo a quello cittadino, ove possibile) utili a dare contezza della portata di questi fenomeni.

In un contesto tecnologico in continua e repentina trasformazione, a fronte del crescere degli stimoli cui i giovani sono attualmente sottoposti, emerge la **necessità di ridefinire il concetto stesso di bisogno di tutela del minore nell'ambito della rete Internet.**

In tale prospettiva, l'attenzione delle Istituzioni Pubbliche e dei diversi soggetti coinvolti non si deve limitare unicamente alla protezione del minore dagli stimoli nocivi, bensì si afferma la necessità di creare le condizioni necessarie allo sviluppo del minore. Pertanto, nell'ambito del web e, più in generale con riferimento al sistema delle comunicazioni digitali, la tutela del minore si deve caratterizzare per il **coinvolgimento e la partecipazione di più attori, espressioni di diverse istanze sociali, in una prospettiva di inclusione di tutti i portatori di interesse coinvolti.**

Tale necessità risulta, infatti, quanto più prioritaria alla luce della capillare diffusione di internet e delle piattaforme ad esso associate. In Italia nel 2018, **l'85,8% dei ragazzi tra 11 e 17 anni utilizzava quotidianamente il cellulare**, con una maggiore prevalenza tra le ragazze, anche in termini di accesso alla rete internet (ISTAT, 2019) e i minorenni risultavano essere il 4% del totale iscritti a Facebook, Instagram e Facebook Messenger, ugualmente divisi tra ragazzi e ragazze. Allo stesso modo, a livello europeo si registra un **progressivo abbassarsi dell'età media di accesso ad Internet** che si attesta attorno agli 8,5 anni e in taluni casi persino al di sotto dei 3 anni, ad esempio nel caso dell'utilizzo di *app* educative.

Il coinvolgimento attivo di più attori è cruciale non solo con riguardo all'adozione di nuovi strumenti legislativi volti a normare fenomeni emergenti, quanto piuttosto alle **politiche di sensibilizzazione dei minori stessi**, per garantire loro un maggiore alfabetizzazione digitale e una maggiore consapevolezza nell'utilizzo della rete, minimizzando i rischi cui sono potenzialmente soggetti.

I principali elementi di complessità sono legati non solo alla norma-

zione di tali fenomeni ma, più in generale, alla loro gestione. In dettaglio, l'assenza di un territorio fisico nel quale agire espone i minori a rischi quali l'essere oggetto di comportamenti dannosi oppure il rendersi artefici di comportamenti impropri e persino illegali rivolti ad un pubblico potenzialmente molto ampio, in un lasso temporale non circoscrivibile. Tali considerazioni non valgono unicamente per quelle attività cui il legislatore ha attribuito rilevanza penale, ma anche per fenomeni che comportano una violazione di diritti individuali che sono difficili da ricondurre a specifiche fattispecie normative, come nel caso del cyberbullismo.

In definitiva la **mutevolezza dell'ambito di indagine**, la difficoltà di individuare a priori i potenziali rischi cui i minori sono esposti – non solo come vittime ma anche come artefici – oltretutto **l'assenza di strumenti normativi che permettano di circoscrivere da un punto di vista giudiziario tali fenomeni** fa sì che la risposta debba passare attraverso un'efficace gestione di quest'ultimi e la definizione di **soluzioni condivise** da parte degli attori – pubblici e non – coinvolti nella tutela dei minori.

La presente sezione intende, pertanto, dapprima chiarire **cosa (ovvero quali comportamenti e fenomeni)** rientri in tale macro-ambito di indagine e quali fattispecie giuridiche siano attualmente previste per garantire la tutela dei minori di fronte a simili comportamenti illeciti. Sulla base del ruolo di questi ultimi – se vittime o artefici – **il processo di tutela giuridica è differente e prevede il coinvolgimento di diversi attori.**

A livello generale, i reati in rete si caratterizzano per una **macro distinzione concettuale**, con rilevanti implicazioni anche dal punto di vista normativo. In dettaglio, è possibile distinguere tra (i) **condotte in cui la tecnologia informatica rappresenta essa stessa un elemento costitutivo del reato** e (ii) **condotte in cui la modalità informatica rappresenta lo strumento attraverso cui la condotta criminosa viene perpetrata.** In questa seconda categoria rientrano, tra gli altri, le fattispecie come il cyberbullismo, il cyberstalking, la falsa identità.

L'uso della tecnologia rappresenta, pertanto, **una nuova modalità di consumazione di fattispecie di reato** relative alla tutela di beni giuridici tradizionali, determinando la sussistenza di circostanze aggravanti. La maggior parte delle condotte criminose realizzate attraverso la rete, che vedono i minori come vittima o alternativamente artefici, rientra in tale seconda categoria. In dettaglio, **le condotte penalmente rilevanti commesse dai**

minori sono in continua evoluzione e necessitano di nuove definizioni e di un **costante aggiornamento a livello normativo** affinché fenomeni nuovi trovino rispondenza in fattispecie giuridiche.

Le condotte poste in essere dai minorenni sono per lo più ricollegabili alle seguenti categorie generali di reato:

- **Cyberbullismo**: nel contesto normativo italiano si è proceduto solo recentemente ad una definizione del fenomeno. Quest'ultimo, tuttavia, così come descritto a livello normativo rappresenta una macrocategoria piuttosto ampia in cui rientra qualsiasi forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto di identità, acquisizione illecita, alterazione, manipolazione o trattamento illecito di dati personali realizzati per via telematica. Rientrano in tale categorizzazione anche gli atti di diffusione online di contenuti relativi a membri della famiglia del minorenne, al fine di isolare il soggetto o un gruppo di minori, mettendo in atto un abuso. A titolo esemplificativo, si riportano di seguito i principali reati ascrivibili a tale definizione, tenuta volutamente ampia da parte del legislatore:
 - *Diffamazione online* (ex art. 595 c.p. comma 3): può avvenire in forma aggravata attraverso l'impiego di strumenti informatici o telematici qualora si riscontrino due requisiti: da un lato, l'idoneità delle espressioni impiegate ad offendere la reputazione della vittima e, dall'altro, la diffusione delle stesse tramite mezzi di comunicazione come, ad esempio, i social network. In particolare, a differenza della diffamazione "tradizionale", quella online si caratterizza per un maggiore profilo di gravità per via del fatto che la suddetta espressione lesiva della reputazione individuale può potenzialmente raggiungere un pubblico particolarmente ampio di soggetti (v. sentenza n. 12761/2014 della Corte di Cassazione);
 - *Minaccia online*: tale reato è regolato dall'articolo 612 del codice penale e può parimenti avvenire per il tramite della rete. Si configura come un reato contro la libertà individuale, il cui elemento di maggiore criticità è ricollegabile alla prospettiva di un male futuro capace di limitare la libertà morale della vittima. Simili atti intimidatori possono avvenire anche per il tramite di strumenti di comunicazione online quali sms, social network ed email;

- *Illecito nel trattamento dei dati personali*: tale fattispecie è rinvenibile nei casi in cui non c'è consenso esplicito al trattamento dei dati personali ovvero di tutti i dati sensibili, semi sensibili, comuni o giudiziari relativi ad un individuo. Con il termine trattamento si intende, invece, “*qualsiasi operazione di raccolta, consultazione, elaborazione, conservazione, modificazione, organizzazione, raffronto, utilizzo, comunicazione, diffusione, cessione, cancellazione e distribuzione dei dati*”¹⁵ allo scopo di trarne profitto oppure di recare danno a terzi. La semplice diffusione di tali dati senza il consenso esplicito dell'individuo integra il reato. Nel caso dei minorenni, tale fattispecie si traduce nella maggior parte dei casi nella violazione del diritto all'immagine, allo scopo di mettere in ridicolo il minore o di causargli in qualche modo danno.
- **Cyberstalking**: rappresenta un comportamento che si realizza attraverso la rete particolarmente molesto, insistente e intimidatorio, tanto da far temere alla vittima per la propria incolumità fisica. Tale fattispecie è regolata dall'art. 612 bis del codice penale, con riferimento specifico al comma 2 che prevede un'aggravante “*se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici*”;
- **Sextortion scams**: il fenomeno consiste in un'estorsione di cui è vittima un utente della rete, al quale vengono estorte immagini erotiche che rappresentano strumento di ricatto, con l'illusione di una storia sentimentale. La fattispecie giuridica di riferimento è rappresentata dall'art. 629 c.p.;
- **Revenge porn**: parzialmente ricollegabile alla precedente, tale reato si basa sulla diffusione di materiale a sfondo sessuale senza l'esplicito consenso della vittima, con l'effetto o allo scopo specifico di creare un danno alla sua reputazione o all'immagine. Allo scopo di ricomprendere all'interno di un'unica fattispecie tutte le manifestazioni ricollegabili al fenomeno, il Legislatore ha elaborato l'art. 612-ter del codice penale: “*diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti*”;
- **Sexting**: fenomeno legato alla detenzione e/o diffusione di materiale pedopornografico, legato in particolare all'invio di materiale (foto o testi) sessualmente esplicito. Ciò integra quanto disposto dall'articolo 600-ter del codice penale, secondo il comma 3 (diffusione e divulgazione di materiale pedopornografico realizzato utilizzando

minori di anni diciotto) e il comma 4 (offerta e cessione a terzi del materiale pedopornografico) mentre la semplice detenzione è configurabile nell'art. 600-quater c.p. Al riguardo, la Corte di Cassazione si è espressa identificando tra i requisiti necessari affinché si sostanzii quanto previsto dall'articolo 600-ter, il fatto che il produttore del materiale sia diverso dal soggetto raffigurato in quanto, in caso contrario, verrebbe meno l'elemento costitutivo dell'utilizzo del minore da parte di un soggetto terzo. Con riguardo invece all'articolo 600-quater, affinché sussista il reato, basta che il materiale sia stato diffuso ad un soggetto terzo che ne sia entrato in possesso abusivamente anche qualora sia stato realizzato direttamente dal minore;

- **Hate speech o hate crimes:** il fenomeno ricomprende tutti quei comportamenti, soprattutto verbali, violenti e minacciosi, capaci di sostanziarsi in un crimine d'odio. Quest'ultimo si caratterizza per la presenza di due elementi: un fatto previsto dalla legge come reato e la presenza di una motivazione di pregiudizio, ovvero quando la vittima presenta alcune caratteristiche specifiche e distintive, condivise da un gruppo di individui (quali, ad esempio, la razza, la religione, l'etnia, l'orientamento sessuale o la provenienza territoriale). In questo caso, si prevede l'applicazione dell'aggravante ex art. 604-ter c.p., che prevede un aumento di pena fino alla metà in caso di reati commessi con finalità di discriminazione o di odio etnico, religioso o razziale.

Le suddette fattispecie vedono il minore nel duplice ruolo di autore e vittima del fenomeno, a sottolineare ancora una volta **la maggiore "liquidità" che caratterizza il rapporto dei minori con la rete**, capace di tradursi in una commistione del ruolo di vittima e di autore. Con riferimento ad altre fattispecie, invece, si sottolinea **il coinvolgimento anche di maggiorenni e adulti**, soprattutto con riferimento ai reati di pedopornografia e di adescamento online (*child grooming*). Tali reati vedono il minore per lo più come vittima e prevedono, pertanto, l'attivazione di attori giudiziari diversi rispetto a quelli coinvolti nel caso in cui i minori siano autori di tali comportamenti colposi. In dettaglio, nel primo caso è previsto un intervento diretto della **Procura della Repubblica** (Procura Ordinaria) e del **Tribunale di Milano** (Tribunale Ordinario), mentre nel secondo caso nella tutela dei minori – concetto che si applica, in un'ottica più estensiva del termine,

anche al caso in cui sia il minore a compiere il reato ovvero abbia un comportamento deviante – intervengono **la Procura della Repubblica per i Minorenni** e, in seconda istanza, **il Tribunale per i Minorenni**.

Con riferimento ai suddetti fenomeni – e alle relative fattispecie giuridiche – di seguito si propone un breve approfondimento dei principali elementi di attenzione con riferimento a due dei più rilevanti fenomeni, in materia di tutela dei minori, tra quelli sovra citati: (i) cyberbullismo e (ii) sfruttamento sessuale e grooming.

Cyberbullismo

Per quanto concerne il **cyberbullismo**, la novità del fenomeno si è tradotta in una difficoltà nel fornire una definizione univoca dello stesso a livello europeo. Nel 2009, in occasione del *Safer Internet Day*, la Commissione Europea ha definito il fenomeno come *“una molestia ripetuta verbale o psicologica condotta da un individuo o da un gruppo di individui”*. In linea con quanto evidenziato nel paragrafo precedente, il cyberbullismo si differenzia e in parte risulta più critico rispetto a quello “vis-a-vis” in virtù dell’**anonimità** che la piattaforma web garantisce, la portata della molestia – capace di raggiungere **un pubblico più ampio** –, **l’assenza di un senso e di una percezione di responsabilità da parte di chi commette tali atti** e della **riluttanza delle vittime a denunciare tali fenomeni**. Dall’altro lato, come affermato dall’Agenda Europea sui diritti del bambino, il cyberbullismo viene identificato come *“una manifestazione moderna del più tradizionale bullismo che implica la necessità di risposte urgenti che coinvolgano tutti gli attori rilevanti tra i quali i social network, i gestori dei siti internet e le autorità pubbliche competenti”*.

A livello europeo, il fenomeno è stato oggetto di attenzione e di una serie di iniziative e progetti volti a contrastarlo: al di là della già citata Agenda Europea sui diritti del bambino, il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione (27 novembre 2014) allo scopo di combattere il cyberbullismo e fornire ai giovani gli strumenti per riconoscerlo e fronteggiarlo, sia online sia offline. Tuttavia, il contesto europeo si caratterizza per **un panorama legislativo variegato in materia**. Al contempo, anche le definizioni attribuite al fenomeno variano da Paese a Paese. In tale prospettiva, **le istituzioni europee svolgono un ruolo “di supporto”, nel coordinare le diverse iniziative a livello nazionale e favorire la diffusione e lo scambio di buone pratiche**. Nello specifico, il Directorate Generale per la Politica Interna del Parlamento Europeo, all’interno di un report del 2016¹⁶, ha evidenziato la necessità

di misurare regolarmente e sistematicamente il fenomeno a livello di singola nazione. Nello specifico, a livello europeo, si sottolinea la necessità di adottare un approccio preventivo, non punitivo, al tema.

Con riferimento all'**Italia**, attraverso la legge n. 71, 29 maggio 2017, si è proposta una definizione “estensiva” del fenomeno andandovi a includere *“qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto di identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti online aventi ad oggetti anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo”*. Lo scopo ultimo di tale iniziativa legislativa era quello di **contrastare il cyberbullismo attraverso l'adozione di strategie a carattere preventivo**, in linea con le indicazioni europee, volta a garantire la **tutela, l'educazione e l'attenzione nei confronti dei minori coinvolti**, senza distinzioni di età con riferimento alle azioni da intraprendere. In tale prospettiva, deve essere ricompresa anche la previsione, contenuta all'art. 2 del sovra-citato intervento legislativo, di una **procedura specifica per garantire l'oscuramento o il blocco di qualsiasi dato personale del minorenne diffuso su Internet**, su richiesta della vittima stessa oppure della sua famiglia.

I dati raccolti tramite una survey condotta a livello europeo nel 2016, che ha coinvolto 810 bambini intervistati con età compresa tra i 12 e i 17 anni, mostrano che il **bullismo e il cyberbullismo rappresentano una delle principali minacce che caratterizzano l'ambiente scolastico**. Tra i principali fattori che espongono il minore a fenomeni di cyberbullismo vengono citati l'aspetto estetico (67% dei rispondenti), il presunto orientamento sessuale della vittima (56%), l'aver buone performance scolastiche (59%), l'essere timidi (67%) e l'essere stranieri (43% degli intervistati). Inoltre, uno studio condotto nel 2013 su oltre 5.000 giovani tra i 12 e i 17 anni ha messo in luce che ben il 16% degli intervistati ha ammesso di essere un cyberbullo.

Infine, è importante sottolineare che il fenomeno del cyberbullismo acquisisce **diverse forme in virtù dell'età dei soggetti coinvolti, del loro genere, caratterizzandosi per manifestazioni più complesse a seguito dell'evoluzione dei sistemi informatici**. I dati citati all'interno del report *“Cyberbullying among young people”* del Parlamento Europeo, evidenziano come le ragazze siano maggiormente esposte e che alcuni fenomeni – come

quello del *sexting* – rientrano tra le manifestazioni più frequenti di cyberbullismo.

Inoltre, con riferimento agli autori di simili reati, è importante sottolineare che (i) nel 9,4% dei casi questi ultimi sono adulti che agiscono nei confronti di minori e che (ii) **la maggior parte dei rispondenti sono stati, prima di diventarne autori, vittima di cyberbullismo**. Infine, rispetto alle diverse età coinvolte, si evidenzia che sia fenomeni relativi al bullismo sia alla sua manifestazione online abbiano tra le principali **vittime giovani con un'età media compresa tra i 13 e i 15 anni**, dato che trova conferma non solo in Italia ma anche in altri paesi europei come Germania, Olanda, Romania, Grecia, Polonia ed Estonia.

Il Report 2019 di *Terres des Hommes* nell'ambito dell'Osservatorio Indifesa, basato su un'indagine somministrata a oltre 8.000 minori e giovani adulti¹⁷ volto ad indagare tra gli altri i fenomeni di molestie di cui i giovani italiani sono vittima, evidenzia che il 26% dei rispondenti identificano il mondo dell'online come il luogo in cui si sentono meno sicuri mentre circa il 12% dichiara di aver subito atti di cyberbullismo e circa il 10% atti di *trolling online*. Infine, ad ulteriore supporto della rilevanza che il fenomeno ha nelle percezioni dei più giovani, **il cyberbullismo viene annoverato tra le tre principali minacce per un giovane** (circa il 15% dei rispondenti) e rappresenta nello specifico **la prima minaccia online cui un giovane è sottoposto attualmente** (39,79% delle risposte).

Dall'altro lato, secondo l'indagine conoscitiva su bullismo e cyberbullismo di ISTAT (2019), fenomeni di bullismo online hanno colpito il 22,2% del totale delle vittime di bullismo, nel 5,9% dei casi si è trattato di azioni ripetute più volte al mese. La **maggior propensione delle ragazze** a utilizzare la rete potrebbe spiegare il motivo per cui tra le 11-17enni si registra una quota più elevata di vittime: il 7,1% delle ragazze che si collegano ad Internet o dispongono di un telefono cellulare sono state oggetto di vessazioni continue tramite Internet o telefono cellulare, contro il 4,6% dei ragazzi.

Anche in Italia, il rischio di essere vittime di cyberbullismo è maggiore per i più giovani rispetto agli adolescenti: circa l'11% dei bambini tra 11 e 13 anni è risultato vittima di prepotenze tramite cellulare o Internet una o più volte al mese, mentre la quota scende al 10% tra i ragazzi da 14 a 17 anni. Il report dell'ISTAT mostra, inoltre, **un trend crescente tra il 2010 e il 2017** tanto con riferimento ai minori di 14 anni vittime di atti persecutori quanto relativamente ai ragazzi compresi tra i 14 e i 17 anni. Per

Tabella 2.1 Dati relativi ai minori vittima e autori di atti persecutori tramite la rete, per il periodo 2010-2017, per genere e per classi di età

Anno	Vittime				Autori			
	Fino a 13 anni (femmine)	Tra i 14 e i 17 anni (femmine)	Fino a 13 anni (maschi)	Tra i 14 e i 17 anni (maschi)	Fino a 13 anni (femmine)	Tra i 14 e i 17 anni (femmine)	Fino a 13 anni (maschi)	Tra i 14 e i 17 anni (maschi)
2010	55	138	36	45	2	20	8	68
2011	48	177	35	62	3	16	8	74
2012	73	230	39	57	2	18	9	90
2013	58	248	52	89	1	30	14	110
2014	58	222	64	80	9	30	23	123
2015	64	196	61	62	10	29	39	167
2016	92	297	79	117	3	32	17	177
2017	96	318	90	103	8	56	36	215

Fonte: ISTAT, 2019

questi ultimi, il dato relativo al 2017 è più alto, ammontando a circa 430 unità, con una contrazione piuttosto marcata nel 2015 (circa metà dei casi). Riguardo ai minori di anni 14, invece, non si evidenziano nei sette anni analizzati riduzioni sensibili nel dato; tuttavia nel 2017 si registrano circa 190 casi. Per entrambe le fasce di età, **le ragazze sono maggiormente vittima di tali fenomeni**, benché la differenza in termini di numero di vittime per genere sia più marcata nella fascia di età 14-17 anni piuttosto che tra gli under 14. La Tabella 2.1 riporta i dati assoluti riferiti ai minori vittima e autori di atti persecutori tramite la rete¹⁸, per il periodo 2010-2017, per genere e per classi di età.

Ancora una volta, i dati mostrano come i minori siano per lo più vittima di atti persecutori piuttosto che autori benché al riguardo sia importante evidenziare **un forte trend crescente particolarmente marcato per i ragazzi** (soprattutto in età compresa tra i 14 e i 17 anni) ma anche per le ragazze (sempre con riguardo alla medesima fascia di età). Con riferimento alle vittime di tali violenze, le ragazze risultano le maggiormente colpite soprattutto se con età compresa tra i 14 e i 17 anni. In dettaglio, i dati mostrano un aumento particolarmente sostenuto nel 2016 rispetto all'anno precedente, con riferimento ad entrambi i generi e le fasce di età analizzate.

Infine, è importante sottolineare che **bullismo e cyberbullismo tendo-**

no spesso a colpire gli stessi ragazzi: tra quanti hanno riportato di aver subito ripetutamente azioni offensive attraverso i nuovi canali comunicativi una o più volte al mese, ben l'88% ha subito altrettante vessazioni anche in altri contesti della propria vita quotidiana.

In definitiva, è possibile riscontrare in Italia un **preoccupante aumento dei suddetti fenomeni e delle manifestazioni di prevaricazione, denigrazione e abuso tramite la rete.** Tali manifestazioni continuano a diffondersi nonostante gli sforzi normativi in materia e della creazione, attraverso la legge n° 71 del 2017, di **una rete volta a responsabilizzare i minori circa simili comportamenti e ad arginare gli effetti avversi di un uso scorretto di Internet.** In tale prospettiva, alla luce del moltiplicarsi di manifestazioni ricollegabili al fenomeno del bullismo e, in particolare, della sua versione online **la soluzione potrebbe non essere necessariamente rappresentata dall'introduzione da parte del legislatore di nuove fattispecie criminose,** essendo già previsti i reati di diffamazione online, minacce e violazione della privacy¹⁹.

Il perpetrarsi di simili condotte online, tuttavia, potrebbe rappresentare **una circostanza aggravante ad effetto speciale dei reati riconducibili a simili fenomeni.** Il fenomeno del cyberbullismo richiede, come evidenziato – a diversi livelli istituzionali in primis quello europeo – **un approccio sistemico al tema e un'attività, da parte del legislatore, di omogeneizzazione delle pratiche messe in atto dai diversi attori istituzionali,** in primis le scuole, cui la legge 71/2017 attribuisce un ruolo centrale. Inoltre, è importante garantire **una maggiore conoscenza del fenomeno da parte dei genitori** che non sempre dispongono di conoscenze adeguate al fine di orientare i minori verso un uso appropriato della rete. Pertanto, sarebbe auspicabile **un maggiore scambio di informazioni tra gli addetti del settore e le famiglie,** allo scopo di trasferire quelle conoscenze tecnico-informatiche necessarie per poter vigilare efficacemente sui figli.

Al fine di dare contezza dei numeri legati a tale fenomeno e alle diverse fattispecie giuridiche ad esso correlate, la Tabella 2.2 riporta i dati raccolti dalla Polizia Postale relativi agli anni 2017, 2018 e 2019, con riferimento al territorio nazionale.

I dati raccolti evidenziano **un trend crescente,** relativamente agli ultimi tre anni, delle fattispecie ricollegabili ai reati di cyberbullismo. In particolare, l'incremento maggiore si riscontra con riferimento alla diffusione di materiale pedopornografico online aventi per oggetto (e quindi vittima) un

Tabella 2.2 Dati relativi alle diverse fattispecie giuridiche del cyberbullismo (Polizia Postale)

	2017		2018		2019
	Minori vittime (denunciante)	Minorenni denunciati	Minori vittime (denunciante)	Minorenni denunciati	Minori vittime (denunciante)
Stalking	13	1	14	11	18
Diffamazione online	88	12	109	6	114
Ingiurie – Minacce – Molestie	116	11	122	11	141
Furto di identità	80	2	60	0	87
Diffusione di material pedo-pornografico	28	13	40	12	81
Sextortion	33	14	43	20	19
Totale	358	53	388	60	460

minore (+189%). Con riferimento ai fenomeni ricollegabili alla fattispecie della diffamazione online, l'aumento ammonta a circa il 30% mentre nel caso di ingiurie, minacce o molestie in rete, il numero di minori vittima nel triennio 2017-2019 è aumentato del 21%. La fattispecie meno rappresentata è relativa al reato di stalking perpetrato in rete.

Un trend decrescente, in controtendenza con i dati sovra evidenziati, è relativo al reato di sextortion, per il quale è possibile evidenziare una lieve contrazione per l'anno 2019, a fronte di un aumento nel 2018. I dati mostrano inoltre come i minori siano per lo più vittima di simili reati come risulta evidente dai numeri ben più contenuti relativi ai minorenni denunciati.

Grooming

Con riferimento, invece, al tema del *grooming* e dello sfruttamento sessuale lo sviluppo della rete e l'introduzione di nuove tecnologie ha fatto sì che episodi di violenza che a vario titolo coinvolgono i minori (ad es. pedofilia, prostituzione, pornografia) trovino terreno fertile nei canali di comunicazione online capaci di far acquisire a tali fenomeni **una connotazione ancora più allarmante, visto la facilità con cui attraverso Internet il soggetto agente ha la capacità di oltrepassare anche i confini dei singoli stati nazionali.**

Tali fenomeni si caratterizzano per **un preoccupante trend di crescita a livello internazionale**: secondo i dati riportati dalle ONG il **70%** delle vittime di abuso sessuale perpetrato via web si colloca **in età prepuberale** mentre, come riportato dalla relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio circa la lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale infantile (2016)²⁰, si registra **una progressiva diminuzione** dell'età media delle vittime di pedopornografia.

Come riportato dall'Internet Watch Foundation nel suo ultimo report (2018) attraverso un'analisi condotta su 48 Paesi, oltre 105.000 indirizzi web sono stati confermati contenere immagini di abusi sessuali su minori, con una forte presenza di immagini pedopornografiche aventi ad oggetto minori di 10 anni o meno (35% di casi contro il 16% relativo a minorenni compresi tra gli 11 e i 17 anni).

La diffusione delle tecnologie digitali ha favorito la diffusione di materiale pedopornografico, rendendolo più facilmente accessibile ai minori. Al contempo, **i social network** rappresentano un mezzo privilegiato dagli adulti per adescare i minori. In aggiunta ai social network, tra i principali strumenti online di cui si avvalgono gli abusanti è importante citare chat line, forum oppure newsgroup.

L'adulto abusante utilizza tecniche di seduzione affettiva e manipolazione psicologica, denominate "**grooming**" mediante le quali ciruisce il minore, spingendolo all'incontro sessuale offline. Tali pratiche vengono adoperate anche nelle fasi successive all'abuso, per evitare che la violenza sessuale venga denunciata. All'interno della medesima ricerca, tra i principali elementi di attenzione che rendono particolarmente critico il fenomeno e difficile da limitare, è possibile citare **la mancanza di consapevolezza del fenomeno da parte dei più giovani**, in particolare circa le modalità che i groomer adottano per dapprima raccogliere informazioni sul minore e, in seguito, procedere con l'adescamento. Anche in questo caso, **la famiglia e i genitori rivestono un ruolo fondamentale nell'aumentare la consapevolezza dei minori** e nel favorire l'emergere di tali fenomeni, attraverso segnalazioni dirette da parte del minore, inizialmente in un contesto protetto come quello della famiglia.

Al contempo, tra le vittime di grooming è possibile identificare **specifici profili ricorrenti: in sostanza, le vittime tendono a coincidere con minori fragili.** Una ricerca sistemica a livello europeo sul fenomeno del *child grooming*²¹ ha evidenziato tra i soggetti più vulnerabili giovani desiderosi di

attenzioni, caratterizzati da relazioni spesso difficoltose con i genitori e che pertanto ricercano l'affetto del groomer e sono contrari a denunciare tali fenomeni, in quanto vorrebbero continuare il rapporto con il groomer. Per quanto concerne, invece, gli artefici e le diverse modalità di adescamento, se il *modus operandi* dei groomer presenta degli elementi di continuità a livello di processo (si inizia con un'attività di scanning sulle piattaforme internet e di identificazioni della possibile vittima, si crea una propria identità online che non coincida con quella reale, si procede dunque a contattare direttamente il minore, si aumenta progressivamente l'intensità di simili contatti e infine si ricerca l'incontro offline o si richiede la condivisione di materiale a sfondo sessuale da parte del minore) le modalità attraverso le quali il groomer mette in atto tale processo sono particolarmente variabili. Pertanto, **il fenomeno risulta particolarmente complesso e non sempre semplice da individuare richiedendo un attivo coinvolgimento della vittima che può essere frutto di un'attività di sensibilizzazione del minore sui rischi di adescamento presenti in rete.**

Con riferimento all'aggiornamento normativo, un ulteriore e rilevante passo in avanti è rappresentato dalla ratifica della Convenzione di Lanzarote con la legge n. 172 del 2012, che ha introdotto il reato di adescamento di minore di anni sedici. Ai fini definitivi, con il termine "adescamento" si intende *"qualsiasi atto volto a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete internet o di altre reti o mezzi di comunicazione"*.

Infine, con riferimento al fenomeno del **sexting**, cioè dell'invio di immagini e testi sessualmente espliciti, la gravità del fenomeno è dovuta al fatto che, anche qualora rivolti ad un pubblico potenzialmente limitato di fruitori, **tali contenuti possono poi essere oggetto di inoltro a soggetti terzi**, diffondendosi in maniera incontrollata e provocando dei danni all'immagine della persona. Risultano ancora sporadici i casi in cui allo scambio di immagini private seguano iniziative di estorsione o sfruttamento sessuale tra i minorenni. Sebbene tale fenomeno si alimenti attraverso il web, le sue origini sono rinvenibili **nella vita quotidiana del minore**, all'interno di dinamiche di socializzazione con i propri coetanei; tutto ciò contribuisce ad incentivare quel senso di vergogna da parte della vittima, unito alla vana prospettiva di poter controllare la situazione che determina il basso livello di denuncia di tali fenomeni soprattutto tra i più giovani. **Ciò determina la difficoltà nello stimare le vere "cifre" del fenomeno e della difficoltà**

di poter prendere a riferimento il solo dato relativo alle denunce, pena la sottostima dello stesso.

Note

¹ Senesi, A. Milano, è straniero un residente su 5: a Pagano il primato al ribasso. In Corriere della Sera Milano, 14 agosto 2018. Disponibile online: https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/18_agosto_14/straniero-milanese-5a-pagano-primato-ribasso-45e38522-9f87-11e8-9437-bcf7bbd7366b.shtml. Dati riferiti a uno studio di Università Bicocca.

² <http://popstats.unhcr.org/en/overview>

³ I minori stranieri non accompagnati. Un effetto delle politiche migratorie? <https://welforum.it/minori-stranieri-non-accompagnati-un-effetto-delle-politiche-migratorie/>

⁴ UNICEF, “Uprooted. The growing crisis for refugees and migrant children”, settembre 2016, pag. 18, https://www.unicef.org/publications/files/Uprooted_growing_crisis_for_refugee_and_migrant_children.pdf

⁵ <https://www.unicef.it/doc/276/bambini-da-proteggere-alcuni-dati.htm>

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583860/EPRS_BRI\(2016\)583860_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583860/EPRS_BRI(2016)583860_EN.pdf)

⁷ <http://www.commissioneadozioni.it/media/1619/report-annuale-cai-2018.pdf>

⁸ WHO, Child Maltreatment, http://www.who.int/topics/child_abuse/en

⁹ Un’analisi condotta nel 2016 a livello nazionale sulla violenza infantile in 96 Paesi stima che circa un miliardo di bambini a livello globale – oltre la metà di tutti i bambini di età compresa tra 2 e 17 anni – abbiano subito violenza emotiva, fisica o sessuale nell’ultimo anno (Hillis et al., 2016)

¹⁰ Sethi, D., Bellis, M., Hughes, K., Gilbert, R., Mitis, F., & Galea, G. (2013). *European report on preventing child maltreatment*. World Health Organization. Regional Office for Europe.

¹¹ Stoltenborgh, M., Van Ijzendoorn, M. H., Euser, E. M., & Bakermans-Kranenburg, M. J. (2011). A global perspective on child sexual abuse: meta-analysis of prevalence around the world. *Child maltreatment*, 16(2), 79-101.

¹² CISMAL, Terres des Hommes e Università Bocconi (2014), *Tagliare sui Bambini è davvero un risparmio? Spesa pubblica: impatto della mancata prevenzione della violenza sui bambini*, a cura di Paola Profeta e Marcella Sala (Università Bocconi).

¹³ WHO (2014). *Global status report on violence prevention*, World Health Organization.

¹⁴ Bianchi, D., Moretti, E., Ciccotti, E., Malacrea, M., Luberti, R., Barlucchi, C., Zelano, M. & Tonarelli, A. (2006). Vite in bilico. Indagine retrospettiva su maltrattamenti e abusi in età infantile.

¹⁵ Articolo 4 del Regolamento Europeo 2016/679.

¹⁶ “Cyberbullying among young people”, Studio per il LIBE Committee (2016).

¹⁷ In totale i minori, sono ricompresi tra i 13 e i 17 anni e ammontano al 62% del campione. Fonte: Terres des Hommes, Osservatorio indifesa, 2019.

¹⁸ Fonte: Indagine conoscitiva ISTAT su bullismo e cyberbullismo, 2019. Dati tratti dal Ministero dell'Interno, Sistema di Indagine (SID).

¹⁹ Come evidenziato dall'Audizione della Presidente del Tribunale per i Minorenni di Milano, Dott.ssa Maria Carla Gatto, nell'ambito della Commissione Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza, in data 4 aprile 2019 (13sima sessione).

²⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 16 dicembre 2016 di valutazione dell'attuazione delle misure di cui all'articolo 25 della direttiva 2011/93/UE, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile.

²¹ European Online Grooming Project, marzo 2012.

PARTE 2

La tutela dei minori sul territorio di Milano

Nei seguenti capitoli si propone una fotografia della rete inter-istituzionale delle politiche di tutela dei minori, con riferimento ai quattro ambiti tematici considerati: minori stranieri non accompagnati (cap. 3), adozioni (cap. 4), abusi e maltrattamenti (cap. 5), minori e rete (cap. 6). Per ciascuno degli ambiti tematici considerati è stato ricostruito – attraverso l'analisi primaria dei dati e la raccolta di interviste approfondite con gli interlocutori chiave (c.d. *key informants*) – il quadro delle relazioni tra i soggetti (istituzionali e non) a vario titolo coinvolti nelle politiche di tutela dei minori sul territorio (Uffici giudiziari e altri attori del sistema Giustizia, Enti Territoriali, attori del Terzo Settore). L'obiettivo è ricostruire la configurazione e i meccanismi della *governance* inter-istituzionale dei quattro ambiti indagati, ed evidenziarne punti di forza e spazi eventuali di miglioramento.

Nel capitolo 7 si propone, infine, un approfondimento dedicato agli effetti dell'emergenza sanitaria Covid-19 sulle attività di tutela dei minori sul territorio di Milano e una presentazione sintetica degli interventi messi in campo dai diversi attori coinvolti per assicurare la continuità dei servizi durante il periodo di *lockdown*.

3. Minori stranieri non accompagnati (MSNA)

di *Eleonora Perobelli e Francesco Vidè*

3.1 Il ruolo degli Uffici Giudiziari

Il primo approfondimento relativo alle misure introdotte dal sistema giudiziario per tutelare i soggetti deboli riguarda i **minori stranieri non accompagnati (MSNA)** che il Decreto Legislativo 142/2015, recependo la direttiva europea 2013/33 relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo, definisce come “lo straniero di età inferiore agli anni diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, **privo di assistenza e rappresentanza legale**”. Si considerano, pertanto, “non accompagnati” sia i minorenni soli sia i minorenni separati dalla famiglia, a prescindere dal fatto che siano richiedenti asilo oppure no. Tale condizione può dipendere da diverse motivazioni, quali la persecuzione e la discriminazione nei confronti del minore o dei suoi familiari, la ricerca di migliori opportunità economiche, i conflitti internazionali e le guerre civili, il traffico di esseri umani che può anche assumere la forma della vendita del figlio da parte dei suoi genitori.

La normativa attribuisce alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e al Tribunale per i Minorenni un ruolo centrale nella gestione dei MSNA, con particolare riferimento alla ratifica delle misure di accoglienza e la nomina dei tutori. Infatti, la legge 47/2017 (“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”) ha realizzato un trasferimento di competenza giurisdizionale dal Tribunale Ordinario, nella figura del giudice tutelare, al Tribunale per i Minorenni che, a partire dal 3 marzo 2018, si occupa in via esclusiva dell'apertura e della gestione delle tutele in favore dei MSNA, la cui presenza viene esclusivamente segnalata alla Procura minorile che effettua i primi accertamenti.

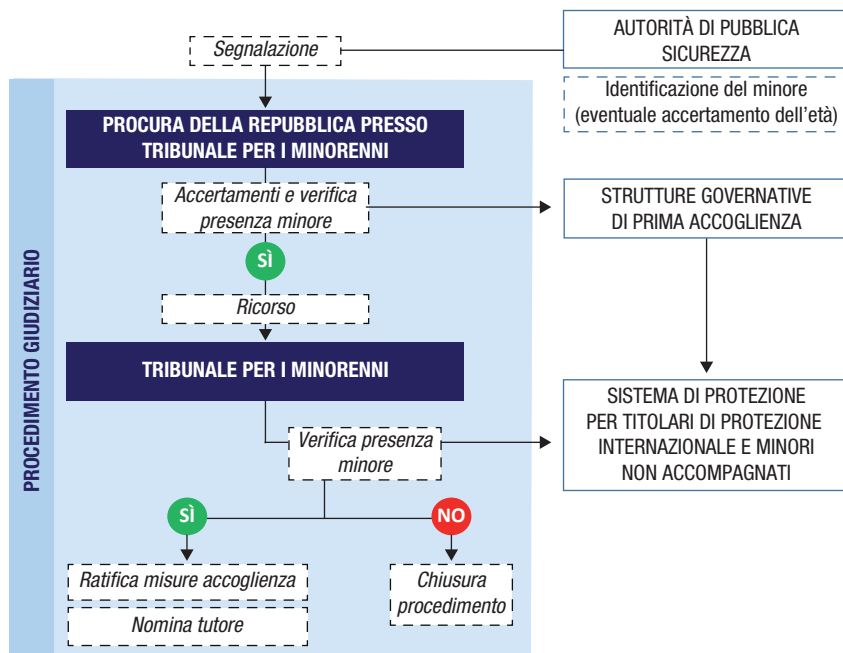
Nell'espletamento delle pratiche giudiziarie previste dalla legislazione sui MSNA, Procura e Tribunale per i Minorenni si interfacciano costantemente con una rete di istituzioni del territorio (dal Comune agli enti del Terzo Settore) al fine di rendere efficace l'intervento di presa in carico dei minori e tutelarli attraverso il pieno riconoscimento dei diritti della persona in minore età.

3.1.1 L'intervento degli Uffici Giudiziari nel percorso di presa in carico

Segnalazione della presenza di MSNA

Il processo si attiva con la segnalazione da parte delle autorità di pubblica sicurezza, di altre Forze dell'Ordine o dei Servizi Sociali del ritrovamento di un MSNA nel territorio nazionale. Ai sensi dell'articolo 19 del Decreto Legislativo 142/2015 (come modificato dal D.Lgs. 220/2017) l'**autorità di**

Figura 3.1 Il processo di ratifica delle misure di accoglienza e di nomina del tutore di MSNA



pubblica sicurezza è tenuta a **comunicare la presenza di un MSNA sia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni sia al Tribunale per i Minorenni**.

Tuttavia, al fine di velocizzare e semplificare il procedimento di accoglienza e tutela dei MSNA, la Procura ed il Tribunale per i Minorenni di Milano hanno condiviso specifiche **linee guida** che hanno provveduto a comunicare alle prefetture e alle Forze dell'Ordine del distretto con l'obiettivo di **indirizzare le prime segnalazioni alla sola Procura minorile**, evitando in tal modo la duplicazione degli atti. All'interno del distretto milanese, pertanto, il solo Procuratore per i minorenni riceve dalle autorità di pubblica sicurezza la notizia della presenza del MSNA sul proprio territorio di competenza.

Si evidenzia che la Legge 47/2017 ha contribuito a garantire una maggiore organicità al processo di segnalazione della presenza del MSNA e conseguente presa in carico. Nello specifico, prima di tale innovazione normativa, la segnalazione relativa alla presenza del MSNA veniva diretta sia alla Procura per i Minorenni – che ne richiedeva la ratifica al Tribunale per i Minorenni ex art. 19 – sia al giudice tutelare (ex art. 343 c.c.).

Ciò determinava alcuni elementi di complessità nell'ambito del processo che potenzialmente aumentava la possibilità che il minore risultasse “invisibile”, laddove quest'ultimo non si presentasse spontaneamente presso le strutture di accoglienza.

Misure di accoglienza

Come approfondito nelle sezioni relative al ruolo del Comune di Milano e degli enti del Terzo Settore, le misure indicate dal Decreto Legislativo 142/2015 prevedono il **collocamento del MSNA presso le strutture governative di prima accoglienza**, dove i minori sono trattenuti solo per il periodo di tempo necessario all'identificazione e all'eventuale accertamento dell'età. Tale procedura, secondo le indicazioni della Legge 47/2017, deve concludersi entro dieci giorni ed i minori non possono in ogni caso fermarsi nei centri di prima accoglienza per oltre trenta giorni. All'atto del collocamento il minore viene affidato al **responsabile della struttura**, che ne **assume la rappresentanza legale fino alla nomina del tutore** e viene preso in carico dai Servizi Sociali del Comune.

In secondo luogo, il personale qualificato delle strutture di prima accoglienza è responsabile dello svolgimento di un **colloquio** con il MSNA al

fine di raccogliere le informazioni necessarie per comprenderne la storia e le esigenze in termini di tutela e protezione.

Al termine del periodo di collocamento presso le strutture di prima accoglienza, il MSNA viene accolto nell'ambito del **Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori non accompagnati (SI-PROIMI)**, gestito dagli Enti Locali.

Accertamento dell'età

Le **autorità di pubblica sicurezza accertano l'identità del MSNA** in collaborazione con mediatori culturali. Tuttavia, qualora emergano dubbi circa l'età dichiarata dal minore e la documentazione anagrafica non sia valida, si rileva la necessità di avviare il processo di accertamento dell'età del MSNA.

In tal senso, la Procura minorile ed il Tribunale per i Minorenni di Milano hanno sottoscritto in data 13 novembre 2017 e rinnovato in data 11 febbraio 2020 un **Protocollo operativo per l'accertamento dell'età dei MSNA** con Prefettura, Questura, Polizia Locale, Carabinieri, Comune di Milano, Garante dei Diritti dell'Infanzia della città di Milano ed Università degli Studi di Milano finalizzato a definire un'unica modalità di attivazione delle procedure di accertamento dell'età dei minorenni privi di documenti identificativi validi, con gli obiettivi di evitare che essi non siano riconosciuti come tali (perdendo la possibilità di accedere ai propri diritti), di rispettare i tempi e di contenere i costi delle procedure.

Il processo di accertamento dell'età viene attivato dalla **Procura per i Minorenni**, in modo autonomo o su segnalazione delle autorità di pubblica sicurezza, ovvero dal Tribunale per i Minorenni qualora risulti già pendente un procedimento. Anche nel caso di minorenni denunciati in stato di libertà per la commissione di un reato o sottoposti a misure restrittive, l'attivazione del processo compete all'Autorità Giudiziaria, la quale provvede a disporre i necessari esami per l'accertamento dell'età, anche in ambito penale.

La struttura sanitaria pubblica responsabile dell'accertamento dell'età viene identificata nel Laboratorio di Antropologia e Odontologia Forense (**LABANOF**) della Sezione di Medicina Legale del Dipartimento di Scienze Biomediche per la Salute dell'Università degli Studi di Milano, che svolge le opportune **indagini socio-sanitarie e valutazioni medico-legali** con l'obiettivo di accertare l'età dei MSNA.

In ogni caso, la procedura deve essere conclusa entro sette giorni dalla richiesta e la certificazione conclusiva viene comunicata all'autorità giudizia-

ria, oltre che al Comune di Milano e alla Questura. Il definitivo provvedimento di attribuzione dell'età viene emesso dal Tribunale per i Minorenni.

Ricorso al Tribunale

Ricevuta la segnalazione da parte delle autorità di pubblica sicurezza, la Procura minorile svolge attività di istruttoria attraverso la Polizia Giudiziaria, facendo accertamenti e verificando la presenza del minore all'interno delle strutture di accoglienza. Il MSNA, infatti, potrebbe essersi allontanato dalla struttura e reso/a irreperibile già nel periodo di tempo compreso tra la segnalazione delle autorità di pubblica sicurezza alla Procura minorile e lo svolgimento delle attività di istruttoria da parte della stessa.

Nel caso in cui sia verificata la presenza del minore all'interno della struttura di accoglienza, la **Procura minorile chiede al Tribunale per i Minorenni, attraverso un ricorso, la ratifica delle misure di accoglienza già predisposte dal Comune e l'apertura della tutela del MSNA con la nomina di un tutore**. Pervenuto il ricorso da parte della Procura, il fascicolo viene iscritto al ruolo ed assegnato ad un giudice.

La Segreteria Minori Stranieri Non Accompagnati del Tribunale svolge, insieme agli operatori della Unità Operativa Locale dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, con cui il tribunale milanese ha sottoscritto un protocollo in data 15 luglio 2019, l'attività istruttoria volta a **verificare nuovamente l'effettiva presenza dei minori all'interno delle strutture di accoglienza** ed acquisire tutte le possibili informazioni circa le motivazioni dell'allontanamento e, se nota, dell'attuale dimora. Tali accertamenti sulle caratteristiche specifiche e individuali del minore sono propedeutici alla successiva fase del suo abbinamento con il tutore volontario, in cui si tiene anche conto dell'ubicazione geografica della comunità al fine di facilitare la vicinanza e la gestione della mobilità. Il Tribunale per i Minorenni sceglie all'interno dell'elenco dei tutori volontari quello cui affidare il MSNA ed emette il decreto di nomina del tutore incaricando i Servizi Sociali di attuare gli interventi di controllo e sostegno e fissando un'udienza per il giuramento del tutore.

Nomina del tutore

I tutori volontari sono privati cittadini disponibili a esercitare la rappresentanza legale di un minore straniero arrivato in Italia senza adulti di riferimento. Il tutore volontario assume la tutela di un MSNA o di più minori,

nel numero massimo di tre. Il suo compito principale è quello di garantire al minore l'accesso ai diritti senza discriminazioni, il benessere psicofisico, la partecipazione a percorsi di educazione e integrazione. I MSNA sono collocati presso le strutture di accoglienza o le famiglie affidatarie.

La legge 47/2017 ha previsto l'**istituzione presso il Tribunale per i Minorenni di un elenco dei tutori volontari**, a cui possono essere iscritti privati cittadini a seguito di una procedura di selezione che si articola in tre fasi:

- 1) **preselezione**: i candidati sono selezionati sulla base dei titoli indicati all'interno di un bando regionale pubblico (a pena di inammissibilità i candidati devono essere cittadini italiani o di altro stato appartenente all'Unione Europea, avere residenza anagrafica nel territorio italiano, avere almeno 30 anni, godere di pieni diritti civili e politici, non avere precedenti penali, misure di sicurezza personali o di prevenzione, ulteriori condizioni ostatiche prevista dall'art. 350 del Codice Civile);
- 2) **formazione**: i candidati selezionati vengono formati dal Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza;
- 3) **iscrizione** nell'elenco dei tutori volontari dei soli candidati che hanno portato a termine l'intero processo di formazione.

La nomina dei tutori viene **effettuata direttamente dai giudici del Tribunale per i Minorenni**, che abbinano il MSNA ad un tutore iscritto nell'elenco tenendo in considerazione le condizioni del minore, il luogo di residenza e le caratteristiche dei tutori.

BOX 1 – Il ruolo del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza di Regione Lombardia

Il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza riveste un ruolo chiave all'interno del processo di presa in carico dei MSNA in quanto collabora direttamente con i tutori e si occupa della relativa formazione, secondo quanto disposto dalla Legge 47/2017. La normativa prevede oltre al procedimento di selezione anche l'avvio di un'attività di formazione mirata e multidisciplinare, volta a garantire la qualificazione del personale in termini di conoscenze impartite per adempiere ai relativi doveri e responsabilità. La Lombardia è stata la prima Regione a sottoscrivere un Protocollo che ha previsto l'efficace collaborazione di una molteplicità di attori e,

in particolare, del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, dei Tribunali per i Minorenni di Milano e di Brescia, nonché dei Tribunali ordinari di tutte le province della Regione. All'esito della formazione e selezione dei tutori volontari fatta dal Garante, il Tribunale per i Minorenni ha istituito l'elenco dei tutori indicati. La finalità ultima è quella di rispondere ai bisogni specifici della persona minore di età attraverso l'applicazione del principio di prossimità territoriale, allo scopo di garantire l'effettivo ascolto del minore e il suo accompagnamento fino al raggiungimento della maggiore età.

Il Garante regionale si è nello specifico occupato della (i) creazione di un database dedicato ai candidati tutori volontari della Lombardia suddiviso idealmente in tre parti: anagrafica, percorso di selezione, di formazione e procedure per la trasmissione dei relativi dati al Tribunale per i Minorenni di afferenza; (ii) apertura di una pratica amministrativa per ciascun candidato; (iii) verifica dei requisiti previsti dall'Avviso; (iv) convocazione dei candidati tutori ai fini del colloquio. Inoltre, spetta sempre al Garante la trasmissione degli elenchi dei tutori alla Città metropolitana di Milano per l'avvio del successivo percorso formativo, della raccolta dei dati trasmessi dall'Ente formatore con riferimento alla frequenza ai corsi; della convocazione della Commissione di selezione e, infine, della trasmissione di tutta la documentazione riferita al candidato al Tribunale per i Minorenni.

Al fine di avviare le attività di formazione, in linea anche con le linee guida emesse dal Garante nazionale, nel 2017 è stato predisposto un avviso per la selezione dei 670 candidati tutori, unico per il Tribunale di Milano e di Brescia, allo scopo di mettere a fattor comune le esigenze – benché diversificate – di diversi attori.

La procedura di selezione ha previsto una verifica dei requisiti e un colloquio conoscitivo, svolto in presenza di una Commissione costituita dal Garante e da rappresentanti del Tribunale di Milano e di Brescia. A seguito della procedura di selezione, i tutori sono stati iscritti ai corsi di formazione, gestiti dalla Città Metropolitana di Milano. Al termine delle attività formative, è stato svolto un colloquio conclusivo, sempre ad opera della Commissione.

Per dare contezza delle dimensioni di tale attività formativa, sono stati organizzati in totale 15 corsi di formazione, con una media di 30 partecipanti a corso, articolati su tre moduli formativi, secondo le indicazioni del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. I suddetti moduli prevedevano un approccio multi-disciplinare al tema della presa in carico dei MSNA: ad un primo modulo dedicato alla descrizione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, è seguito un secondo modulo relativo agli aspetti più propriamente normativi e giuridici e un terzo volto ad analizzarne le implicazioni psico-sociali. Le attività formative si sono svolte a partire da gennaio 2018. Complessivamente, sono stati organizzati corsi di formazione per un numero complessivo di 534 posti; 118 candidati non hanno frequentato o hanno abbandonato il corso per motivi personali o familiari mentre il numero complessivo di candidati che ha concluso l'attività formativa è stato di 416. In totale, i candidati che hanno sostenuto il colloquio motivazionale finale sono pari a 369 di cui 300 afferenti al Tribunale per i Minorenni di Milano e 69 a quello di Brescia. L'elenco dei tutori formati è stato quindi trasmesso ai Tribunali che hanno provveduto alla relativa iscrizione; al termine del processo sono stati dichiarati idonei circa 370 tutori sul territorio di Milano e di Brescia.

Chiusura del procedimento e prosieguo amministrativo

Nel caso in cui la struttura di accoglienza segnali l'allontanamento del minore, che può avvenire durante tutte le fasi del percorso di presa in carico del MSNA (anche dopo la nomina del tutore), il Tribunale per i Minorenni procede alla **chiusura del procedimento**. La chiusura della tutela viene anche predisposta in caso di: (i) **ricongiungimento del minore con la propria famiglia** di origine (gestito dalla Questura tramite i Servizi Sociali), (ii) **trasferimento del minore** in comunità di altre Regioni e di competenza dei relativi Tribunali per i Minorenni, (iii) **raggiungimento della maggiore età**.

Con riferimento a quest'ultima fattispecie, si segnala che prima del compimento del diciottesimo anno di età, il MSNA può richiedere tramite il servizio sociale o la comunità che lo ospita, di **prolungare gli interventi di sostegno fino ai 21 anni** al fine di completare il proprio percorso di integrazione (cosiddetto *prosieguo amministrativo*). Tale richiesta viene inoltrata dalla Procura al Tribunale per i Minorenni, che è responsabile dell'assunzione del provvedimento definitivo. In questo caso, viene chiuso il procedimento relativo alla tutela del minore che ha ormai raggiunto la maggiore età e viene aperto il procedimento di prosieguo amministrativo, con cui lo stesso viene affidato ai Servizi Sociali fino ai 21 anni per completare il percorso intrapreso.

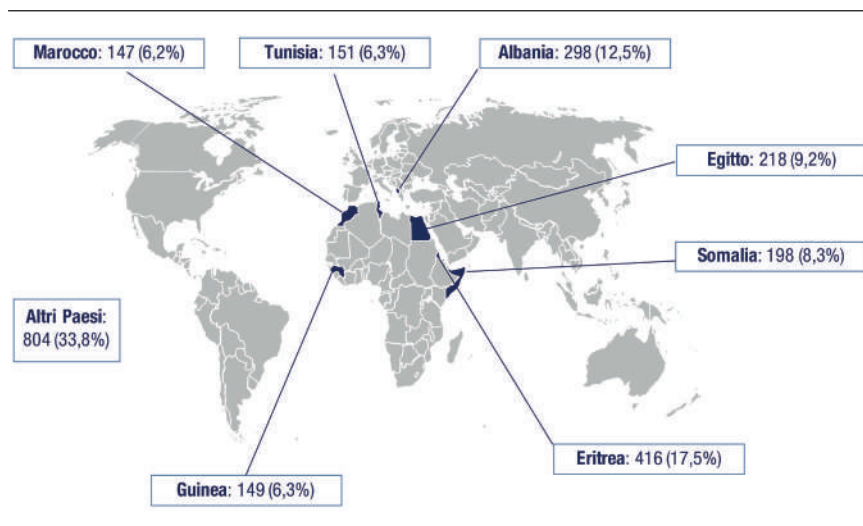
3.1.2 I dati del sistema giudiziario milanese

Nel 2019 sono stati **registrati presso la Procura per i minorenni di Milano 1.210 fascicoli relativi a MSNA**, in riduzione rispetto ai 1.382 fascicoli iscritti nel 2018. Tuttavia, talvolta lo stesso minore viene rintracciato e segnalato più volte alla Procura (anche con generalità diverse), determinando l'iscrizione di più fascicoli relativi al medesimo soggetto. Considerando, pertanto, il numero effettivo di minori si rileva che nel 2019 sono stati **segnalati alla Procura minorile di Milano 1.088 minori stranieri non accompagnati**, in riduzione rispetto ai 1.283 segnalati nel 2018.

Nel biennio 2018-2019, pertanto, sono stati segnalati nel complesso 2.381 MSNA che provengono principalmente da Eritrea (17,5%), Albania (12,5%), Egitto (9,2%) e Somalia (8,3%), come mostrato nella seguente Figura.

In una prospettiva comparativa con i dati disponibili a livello nazionale, i seguenti grafici propongono rispettivamente (i) il dettaglio del confronto tra i MSNA presenti in regione Lombardia e il corrispondente dato a livello

Figura 3.2 MSNA per paese di provenienza – Biennio 2018-2019



nazionale, distinguendo tra MSNA di genere femminile e maschile¹, con riferimento ai dati relativi all'anno 2019 e (ii) il confronto tra il numero di MSNA in Italia e in Regione Lombardia relativamente al biennio 2018-2019.

Come è possibile dedurre dal grafico, nel 2019, i MSNA presenti in regione Lombardia rappresentano il 14% del novero totale riscontrabile in Italia mentre se a livello nazionale è possibile riscontrare un rilevante ridimensionamento della presenza di MSNA, in Lombardia il confronto relativo al biennio 2018-2019 mostra come il fenomeno sia grossomodo stabile all'interno del territorio regionale, con una riduzione pari al 3% contro il 43% del dato nazionale.

Sempre con riferimento al biennio 2018-2019, a fronte di 2.381 MSNA segnalati, la **Procura ha inoltrato 1.145 ricorsi al Tribunale per i Minorenni**, di cui 949 richieste di ratifica ed apertura di tutela e 196 richieste di prosieguo amministrativo per minorenni che hanno raggiunto la maggiore età e desiderano proseguire il percorso di sostegno ed integrazione sino ai 21 anni. Al netto dei procedimenti trasferiti per competenza ad altre autorità giudiziarie e definiti con altre modalità, sono stati archiviati 1.306 fascicoli, cui corrispondono **1.212 minori che si sono allontanati dai centri di accoglienza** e sono divenuti nel frattempo irreperibili.

Figura 3.3 Confronto MSNA, Italia e Regione Lombardia

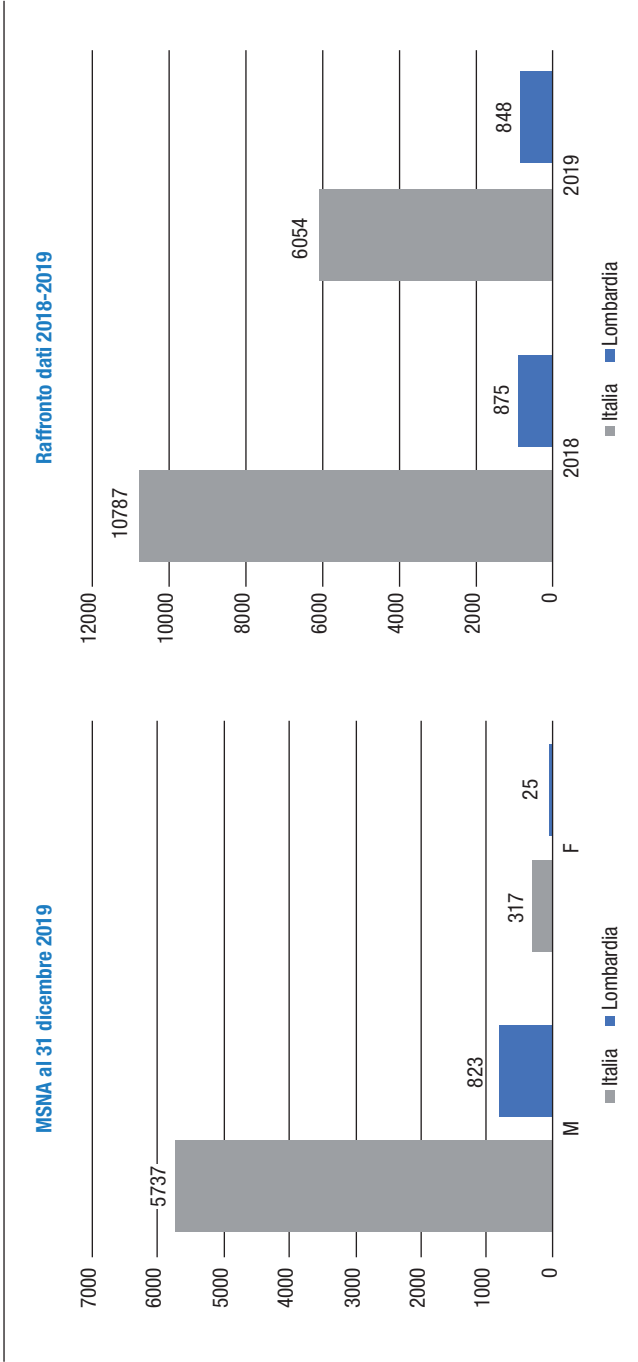
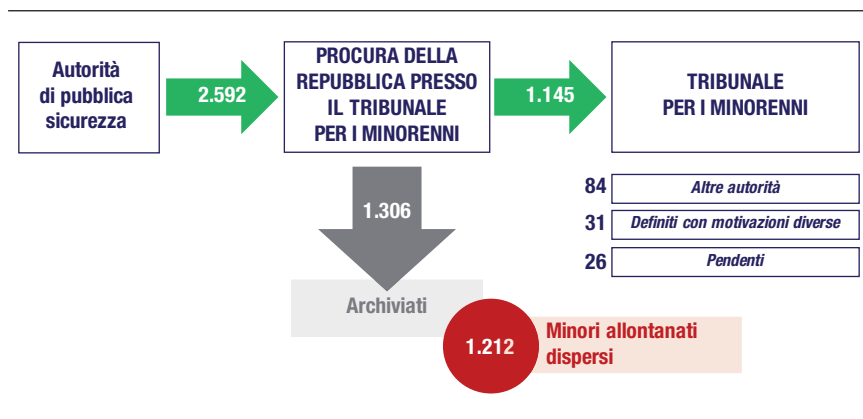


Figura 3.4 Flusso di fascicoli relative a MSNA nel biennio 2018-2019



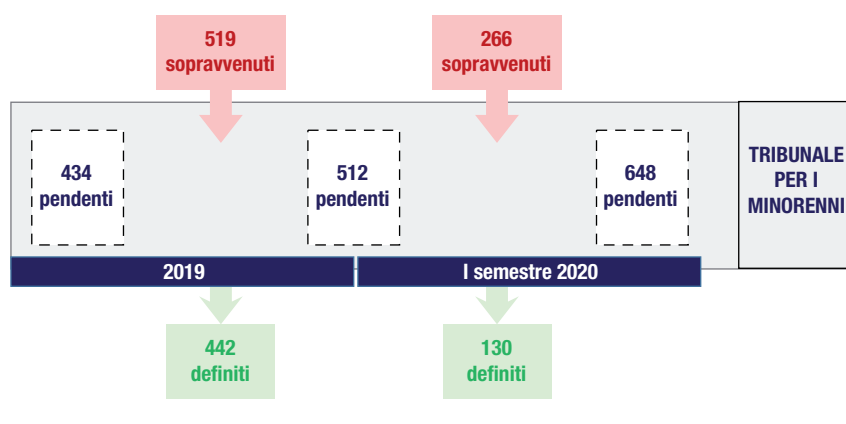
Nel **primo semestre del 2020** si registra una **riduzione dei fascicoli iscritti presso la Procura minorile per MSNA**, che si attestano a 496 a fronte dei 1.210 procedimenti aperti nell'intero 2019. Tale calo non deriva tanto da un contenimento del fenomeno quanto dall'**incremento dei casi sommersi durante il periodo di emergenza sanitaria** dovuto sia alla chiusura di scuole e Servizi Sociali (che non hanno potuto riscontrare casi critici e segnalarli alla Procura minorile) sia all'accesso in servizio ridotto del personale della Procura, che ha determinato un fisiologico rallentamento delle attività dell'ufficio.

Attraverso i 496 procedimenti aperti, nei primi sei mesi del 2020 sono stati **segnalati alla Procura minorile 479 MSNA**, di cui si evidenzia l'incremento dei minori di **nazionalità egiziana (25,5%)**, seguiti da quelli di nazionalità albanese (13,8%). Dei 496 fascicoli sono state **inoltrate al Tribunale 215 richieste** di ratifica delle misure di accoglienza ed apertura di tutela e 49 richieste di prosieguo amministrativo, mentre si rilevano 179 procedimenti archiviati, di cui **19 per MSNA allontanati e irreperibili**.

Nel 2019 sono sopravvenuti presso il Tribunale per i Minorenni **519 procedimenti per accoglienza di MSNA**². Nel medesimo periodo il Tribunale è stato in grado di definire 442 procedimenti (con un tasso di ricambio pari all'85%), incrementando leggermente i procedimenti pendenti a fine 2019 a quota 512. Di questi procedimenti definiti circa 50 sono stati chiusi per irreperibilità dei minori ed allontanamento dalle strutture di accoglienza.

Nei primi sei mesi del 2020 si rileva un trend costante per il numero di procedimenti aperti presso il Tribunale per l'accoglienza di MSNA, che si attesta a 266 fascicoli. Tuttavia, anche a causa dell'emergenza sanitaria e della conseguente riduzione delle attività del personale giudiziario ed amministrativo, il Tribunale per i Minorenni di Milano ha definito 130 procedimenti, portando ad un aumento delle pendenze a 648 fascicoli.

Figura 3.5 Flusso dei procedimenti per accoglienza di MSNA presso Tribunale per i Minorenni

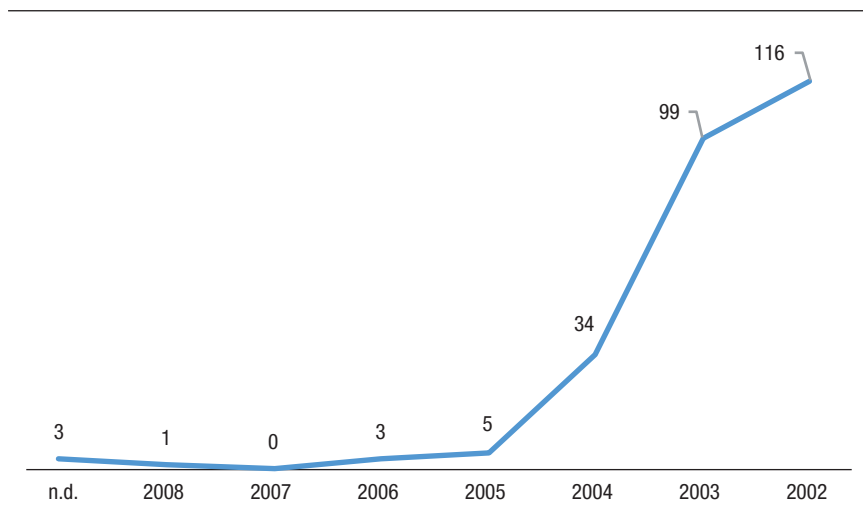


Prendendo in considerazione solo il 2020, **dal 1 gennaio al 19 giugno** sono stati aperti 261 procedimenti di tutela³, di cui il **44,4% rivolti a minori che compiono la maggiore età nell'arco dell'anno** (116 nati nell'anno 2002). Tale dato assume rilevanti implicazioni operative per il Tribunale per i Minorenni in quanto, nei casi in cui si rileva che mancano pochi giorni al compimento della maggiore età, il giudice affida il minore direttamente alle strutture di accoglienza senza procedere alla nomina di un tutore, che decadrebbe in pochi giorni al compimento dei diciotto anni e che viene invece assegnato ai minori che necessitano di rappresentanza legale per un maggiore periodo di tempo.

Sempre nel periodo compreso tra l'1 gennaio ed il 19 giugno 2020, si aggiungono **16 procedimenti definiti per allontanamento volontario dalla struttura di accoglienza** e 3 minori trasferiti per ricongiungimento familiare.

Con riferimento alla **ratifica delle misure di accoglienza di MSNA**, nel

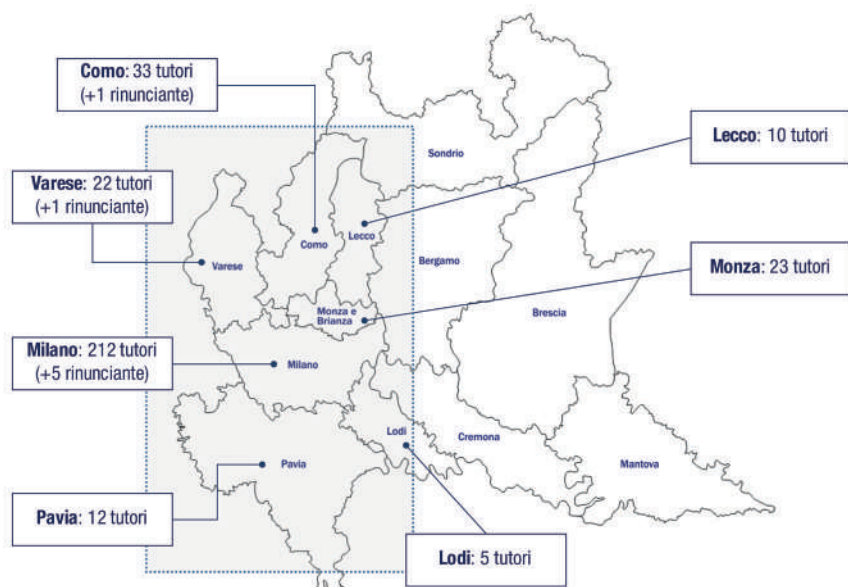
Figura 3.6 Procedimenti di tutela per fascia di età (1 gennaio-19 giugno 2020)



2019 il Tribunale per i Minorenni ha emesso **948 provvedimenti**, di cui 516 accolti, 429 archiviati, 2 rigettati e 1 revocato. Per 516 minori, pertanto, è stato completato il processo di accoglienza, in quanto sono state ratificate le misure adottate dal Comune, è stato nominato un tutore e sono stati incaricati i Servizi Sociali. I 429 provvedimenti archiviati includono, invece, l'archiviazione sia per irreperibilità dei minori sia per conseguimento della maggiore età senza che sia pervenuta richiesta di prosieguo amministrativo da parte del minore. Con riferimento a quest'ultima, si rileva che nel 2019 sono stati emessi **47 provvedimenti di prosieguo amministrativo**, che hanno consentito ai minori di prolungare il periodo di assistenza sino ai ventuno anni.

Nel primo semestre del 2020 si registrano 357 provvedimenti di accoglienza di MSNA emessi dal Tribunale per i Minorenni: 222 provvedimenti di accoglimento, 134 archiviazioni ed 1 rigetto. Nel medesimo periodo temporale si evidenzia un incremento di richieste di provvedimenti di prosieguo amministrativo, che si attestano a 68. Tale aumento può essere interpretato alla luce del fatto che la normativa sul tema è recente (applicata dal Tribunale per i Minorenni a partire da marzo 2018) ed un numero crescente di MSNA viene informato della possibilità di richiedere l'estensione del sostegno ricevuto dai Servizi Sociali attraverso la richiesta di prosieguo amministrativo.

Figura 3.7 Tutori volontari iscritti nel registro del distretto di Milano per provincia



Con riferimento al **numero di tutori volontari** presenti nel territorio lombardo, alla data del **18 giugno 2020** il registro del distretto di Milano si compone di **319 tutori**, suddivisi per residenza nelle seguenti province: 212 tutori a Milano, 33 a Como, 22 a Varese, 23 a Monza, 12 a Pavia, 10 a Lecco, 5 a Lodi e 2 a Sondrio. In valore assoluto si evidenzia, pertanto, la presenza di un elevato numero di tutori in attesa di nomina in provincia di Milano, mentre si richiama la necessità di attivare una campagna di informazione a livello regionale al fine di sensibilizzare i territori in cui scarseggiano candidature come tutori, con particolare riferimento alle province di Lecco, Lodi e Pavia.

BOX 2 – Un identikit dei tutori volontari

A seguito della pubblicazione, ad opera del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, dell'avviso aperto ad evidenza pubblica per la selezione, la formazione e l'iscrizione nell'elenco dei tutori volontari per i MSNA nell'anno 2017, sono state registrate complessivamente 670 candida-

ture di cui 549 afferenti al Tribunale di Milano (pari a circa l'82%) e 121 relative al Tribunale di Brescia (per circa il 18%). Con riferimento al dettaglio delle province di provenienza delle domande, si riporta il seguente dettaglio: (i) Provincia di Bergamo: 47; (ii) Provincia di Brescia: 19; (iii) Provincia di Como: 22; (iv) Provincia di Cremona: 16; (v) Provincia di Lecco: 17; (vi) Provincia di Lodi: 7; (vii) Provincia di Mantova: 9; (viii) Provincia di Milano: 384; (ix) Provincia di Monza e Brianza: 39; (x) Provincia di Pavia: 17; (xi) Provincia di Sondrio: 3; (xii) Provincia di Varese: 43 e (xiii) Altre Province: 43.

Laddove la percentuale di candidature per provincia rispetto al totale regionale viene confrontato con la percentuale della popolazione delle singole province sul totale della popolazione della Regione Lombardia, si evidenzia che la provincia di Milano si caratterizza per una percentuale elevata di candidati (57% a fronte di un 32% in termini di popolazione provinciale rispetto al totale regionale).

Con riferimento alle caratteristiche demografiche dei candidati e in particolare al loro genere, si riscontra sia con riferimento alle candidature afferenti al Tribunale per i Minorenni di Milano sia a quello di Brescia, la prevalenza di aspiranti tutori di genere femminile (427 donne contro i 122 uomini, per quanto concerne il Tribunale per i Minorenni di Milano mentre 87 donne e 34 uomini nel caso del Tribunale per i Minorenni di Brescia). Con riferimento all'età degli aspiranti tutori, per le candidature di afferenza del Tribunale per i Minorenni di Milano, si registra una distribuzione della popolazione di aspiranti tutori grossomodo normale, con una prevalenza di candidati con età compresa tra i 46 e i 55 anni (per un totale di 181 candidati), seguiti dalla fascia compresa tra i 36 e i 45 (121). Un numero inferiore di candidati, per un totale di 119 hanno tra i 56 e i 65 anni.

Il dato riferito al Tribunale per i Minorenni di Brescia, invece, presenta un numero grossomodo uguale di candidati con un'età compresa rispettivamente tra i 36 e i 45 (31 candidati), tra i 46 e i 55 (30) e tra i 56 e i 65 (28 candidati).

Per quanto concerne il livello di istruzione medio dei candidati, nel caso dei candidati di afferenza del Tribunale per i Minorenni di Milano la maggior parte di quest'ultimi hanno conseguito una laurea magistrale (pari a circa il 44%) o titoli superiori, mentre un 35% ha un diploma di laurea triennale. Dati per lo più simili si riscontrano anche nel caso del Tribunale per i Minorenni di Brescia per il quale circa il 37% ha una laurea magistrale contro il 30% con laurea triennale e un 24% di diplomati.

Con riguardo, all'attività lavorativa svolta dai candidati, quasi il 20% è rappresentato da impiegati, seguiti dai pensionati (18%) e da avvocati (12% circa) mentre il 26% dei candidati svolge altre professioni.

Infine, tra le motivazioni alla base della candidatura viene citata soprattutto la cittadinanza attiva e lo spirito di solidarietà ovvero, in altre parole, la partecipazione alla vita civile e la possibilità di contribuire a rimuovere ostacoli all'eguaglianza dei cittadini. Tra le altre motivazioni citate, si annoverano la rilevanza sul piano etico di tale attività e l'altruismo ovvero la qualità morale connessa all'interessarsi al benessere altrui.

3.1.3 *Le relazioni con gli altri attori*

Gli Uffici Giudiziari coinvolti nella ratifica delle misure di accoglienza e nella nomina dei tutori dei MSNA (Procura minorile e Tribunale per i Minorenni) entrano in contatto con diverse istituzioni del territorio durante l'iter giudiziario, creando una complessa rete inter-istituzionale che collabora attivamente al fine di offrire una piena assistenza e tutela a tali soggetti deboli.

In primo luogo, la Procura minorile si interfaccia con gli enti a cui è attribuito il potere di **segnalazione** della presenza sul territorio del distretto di un minore straniero non accompagnato: i **Servizi Sociali e Sanitari**, le **istituzioni scolastiche**, le **forze di polizia** e, in generale di **tutte le autorità di pubblica sicurezza**. A tali soggetti si aggiungono ulteriori enti che possono esporre alle Forze dell'Ordine le situazioni critiche di possibile abbandono del minore, oppure segnalarlo direttamente alla Procura. Come anticipato nella sezione precedente, se la normativa prevede che tali segnalazioni possano essere rivolte sia alla Procura sia al Tribunale per i Minorenni, il Protocollo Operativo firmato dagli Uffici Giudiziari del distretto milanese ha dato indicazione alle autorità di pubblica sicurezza di inoltrare le segnalazioni alla sola Procura Minorile, al fine di rendere più efficiente e chiaro il processo di segnalazione di MSNA.

Nella fase di **accertamento delle condizioni dei minori**, la Procura si interfaccia con gli stessi enti che hanno effettuato la segnalazione, con gli altri organi che hanno il compito di tutela dell'infanzia, con la Polizia Giudiziaria specializzata (cui vengono delegate le indagini relative al contesto ambientale in cui il minore è inserito), con i Servizi Sociali e sanitari (cui vengono richieste relazioni o predisposizioni di progetti educativi nell'interesse del minore).

Si è attivata, inoltre, una specifica collaborazione inter-istituzionale nel processo di **accertamento dell'età dei MSNA** attraverso la sottoscrizione di un Protocollo Operativo, valido all'interno del territorio del Comune di Milano, con cui Procura e Tribunale per i Minorenni hanno coordinato le attività delle istituzioni a vario titolo preposte a svolgere il proprio compito in materia di accertamento dell'età. Nell'espletamento di tali attività i due Uffici Giudiziari si relazionano con:

- **Università degli Studi di Milano**, con particolare riferimento al Laboratorio di Antropologia e Odontologia Forense della Sezione di

Medicina Legale del Dipartimento di Scienze Biomediche per la Salute, in quanto responsabile dello svolgimento delle indagini diagnostiche per accertare l'età dei MSNA;

- **Servizi Sociali del Comune di Milano**, anche attraverso il supporto di **mediatori culturali**, nella gestione del rapporto con il minore (informazione circa l'attivazione della procedura di accertamento dell'età, comunicazione degli esiti dell'attività diagnostica, ricezione del provvedimento di attribuzione dell'età se il MSNA è accolto in strutture afferenti al Progetto SIPROIMI oppure in convenzione con il Comune);
- **Autorità di Polizia** (Prefettura e Questura di Milano, Comando Provinciale dei Carabinieri, Polizia Locale di Milano), che effettuano la segnalazione e completano le procedure di identificazione;
- **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, al fine di inserire i dati nel sistema informativo nazionale dei MSNA.

Procura e Tribunale per i minorenni si interfacciano, inoltre, con i **tutori** dei MSNA, le cui procedure di selezione e formazione vengono gestite da parte del **Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**. I due Uffici Giudiziari si relazionano, pertanto, con il Garante Regionale in fase di selezione degli aspiranti tutori e per la tenuta del registro dei tutori volontari, che deve essere implementato in formato elettronico.

Infine, durante l'intera durata del periodo di affidamento, Procura e Tribunale hanno un rapporto costante con le **strutture di accoglienza** dei minori e con le **famiglie affidatarie** al fine di monitorare la situazione dei MSNA e verificare il rispetto dei diritti loro garantiti.

3.1.4 *Punti di forza e aree di miglioramento del percorso di presa in carico*

Da un punto di vista giuridico, la **Legge 47/2017** (cosiddetta Legge Zampa) ha consentito di creare un **sistema organico e specifico di accoglienza dei MSNA**. Se in precedenza i MSNA venivano identificati negli *hotspot* e spesso ospitati nei Centri per l'Accoglienza Straordinaria (strutture inadatte e con bassi standard di accoglienza), la Legge Zampa ha introdotto strutture specifiche dedicate alla prima e alla seconda accoglienza dei MSNA, dando la priorità agli affidamenti familiari. In secondo luogo, sono stati definiti

criteri uniformi a livello nazionale per l'identificazione del minore e l'accertamento dell'età garantendo la presenza di un mediatore culturale. La medesima normativa prevede, inoltre, ulteriori tutele per i MSNA, quali la presenza di regole chiare per la nomina dei tutori attraverso appositi albi tenuti presso i Tribunali per i Minorenni, la possibilità di richiedere il prosieguo amministrativo fino ai 21 anni, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale anche in assenza di tutore, lo svolgimento di indagini finalizzate al ricongiungimento familiare, etc. La Legge 47/2017 ha consentito, pertanto, di definire a livello nazionale procedure standard e di attribuire responsabilità chiare lungo il percorso di presa in carico dei MSNA.

A livello territoriale, la **sinergia instaurata con i diversi soggetti istituzionali** rappresenta un punto di forza per l'intero sistema giudiziario del distretto milanese. Ne sono un esempio l'aggiornamento del protocollo sottoscritto da Procura minorile e Tribunale per i Minorenni con Comune, Questura, Prefettura e Università degli Studi per definire le modalità di accertamento dell'età e l'iniziativa recentemente avviata dal Tribunale per i Minorenni con la Società di Psicanalisi Italiana in favore dei tutori volontari, che a partire da settembre realizzerà sei incontri formativi finalizzati ad approfondire le criticità che caratterizzano lo svolgimento del ruolo di tutore.

Allo stesso tempo, si rileva la necessità di **rafforzare ulteriormente il livello di integrazione tra sistema giudiziario e Servizi Sociali**. A tal fine, il Tribunale per i Minorenni e il Comune di Milano hanno in programma per settembre 2020 la sottoscrizione di un protocollo che determinerà il distacco presso l'ufficio giudiziario di un assistente sociale che sia in grado di agire da **raccordo tra azione giudiziaria ed interventi di assistenza sociale**.

Una seconda criticità dell'attuale gestione è rappresentata dalla **tenuta del registro informatico dei tutori volontari**, che non risulta ancora operativo all'interno del distretto di Milano. In particolare, **un più efficace scambio di informazioni tra i diversi attori coinvolti**, con riferimento ad esempio ai tutori e al loro percorso post-idoneità, rappresenta un importante elemento di miglioramento del processo, anche nell'ottica di monitorare e accompagnare il MSNA in tutte le fasi del processo al fine di favorire il suo inserimento sociale e scongiurare il rischio che, rendendosi irreperibile, diventi facile strumento di attività illecite. L'avvio di un **portale digitale** comune – che preveda uno spazio di condivisione anche in *cloud* di tutte le informazioni rilevanti a disposizione dei diversi attori coinvolti nel per-

corso di presa in carico, con il dettaglio dei percorsi aperti, conclusi e dei tutori che tornano nuovamente disponibili – faciliterebbe un monitoraggio costante del numero di tutori volontari e dei MSNA affidati a ciascun tutore (identificando quali tutori rientrano ancora nel limite di tre minori tutelabili), nonché la possibilità di elaborare in modo efficiente dati e statistiche. Tale innovazione digitale deve essere accompagnata anche da una formazione adeguata degli operatori chiamati ad utilizzare e interrogare il database condiviso, al fine di garantire l'acquisizione delle competenze digitali necessarie per garantirne un uso efficace.

Sempre con riferimento ai tutori, si evidenzia la necessità di attivare **percorsi di formazione continua** su base strutturata, che interessino anche gli altri attori – istituzionali e non – coinvolti nel processo, allo scopo di garantire **una maggiore omogeneità a livello lessicale e di guardare alla longitudinalità del percorso**. Al contempo, risulta necessario implementare una **campagna di comunicazione a livello regionale** per sensibilizzare i territori in cui risulta basso il numero di tutori volontari iscritti nell'albo. In ogni caso, è importante sottolineare tra i punti di forza del processo il numero rilevante di persone – benché con differenze a livello territoriale – che ha mostrato interesse per l'attività del tutore e che si sono rese disponibili, vista anche la mancata previsione di una forma di remunerazione per tale attività.

Infine, un ulteriore ambito di miglioramento del processo di presa in carico dei MSNA è rappresentato dalla possibile **attivazione di un controllo incrociato dei dati registrati presso gli Uffici Giudiziari rispetto a quelli forniti dalle strutture di accoglienza**. Tale attività di monitoraggio informatico consentirebbe di sviluppare una mappatura completa dei MSNA presenti nel territorio milanese e di verificare che le comunità siano correttamente remunerate per il numero di minori e i giorni di effettiva presenza all'interno delle relative strutture. Ancora una volta, pertanto, si ribadisce la necessità di un database condiviso in cui confluiscono tutte le informazioni a disposizione dei diversi attori coinvolti.

3.2 Il ruolo del Comune di Milano

Per indagare il ruolo e posizionamento del Comune di Milano rispetto al tema dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), alla loro presa in carico e alle modalità di tutela dei loro diritti sono state svolte tre interviste

con la **Direzione Politiche Sociali del Comune di Milano**, che è coinvolta in prima linea nella gestione delle politiche loro dedicate. In particolare, è stata sentita l'Area Diritti, Inclusione e Progetti, con un affondo specifico sulle attività svolte dall'Unità Politiche per l'Inclusione e l'Immigrazione e dall'équipe Minori Stranieri Non Accompagnati, che hanno competenza specifica sul tema MSNA.

Nel complesso emerge che il ruolo del Comune nella presa in carico dei MSNA è di **regia complessiva sia dell'iter amministrativo che del percorso socio-educativo e di integrazione dei minori**. In virtù di questo ruolo di prim'ordine, l'ente locale si interfaccia a più riprese e con differenti modalità con tutte le istituzioni e i soggetti che intervengono su questo fenomeno, con alcuni punti di forza nel funzionamento della rete e aree di miglioramento su cui la Direzione si sta impegnando per aumentare l'efficacia complessiva degli interventi posti in essere.

3.2.1 Il ruolo del Comune e il suo intervento nel percorso di presa in carico

La normativa di riferimento per la disciplina della presa in carico dei MSNA è rappresentata dalla legge nazionale n. 47 del 7 aprile 2017, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" (cd "Legge Zampa"), che ha recentemente uniformato la modalità di intervento e di sostegno ai MSNA su tutto il territorio nazionale, definendo chiaramente l'attribuzione di competenze e responsabilità nella gestione del minore.

La stessa norma identifica nell'ente locale il soggetto di riferimento responsabile della presa in carico amministrativa del minore identificato come MSNA. Il primo passaggio fondamentale di questo percorso è l'identificazione. La Legge n.47/2017 ribadisce come questa sia in capo alle Forze dell'Ordine, come da precedente normativa, stabilendo tuttavia che il collocamento sicuro del minore è più importante dell'atto identificativo. Le implicazioni di questa specifica sono cruciali, in quanto colmano un *vulnus* nella legislazione pre-esistente, in cui in assenza di identificazione delle Forze dell'Ordine non era chiaro se gli enti locali potessero erogare prestazioni ai minori, generando dei "periodi limbo" in cui i MSNA si trovavano sovente in situazioni precarie e senza appoggio, in attesa del completamento dell'iter amministrativo. Oggi, anche in assenza di identificazione, l'ente

locale è tenuto a inserire il minore straniero non accompagnato in una struttura, attivandosi per vedere conclusa la procedura di identificazione entro 10 giorni. La citata Legge Zampa ribadisce, pertanto, il principio per cui la tutela del minore prevale sull'iter amministrativo di identificazione, per cui il collocamento in un servizio e l'avvio della presa in carico può (e deve) avvenire tempestivamente pur prevedendo dieci giorni di tempo per procedere all'identificazione. Queste disposizioni enfatizzano il ruolo centrale del Comune come garante e attuatore della tutela del minore straniero, dando la priorità alla tutela dei suoi diritti.

Le modalità di accesso ai servizi

Con l'avvento della legge n. 47/2017, il percorso di accesso ai servizi può quindi delinearci lungo due strade che vedono due diversi punti di partenza:

- Nel caso in cui un minore straniero venga **identificato come primo contatto dalle Forze dell'Ordine**, queste attivano il Servizio Sociale del territorio che avvia a sua volta l'iter della presa in carico, identificando un servizio (una struttura di accoglienza di primo livello, cfr. *infra*) idonea ad accogliere il minore in base al suo profilo personale (in primis età e genere). Nel momento in cui l'ente locale viene coinvolto ha inizio la presa in carico da parte dei Servizi Sociali, che diventano responsabili del percorso del minore di cui il Comune si farà carico da un punto di vista tecnico e finanziario. Tale processo si caratterizza per un elevato livello di complessità, in primis imputabile all'elevato afflusso di MSNA nell'ambito del territorio di Milano, soprattutto in periodi di intenso afflusso. Ciò si traduce in ampi sforzi da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti nel processo, soprattutto con riferimento alla necessità di reperire prontamente una struttura che possa accogliere il MSNA. A tal riguardo, si segnala l'incessante collaborazione tra forze dell'Ordine, Procura per i Minorenni e Servizi Sociali.
- Nel caso in cui il minore **arrivi direttamente ai Servizi Sociali territoriali** (per sua volontà o su segnalazione diretta ad esempio di associazioni o altri operatori sociali del territorio), questi ultimi procederanno subito alla presa in carico e all'inserimento in un servizio, e l'identificazione avverrà solo successivamente (comunque entro i termini previsti).

L'**identificazione** avviene tramite un controllo sui documenti esistenti (se presenti) del minore e tramite fotosegnalazione, che prevede anche il controllo delle impronte digitali per risalire ad eventuali identificazioni precedenti o provvedimenti giudiziari in corso anche in altri paesi europei, incrociando i dati con il sistema nazionale SDI e con il sistema internazionale Vestanet. In questa fase risulta fondamentale l'**accertamento dell'età del minore**, che avviene in via principale sulla base di quanto riportato nel documento presentato dal MSNA, ove presente. Su questo aspetto la Città di Milano si distingue positivamente da altri territori per la conclusione di un **protocollo** per l'accertamento dell'età dei MSNA (cfr. 3.1.1), che ha reso più strutturato questo passaggio grazie al coinvolgimento di Tribunale per i Minorenni, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, Prefettura, Questura, Comune di Milano ed Università degli Studi di Milano, che fornisce assistenza per l'attività diagnostica.

Qualora dopo la lettura dei documenti dovessero persistere dubbi fondati sull'età dichiarata, la Legge Zampa dispone che la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni può prescrivere esami socio-sanitari (tramite procedura multidisciplinare) volti all'accertamento dell'età, previa informativa al diretto interessato in una lingua a lui nota e con l'ausilio di un mediatore culturale. Se anche all'esito dell'accertamento socio-sanitario residuano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge. La Legge n.47/2017 non fornisce volutamente indicazioni puntuali sulla tipologia di documento ritenuto valido ai fini dell'accertamento dell'età, cercando in questo modo di lasciare come possibilità solo residuale la verifica tramite esami socio-sanitari, che possono essere invasivi per i minori.

Come anticipato, in entrambi i casi di accesso ai servizi, un minore identificato come MSNA viene assegnato ad una **struttura di accoglienza** identificata e finanziata per la totalità della sua retta giornaliera dal Comune competente con contribuzione statale, e tipicamente gestita da un ente del Terzo Settore. Queste strutture possono essere suddivise in due gruppi: le **comunità di accoglienza di primo livello**, dove viene fornita assistenza di base per un massimo di 90 giorni al MSNA in seguito all'identificazione; le **comunità di accoglienza di secondo livello**, in cui i MSNA vengono inseriti in un percorso di accompagnamento all'inclusione e all'autonomia. In entrambi i casi, la L. 47/2017 stabilisce che siano i **Servizi Sociali ad identificare la struttura più adatta** alle esigenze del ragazzo, mantenendo

un raccordo costante con le équipes del Terzo Settore per supervisionare e guidare l'intero periodo di accoglienza del minore. Per questo motivo, la presa in carico che *ex lege* è indicata come di tipo amministrativo diventa in realtà una presa in carico completa, nella quale il **Comune è l'ente responsabile non solo del finanziamento dei servizi dedicati, ma anche della scelta del percorso che il minore seguirà** da quel momento in poi e che potrà proseguire fino ai 18 o 21 anni quando previsto, ossia nelle situazioni più complesse che richiedono un accompagnamento che superi la soglia anagrafica della maggiore età.

Al termine del percorso in comunità, gli assistenti sociali – in accordo con gli operatori del terzo settore – valutano se il minore è nelle condizioni di proseguire il proprio percorso al di fuori del circuito dei servizi o se è necessario un accompagnamento ulteriore. In quest'ultimo caso, le soluzioni attivate possono prevedere la continuazione del collocamento in essere nella struttura minori; il trasferimento in una **struttura SIPROIMI** per adulti (qualora il giovane sia titolare di una protezione o il Tribunale per i Minorenni lo preveda espressamente nel decreto di affidamento fino al ventunesimo anno); oppure l'attivazione di altri servizi del Comune di Milano (strutture residenziali per adulti) o del Terzo Settore (ad esempio pensionati per giovani lavoratori). Ciascun MSNA porta con sé esigenze e quindi soluzioni differenziate, che vengono di volta in volta definite dall'équipe assegnata a ciascun ragazzo nell'ottica di massimizzare l'efficacia degli interventi proposti.

Nonostante il forte ruolo dei Comuni nella gestione del tema MSNA, è utile ricordare in questa sede che la Città di Milano si è dotata solo recentemente di una struttura organizzativa dedicata che potesse seguire a livello strategico, operativo e di rapporti inter-istituzionali il tema MSNA in modo continuo e intenso, così come i numeri dell'emergenza migratoria del 2016 richiedevano (cfr. Capitolo 1 di questo Rapporto). Storicamente, le procedure e l'approccio organizzativo a questo fenomeno sono nate dal livello dell'operatività più che da quello istituzionale formale, applicando la logica della risoluzione del problema contingente e dell'efficacia dell'azione sul minore più che quella della razionalizzazione delle modalità di lavoro. Solo successivamente i singoli enti coinvolti nell'iter di presa in carico si sono dotati di una propria struttura interna dedicata, che ha portato a definire regole e modalità di lavoro più chiare e codificate. Con riferimento a questo, il **Comune di Milano ha istituito l'équipe MSNA all'interno dell'Unità Politiche**

per l’Inclusione e l’Immigrazione ed ha creato il Centro Servizi MSNA di Via Zendrini 15, in cui vengono svolte tutte le attività previste dalla legge per la fase di prima accoglienza. Inoltre, dal 1° luglio 2019 l’accoglienza di secondo livello dei MSNA a Milano avviene preferibilmente in strutture afferenti al servizio nazionale SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), supervisionato dalla sopra-citata équipe. Un cambio di passo significativo verso l’uniformità delle prassi rispetto al passato, quando i minori erano accolti in comunità non specificatamente dedicate a questa tipologia di utenza, con significative e sostanziali differenze in termini di procedure e gestione tecnica a seconda del territorio di riferimento. Inoltre, dal momento che il SIPROIMI è un sistema finanziato dal Ministero degli Interni, questo passaggio ha permesso un alleggerimento rispetto agli oneri finanziari in capo all’ente locale, consentendo al Comune di ripartire le risorse in modo più congruo e mirato, ampliando l’offerta per i MSNA piuttosto che contrarla.

I servizi del Comune di Milano: i numeri dell’accoglienza e del progetto SIPROIMI

Di seguito si presentano i principali dati relativi all’accoglienza dei MSNA nel Comune di Milano, tratti dal “X Rapporto statistico sul progetto SIPROIMI a Milano: analisi delle fonti e dei dati”. Da luglio 2019 sono infatti **125** i posti predisposti dal Comune di Milano in **appartamenti e strutture collettive per l’accoglienza di MSNA**; nel corso del secondo semestre 2019 sono stati accolti complessivamente 133 MSNA⁴, mentre gli utenti presenti al 31 dicembre 2019 erano 117. La maggior parte di queste accoglienze sono riconducibili a semplici trasferimenti da strutture che ospitavano minori prima della predisposizione dei posti nell’ambito del progetto SIPROIMI. Sono 61, il 45,9% degli accolti, i MSNA che si erano presentati ai servizi comunali nel 2019: la maggioranza era già stata accolta nel 2018 o negli anni precedenti. È interessante notare come un terzo dei collocamenti 2019 siano riferiti a MSNA albanesi, il 18,8% egiziani e il 14,3% kosovari, tutte cittadinanze che non compaiono tra quelle più ricorrenti negli adulti titolari di protezione internazionale, aspetto che sottolinea ancora una volta la necessità di definire regole e trattazione ad hoc pensate per il target dei minori.

Prima dell’introduzione dei 125 posti per MSNA nel progetto SIPROIMI, il Comune di Milano aveva in gestione altre forme di accoglienza che

sono rimaste attive anche in seguito all'introduzione di queste risorse. Come si può osservare dalla Tabella 3.1, i MSNA accolti al di fuori del circuito SIPROIMI ad inizio e a fine 2019 sono un numero sostanzialmente stabile, in leggero incremento (463 al 31/12; +15 minori rispetto ad inizio anno).

Tabella 3.1 Dati di flusso e di stock delle accoglienze di MSNA al di fuori dei Centri SIPROIMI relative all'anno 2019

Dimensione di analisi	Valore
Accolti al 1/1/2019 (dato di stock)	448
Accolti al 31/12/2019 (dato di stock)	463
Persone ospitate durante l'anno (dato di flusso)	893
Nuovi ingressi durante l'anno (dato di flusso)	445
Dimissioni/trasferimenti SIPROIMI (dato di flusso)	430
Accolti al 31/12/2019 (compresi SIPROIMI) (dato di stock)	580

Sommando le presenze dei MSNA accolti nel progetto SIPROIMI, si arriva a un **totale di 580 accoglienze** al termine del 2019. Tale dato offre anche una misura per difetto⁵ dei casi in carico agli assistenti sociali del Comune di Milano e della Cooperativa Spazio Aperto Servizi che collabora con l'Unità Politiche per l'Inclusione e l'Immigrazione e il cui punto di vista è riportato nel paragrafo 3.3.

La riorganizzazione della gestione dei MSNA in Comune

Il processo di riorganizzazione della gestione dei MSNA all'interno del Comune è stato ispirato dalla volontà di semplificare e presidiare tutti i processi di presa in carico, in un modo che permettesse all'ente locale di esercitare in maniera efficace il ruolo di regia che gli è attribuito dalla L. 47/2017. In questo quadro si inserisce la creazione di un **Hub territoriale unico** che offre un servizio di prima accoglienza dei MSNA presenti sul territorio cittadino, integrando le competenze del Comune e del Terzo Settore: il **Centro Servizi di via Zandrini**. Il Centro Servizi garantisce 12 posti di accoglienza residenziale a MSNA che necessitano di collocamento in emergenza, accompagnata da interventi di cura e accudimento, nell'attesa che venga identificata la comunità di secondo livello più idonea sul territorio.

L'Hub viene definito Centro Servizi poiché vengono realizzate tutte le azioni finalizzate ad individuare un primo percorso di valutazione della condizione sociale dei MSNA, definendo possibili iniziative e progetti necessari per la loro crescita psico-fisica ed espletando le procedure di passaggio dei minori in seconda accoglienza. La gestione del servizio è stata affidata a un'ATI composta da enti del Terzo Settore – nello specifico Farsi Prossimo, Spazio Aperto Servizi e Save the Children Italia – che si sono aggiudicati tramite una gara pubblica la gestione del servizio e cogestiscono il centro assieme al Comune di Milano. L'attività del centro è ulteriormente implementata dai servizi offerti dall'UONPIA (Unità Operativa Neuropsichiatria Infanzia Adolescenza) Policlinico per lo screening e gli interventi sul disagio mentale e dal LABANOF (Laboratorio di antropologia e odontologia forense) per le procedure di accertamento dell'età e determinazione delle ferite da tortura.

Le prime accoglienze al Centro Servizi sono partite il 22 novembre 2019; ad oggi i primi dati sul servizio, raccolti nel già richiamato X Rapporto del Comune di Milano, dicono che **circa 2 MSNA su 3 accedono a questo Centro Servizi spontaneamente**. La quota di accessi spontanei è più elevata tra albanesi ed egiziani (rispettivamente pari a 75% e 78,6%) e minori di età inferiore ai 16 anni (59,5%). Il 45,3% dei MSNA si presenta sprovvisto di documenti, percentuale che sale tra chi ha meno di 17 anni (51,6% tra i sedicenni). **I MSNA che hanno beneficiato nel 2019 del servizio di prima accoglienza presso il Centro Servizi di Via Zandrini sono stati 24**, prevalentemente ragazzi di 17 anni.

Dopo la riorganizzazione della parte operativa con la creazione dell'Hub, al momento gli sforzi dei diversi enti coinvolti sono concentrati sul garantire una maggiore e migliore progettazione e governance dei rapporti inter-istituzionali a livello apicale. In questa direzione va la collaborazione con il Tribunale per i Minorenni e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni. Oltre al già citato protocollo per l'accertamento dell'età anagrafica, Tribunale e Procura hanno avviato una collaborazione per snellire il procedimento di accoglienza e di tutela dei MSNA. Come descritto nella sezione relativa al ruolo degli Uffici Giudiziari, infatti, le prime informazioni provenienti dal Comune di Milano vengono ora inoltrate direttamente in Procura, che avanza successivamente richiesta al Tribunale di apertura della tutela e di ratifica delle misure di accoglienza, snellendo

le procedure di segnalazione ed evitando duplicati all'interno del sistema giudiziario.

In estrema sintesi, è quindi possibile definire che con riferimento alla trattazione e gestione del fenomeno degli MSNA il Comune di Milano:

- detiene un ruolo di regia nella presa in carico complessiva, funzione esercitata in primo luogo dalla Direzione Politiche Sociali nelle sue diverse articolazioni;
- dal 2019 ha scelto di riorganizzare e ricondurre i posti in comunità di seconda accoglienza al progetto SIPROIMI, finanziati dal Ministero dell'Interno;
- al 31/12/2019 il Comune accoglieva 117 minori in queste strutture, oltre a 463 minori collocati in altri centri al di fuori del progetto SIPROIMI;
- per semplificare la fase di prima accoglienza sui MSNA nel 2019 è stato creato un Hub unico territoriale che rappresenta la massima espressione di lavoro integrato fra pubblico e privato.

3.2.2 *La relazione con gli altri attori*

Nel percorso della presa in carico dei MSNA il Comune entra in contatto con numerosi attori che intervengono a più riprese e con i quali i Servizi Sociali intessono relazioni di tipo diverso. Alcuni entrano nella rete perché direttamente coinvolti nella presa in carico del minore, altri invece vi entrano come parte dell'iter giudiziario e amministrativo. Distinguendo tra i due gruppi è possibile ricostruire la rete dei principali soggetti che entrano in contatto con il Comune.

In particolare, per quanto concerne la **presa in carico del minore**, il Comune si relaziona con:

- **Ospedali della realtà territoriale**, che spesso sono soggetti invianti da pronto soccorso dopo aver accolto i minori nel caso di problemi di salute o ricovero;
- **ATS**, per l'avvio della presa in carico sanitaria a partire da screening e vaccinazioni utili;

- **Soggetti specialistici** come ad esempio Associazione Terre Nuove per il servizio di etno-psichiatria, UONPIA per la neuropsichiatria infantile, Servizio Multidisciplinare Integrato per le tossicodipendenze minorili, e altri che attivano percorsi di presa in carico ad hoc in presenza di particolari condizioni o patologie;
- **Soggetti del Terzo Settore e non**, per la gestione di particolari condizioni cliniche e patologiche (ad esempio Emergency);
- **Associazioni ed enti del Terzo Settore**, che si occupano a vario titolo di aspetti legati alla vita del minore straniero come ad esempio l'integrazione scolastica, la formazione per i livelli di studio superiore, l'inserimento lavorativo, l'integrazione culturale (ActionAid ecc.);
- **Altri uffici comunali dei Servizi Sociali**, come il Centro Mediazione al Lavoro (CELAV) o i professionisti coinvolti sui temi della violenza di genere;
- **Associazioni o enti che si occupano della tutela legale** del minore come ad esempio Save the Children o Asgi;
- I **tutori volontari**, che subentrano nella tutela del minore e affiancano i Servizi Sociali nel percorso di presa in carico;
- I **consolati**, in particolare per il rilascio di documenti di identità personale e per l'individuazione di reti familiari del MSNA;
- Il **Servizio Centrale**, con particolare riferimento alla gestione degli inserimenti in SIPROIMI e all'inserimento dati nella Banca Dati SIPROIMI;
- **Comunità di accoglienza** gestite dal terzo settore nell'ambito del progetto SIPROIMI e in cui vengono inseriti i MSNA.

Con riferimento all'**iter amministrativo e giudiziario**, i principali enti con cui si interfaccia il Comune sono:

- La **Procura per i Minorenni ed il Tribunale per i Minorenni** per avviare l'iter di definizione della tutela del minore e assegnazione di un tutore;
- Le **Forze dell'Ordine** per la procedura di identificazione, di rilascio del permesso di soggiorno per minore età o la richiesta di protezione internazionale;
- La **Questura** per la richiesta di codice fiscale e avvio procedure per permesso di soggiorno;

- L'**ATS** per richiesta di iscrizione al Sistema Sanitario Regionale del minore;
- Il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** per adempiere all'obbligo informativo sancito dalla normativa vigente in merito alla comunicazione delle presenze di MSNA sul territorio tramite il Sistema Informativo Minori (SIM), anche al fine di accedere ai fondi di finanziamento per la quota di compartecipazione statale alla retta delle comunità;
- L'**Istituto di medicina legale** per le procedure di accertamento dell'età. Anche in questo caso nella realtà milanese è stato avviato un protocollo che semplifica le relazioni tra tutti gli attori coinvolti.

La lista presentata (che non è da ritenersi esaustiva) rende l'idea della moltitudine di interlocutori e competenze che intervengono nella presa in carico dei MSNA, che si configura come iter complesso e i cui punti di forza e spazi di miglioramento vengono descritti nel paragrafo seguente.

3.2.3 Punti di forza e aree di miglioramento del percorso di presa in carico

Il percorso di presa in carico dei MSNA osservato dal punto di vista del Comune presenta dei punti di forza che hanno le loro radici essenzialmente in due elementi, ovvero la presenza di alcune solide relazioni sul territorio e la modalità di organizzazione dei servizi.

Rispetto al primo, ovvero la presenza di forti relazioni, si evidenzia come le collaborazioni istituzionali attivate (ad esempio il già citato protocollo per l'accertamento dell'età anagrafica) stiano portando un grande valore alla rete dei servizi, sia in termini di efficacia ed efficienza degli interventi, che in termini di programmazione e definizione di una visione comune. I rapporti inter-istituzionali con i diversi soggetti coinvolti sono infatti la base per definire una strategia integrata della tutela dei diritti dei minori stranieri a Milano e stanno dando i loro frutti in termini di miglior coordinamento delle soluzioni proposte per l'oggi e per il prossimo futuro.

Anche il livello di collaborazione con il Terzo Settore locale è positivo e fonte di valore per i minori, poiché gli enti coinvolti hanno dimostrato di essere un partner competente ed affidabile per il Comune, che riesce quindi

ad innalzare la qualità dei servizi offerti e la loro adattabilità e flessibilità alle diverse necessità portate da ogni minore (si veda anche paragrafo 3.3.3 a riguardo).

Rispetto all'**organizzazione dei servizi**, un punto di forza riconosciuto risiede nella capacità di questi di essere modulati sui bisogni dei minori che ospitano, garantendo il presidio dei loro diritti e delle loro necessità. I cambiamenti nella rete dei servizi esistenti di questi anni, che l'hanno rimodulata intorno all'idea di offrire una presa in carico complessiva, danno oggi visibilità e attenzione specifica al tema dei MSNA, sempre più complesso e caratterizzato da numeri importanti. In questa logica, è stato significativo ricondurre la gestione dei MSNA all'interno di un sistema nazionale già strutturato e integrato e con un funzionamento consolidato come il SIPROIMI.

L'attuale assetto dei servizi presenta, tuttavia, delle **criticità** che specularmente rispetto ai punti di forza riguardano i rapporti tra soggetti coinvolti e alcuni aspetti organizzativi circa la rete dei servizi.

Rispetto alle **relazioni tra soggetti** ed in particolare alle relazioni interistituzionali, è importante sottolineare come, nonostante i recenti tentativi di costruire delle relazioni maggiormente strutturate già menzionate e apprezzate nel paragrafo sopra, queste non abbiano ancora dato i loro frutti in termini di definizione di un sistema di *governance* chiaro e strutturato sul tema.

Nonostante gli sforzi dei vari soggetti, a oggi esistono ancora parziali sovrapposizioni di competenze e procedure non codificate. Sebbene la Legge Zampa abbia definito degli orizzonti precedentemente vaghi, con l'intento di uniformare e semplificare numerose procedure, ha lasciato spazio di interpretazione rispetto agli strumenti da utilizzare e ai dispositivi organizzativi che possano supportare tale semplificazione e rendere più fluidi e stabili i rapporti tra le istituzioni. Questo consolidamento è necessario anche considerando la frammentarietà del sistema esistente, dato che ogni soggetto è competente per una parte della presa in carico con specificità e finalità che dovrebbero essere integrate ma che spesso rimangono relegate al proprio assolvimento di obblighi normativi ed amministrativi. Questo accade anche per la discordanza degli obiettivi perseguiti dai diversi soggetti, dato che nel sistema alcuni svolgono il ruolo di "controllati" ed altri di "controllori" (a titolo esemplificativo, nel rapporto tra terzo settore che gestisce i servizi e Comune che li disciplina e stabilisce gli standard da attuare) ed allo stesso

tempo di partner, creando sovrapposizioni di ruoli e funzioni diverse. Inoltre, nonostante il processo di identificazione e i controlli che ne seguono siano ben codificati e assegnati alle Forze dell'Ordine preposte, persistono degli elementi di difficoltà di natura culturale. Si contrappongono, infatti, due visioni: quella della *compliance* amministrativa promossa dalle Forze dell'Ordine per le quali la presenza di documenti è di per sé sufficiente per chiudere l'iter e non approfondire la storia del minore rispetto a suoi trascorsi e percorsi pregressi; quella dei Servizi Sociali per i quali l'identificazione dovrebbe essere funzionale a ricostruire anche la storia del minore, in modo da poter procedere con una presa in carico che sia effettivamente personalizzata e adeguata rispetto alle necessità dell'individuo.

Allo stesso tempo è importante che la collaborazione venga stretta e rafforzata con oggetto specifico sul MSNA dato che questo target ha delle specificità, dei bisogni e dei percorsi peculiari e dedicati. Il collocamento all'interno di strategie più ampie, come accaduto in passato, rischia di depotenziare la condivisione di obiettivi e prassi e di spostare il focus dalle reali esigenze di minori stranieri non accompagnati, non permettendo di arrivare a prassi e procedure condivise e sistematizzate, ma relegandole al livello di eccezioni o di iniziative dei singoli servizi e professionisti.

Rispetto alla **rete dei servizi**, l'elemento di criticità più forte enfatizzato dal Comune riguarda l'assenza di dati sistematici per il monitoraggio e il governo degli interventi. In assenza di sistemi informativi in grado di raccordare le informazioni derivanti dai diversi servizi (e anche dalle diverse istituzioni) è complesso garantire una gestione efficiente della rete e programmare le politiche in modo solido. La mancanza di informazioni e comunicazioni riguarda poi anche il coordinamento tra servizi a livello nazionale e non solo del singolo comune. L'assenza di scambio di informazioni tra territori e centri non permette di ricostruire in modo preciso la storia dei minori, cosa che, in alcuni casi, potrebbe evitare l'inserimento in comunità laddove è possibile ricostruire la rete delle relazioni parentali ed il pregresso del minore su altri territori.

3.3 Il ruolo del Terzo Settore

Per indagare il ruolo e posizionamento del terzo settore rispetto al tema dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), alla loro presa in carico e

alle modalità di tutela dei loro diritti sono state svolte tre interviste con Enti del Terzo Settore impegnati da anni nella tutela dei MSNA: Fondazione Fratelli San Francesco d'Assisi, Spazio Aperto Servizi e Save The Children Italia. Nel complesso emerge che il ruolo del Terzo Settore sia di partner fondamentale del Comune di Milano e del sistema istituzionale di riferimento per i MSNA, in quanto erogatore di servizi mirati alla loro inclusione e accompagnamento all'autonomia.

3.3.1 *L'intervento nel percorso di presa in carico*

Il mondo del Terzo Settore entra nella presa in carico dei MSNA come erogatore di servizi per conto dell'ente locale e/o partner nella costruzione di interventi e servizi. L'ambito in cui oggi questa presenza è numericamente (in termini di ragazzi accolti) più consistente è legato alla **gestione delle comunità residenziali**. Come illustrato precedentemente (cfr. paragrafo 3.2.1), nel Comune di Milano queste possono essere ricondotte a forme di accoglienza di primo livello, attivate tempestivamente quando viene rintracciato un MSNA, e comunità di accoglienza di secondo livello, fra cui quelle afferenti al servizio SIPROIMI.

Con riferimento alle strutture di primo livello, si segnala che nella Città di Milano dal 2017 esistono le **“Unità sperimentali di accoglienza in pronto intervento e pre-autonomia”**, iniziativa unica nel panorama italiano, che si configurano oggi come il “braccio destro” del sopra-citato Centro di Via Zandrini. Le tre Unità gestite dalla Fondazione Fratelli San Francesco d'Assisi hanno accolto complessivamente 179 MSNA nel 2018 (fonte: Bilancio Sociale 2018 Fondazione Fratelli San Francesco d'Assisi) offrendo un servizio di accoglienza primaria quale anello di contatto tra il Centro di Via Zandrini e le comunità di secondo livello. Questi centri non prevedono accessi spontanei, in quanto ricevono unicamente i minori inviati dal Comune di Milano (tramite il Centro di Via Zandrini o dal Pronto Intervento Minori) o dalle Forze dell'Ordine. Questi centri potrebbero accogliere i MSNA per un massimo di 90 giorni prima del trasferimento in una comunità di seconda accoglienza; tuttavia nella quasi totalità dei casi la **permanenza nei centri si prolunga anche fino a sei/otto mesi** a causa del numero ridotto di posti di seconda accoglienza rispetto al numero di minori in carico.

Terminato il periodo di pronto intervento in prima accoglienza, gli assistenti sociali comunali responsabili dei MSNA gestiscono il **trasferimento dei minori alla comunità residenziale di secondo livello** più idonea alle loro caratteristiche anagrafiche e sociali, in stretta sinergia con gli Enti del Terzo Settore. Nelle comunità di secondo livello, quali Casa Meraki e Casa Namasté di Spazio Aperto Servizi, i ragazzi vengono accolti e presi in carico per tutti gli aspetti sanitari, documentali e sociali e assistiti per quanto riguarda il loro percorso scolastico e di formazione e per l'inserimento nel mondo del lavoro. Le équipes dei centri lavorano in contatto con gli assistenti sociali del Comune di Milano per la **costruzione del Progetto Educativo Individuale** (PEI) più coerente con le esigenze del singolo MSNA, con l'obiettivo di accompagnarlo verso l'autonomia e l'integrazione nella comunità cittadina. A questo fine, all'interno delle comunità vengono attivate collaborazioni e partnership anche con altri Enti: per Casa Namasté è il caso della collaborazione con Fondazione Cova, un'associazione di volontariato che finanzia borse di lavoro finalizzate all'ingresso nel mondo del lavoro dei MSNA accolti in struttura.

Il periodo in comunità di secondo livello dovrebbe costruire le condizioni per accompagnare i MSNA al di fuori del circuito dei servizi quando le condizioni lo permettono, in particolare al passaggio all'età adulta. Purtroppo, non sono residuali i casi di interruzione anticipata del percorso, dovuta a fughe di alcuni MSNA (di cui si è dato conto nei dati degli Uffici Giudiziari) che per ragioni differenti vedono in Milano un luogo di passaggio e non la "meta finale" dove proseguire il proprio percorso di vita.

Infine, grazie alla conoscenza approfondita dei temi legali legati al fenomeno dei MSNA sviluppata negli anni, Save The Children è presente all'interno del Centro Servizi di via Zandrini, di cui già si è detto, con un ufficio legale preposto al supporto giuridico dei MSNA.

3.3.2 *La relazione con gli altri attori*

Nella gestione delle comunità di primo e secondo livello, possono essere identificati molteplici attori che a vario titolo entrano in relazione con il Terzo Settore per la gestione dei MSNA:

- Il **Comune di Milano**, in particolare il Centro di Via Zandrini e l'équipe MSNA;

- Le **Forze dell'Ordine**, che come detto possono segnalare dei casi ai centri;
- Il **mondo delle Forze dell'Ordine e della giustizia** (Prefettura, Questura, Tribunale per i minorenni), per la gestione documentale e dell'iter amministrativo legato al singolo MSNA;
- I **tutori volontari**, che rispetto al passato sono nominati ora con una certa frequenza;
- I **coordinatori di altre strutture di accoglienza di secondo livello**, per agevolare il trasferimento dalla comunità di primo intervento;
- Le **famiglie e parenti** eventualmente presenti sul territorio nazionale per verificare la presenza di reti del ragazzo cui fare riferimento;
- **Agenzie per la promozione dell'autonomia dei minori** (sia lavorativa che abitativa): è il caso di altri Enti del terzo settore o del mondo dell'associazionismo;
- Le **Aziende Sanitarie** per le questioni attinenti allo stato clinico del MSNA, con criticità nella relazione già rilevate nel paragrafo 3.2.2.

Si nota come la rete di soggetti segnalati dal terzo settore amplia ulteriormente la già articolata configurazione che era emersa dal paragrafo 3.2.2, includendo attori istituzionali e non solo che intervengono a sostegno del percorso di inclusione dei MSNA.

3.3.3 Punti di forza e aree di miglioramento del percorso di presa in carico

Il primo elemento di forza nella collaborazione per la presa in carico dei MSNA segnalato nelle interviste è emerso in tempi recenti durante l'emergenza Covid-19, in cui la **digitalizzazione** forzata del lavoro ha portato alla gestione online di riunioni tra i diversi soggetti inclusi nella presa in carico, con tassi di partecipazione più alti rispetto al periodo precedente. Sempre legato a questo tema, con Covid-19 le assistenti sociali comunali e le équipe delle comunità hanno iniziato a gestire i colloqui con i MSNA online, superando una tradizionale resistenza all'utilizzo di questi strumenti, registrando ora alti livelli di soddisfazione tra gli operatori, che rilevano come gli strumenti digitali rendano più snello il loro lavoro.

Dalle interviste è emerso, inoltre, come uno dei maggiori punti di forza nella presa in carico dei MSNA sia la **relazione informale** che negli anni

si è stabilita tra professionisti di diversi enti che, forti del proprio rapporto di fiducia, riescono a collaborare in stretto raccordo e in maniera agevole e rapida. In questo senso, l'ambizione del Centro di Via Zandrini di ricomporre soggetti della rete è particolarmente apprezzata dal Terzo Settore. Ciò nonostante, questo stesso punto di forza diventa tuttavia un potenziale elemento di criticità qualora questi professionisti dovessero venire meno per le più varie ragioni (es. ferie, cambio di impiego, ecc.): in questi casi, il **venir meno dei punti di riferimento nei diversi Enti** getta squilibrio nel funzionamento del rapporto tra istituzioni, poiché viene meno la persona di riferimento e l'assenza di protocolli codificati rende decisamente più complessa la gestione delle casistiche. Emblematica la citazione di un intervistato, che segnala come "la rete si sostiene molto su forti personalità e meno su procedure consolidate e di routine". A titolo esemplificativo, è stato rilevato come questioni che non dovrebbero coinvolgere direttamente l'ente gestore (es. comunicazione del Comune al Tribunale per i Minorenni dello stato di collocamento dei MSNA per nomina dei tutori volontari) vengano invece gestite da questi ultimi per la difficoltà di individuare l'interlocutore responsabile di una determinata pratica all'interno dei servizi comunali. Un altro esempio riportato riguarda le segnalazioni delle Forze dell'Ordine, che sovente in situazioni di emergenza segnalano il MSNA e contattano direttamente gli enti del Terzo Settore per il collocamento in struttura, senza passare per i Servizi Sociali. Queste e altre casistiche in cui viene meno l'interlocutore di riferimento, creando un vuoto nel percorso di presa in carico, minano l'efficacia del ruolo di regia assegnato ai Servizi Sociali, che per mole di casi da gestire e carenza di risorse umane fatica a tenere le fila del complesso dell'iter.

Un ultimo aspetto problematico emerso riguarda la **relazione con il mondo sanitario** per la presa in carico di situazioni anche particolarmente compromesse, dove le patologie presenti richiederebbero interventi articolati che non sempre vengono attivati in maniera completa.

3.4 Le principali evidenze in un'ottica comparativa

Si riporta di seguito una tabella comparativa delle tre prospettive descritte nelle sezioni precedenti ed assunte da Uffici Giudiziari, Comune di Milano ed enti del Terzo Settore nel percorso di presa in carico dei MSNA.

Tabella 3.2 La presa in carico dei MSNA dal punto di vista del mondo della Giustizia, del Comune di Milano e del Terzo settore

MSNA	Uffici Giudiziari	Comune	Terzo Settore
Ruolo e intervento nel percorso di presa in carico	La Procura minorile riceve la segnalazione della presenza del MSNA e invia ricorso al Tribunale per i Minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte dal Comune e la nomina del tutore.	L'ente locale assume il ruolo di regia complessiva, sia nei confronti dell'iter amministrativo che del percorso socio-educativo che sarà identificato per il minore.	Partner per la progettazione ed erogazione di servizi, in particolare rispetto alle comunità di primo e secondo livello.
Relazioni con altri attori	Le relazioni si instaurano all'interno degli Uffici Giudiziari tra Procura minorile e Tribunale per i Minorenni. All'esterno gli Uffici si interfacciano con autorità di pubblica sicurezza (per segnalazione MSNA), Servizi Sociali del Comune (per misure di accoglienza), Università degli Studi di Milano (per accertamento dell'età), Garante Regionale (per selezione e formazione dei tutori)	Si rilevano due macro categorie di relazioni: 1) Presa in carico: altri servizi comunali (comunità), enti del terzo settore, servizi sanitari (ospedali, ATS), consolati 2) Iter amministrativo e giudiziario: Procura e Tribunale per i Minorenni, Questura, Forze dell'Ordine	Gli attori sono in linea con quelli identificati dal Comune, cui si aggiungono soggetti quali: – Tutori volontari – Associazioni e altre organizzazioni del terzo settore che offrono servizi per l'autonomia – Famiglie e reti sociali dei MSNA presenti sul territorio
Punti di forza	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa chiara che definisce un sistema integrato e specifico di accoglienza dei MSNA • Collaborazione inter-istituzionale (es: protocollo per accertamento dell'età, iniziativa di supporto dei tutori insieme a Società Psicanalisi Italiana) 	<ul style="list-style-type: none"> • Solide relazioni inter-istituzionali con il territorio (maggiore collaborazione tra enti diversi) • Modelli di organizzazione dei servizi: capacità di modularsi sui bisogni dei minori 	<ul style="list-style-type: none"> • Solide relazioni informali tra professionisti • Digitalizzazione dei processi post Covid-19

MSNA	Uffici Giudiziari	Comune	Terzo Settore
<p>Arete di miglioramento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Necessaria attivazione del registro informatico di tutori volontari e di attivit� di formazione continua degli stessi • Monitoraggio incrociato dei dati di minori presenti nelle strutture di accoglienza 	<ul style="list-style-type: none"> • Persistenza di sovrapposizioni di competenze e procedure non codificate • Relazione con mondo sanit� per l'iscrizione al SSR • Assenza di dati sistematici per il monitoraggio e il governo degli interventi 	<ul style="list-style-type: none"> • Carenza di procedure codificate e routinarie che superino le relazioni informali • Relazione con mondo sanit� per la presa in carico clinica

In particolare, si rappresentano il ruolo e l'intervento di ciascun attore, le relazioni che lo stesso instaura con altri soggetti, i punti di forza e le aree di miglioramento del percorso di tutela ed assistenza offerta dal distretto milanese ai MSNA.

Note

¹ I dati sono frutto delle elaborazioni della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione-Divisione II, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I dati sono relativi all'anno 2019. I dati sono stati messi a disposizione dal Garante per l'Infanzia di Regione Lombardia.

² Il dato dei procedimenti per accoglienza di MSNA include, in una quota minoritaria (75 fascicoli aperti nel 2019), anche le cosiddette tutele parentali. A giugno 2019, infatti, un'ordinanza della Corte di Cassazione ha attribuito al Tribunale per i Minorenni la competenza sulla nomina del tutore tra i parenti fino al quarto grado del MSNA.

³ A fronte di 266 procedimenti aperti fino al 30 giugno del medesimo anno.

⁴ Numero di minori transitati nelle strutture nel periodo considerato.

⁵ Oltre ai MSNA in accoglienza gli assistenti sociali continuano a seguire infatti un ridotto numero di minori che non sono più in accoglienza, ma hanno intrapreso percorsi di autonomia.

4. Adozioni

di *Marta Barbieri e Sara Berloto*

4.1 Il ruolo degli Uffici Giudiziari

Il secondo approfondimento tematico relativo ai soggetti deboli riguarda i procedimenti di **adozione nazionale ed internazionale di minori**. Il testo normativo di riferimento su tale materia è la Legge 184/1983, come aggiornata dai successivi interventi legislativi, che prevede la possibilità di adottare un minore sul territorio nazionale, in uno Stato estero secondo i principi definiti dalla Convenzione dell'Aia per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, oppure in un Paese straniero che ha stretto un patto bilaterale con lo Stato italiano in materia di adozione. Sempre la Legge 184/1983 prevede che il minore adottato assuma lo stato di figlio nato nel matrimonio degli adottanti, di cui porta anche il cognome, e descrive il processo giudiziario di adozione nazionale ed internazionale. Ai sensi della legislazione vigente, le pratiche di adozione vengono prevalentemente gestite dal Tribunale per i Minorenni, in collaborazione con altri soggetti istituzionali, mentre il ricorso per la dichiarazione dello stato di adottabilità dei minori viene proposto dalla Procura minorile al Tribunale per i Minorenni. Tale fenomeno assume una particolare rilevanza in quanto finalizzato a colmare i bisogni di minori in stato di abbandono e che registra, soprattutto in ambito internazionale, una costante riduzione nel numero di soggetti disponibili ad adottare tale categoria di soggetti deboli.

4.1.1 *L'intervento degli Uffici Giudiziari nel percorso di presa in carico*

I procedimenti di adozione di minori sono disciplinati dalla Legge 184/1983, come modificata dai successivi interventi normativi, che descrive il ruolo ri-

coperto dal Tribunale per i Minorenni nella gestione delle pratiche adottive. La Legge delinea due iter differenti per l'adozione di minori in situazione di abbandono nel territorio italiano (adozioni nazionali) e all'estero (adozioni internazionali).

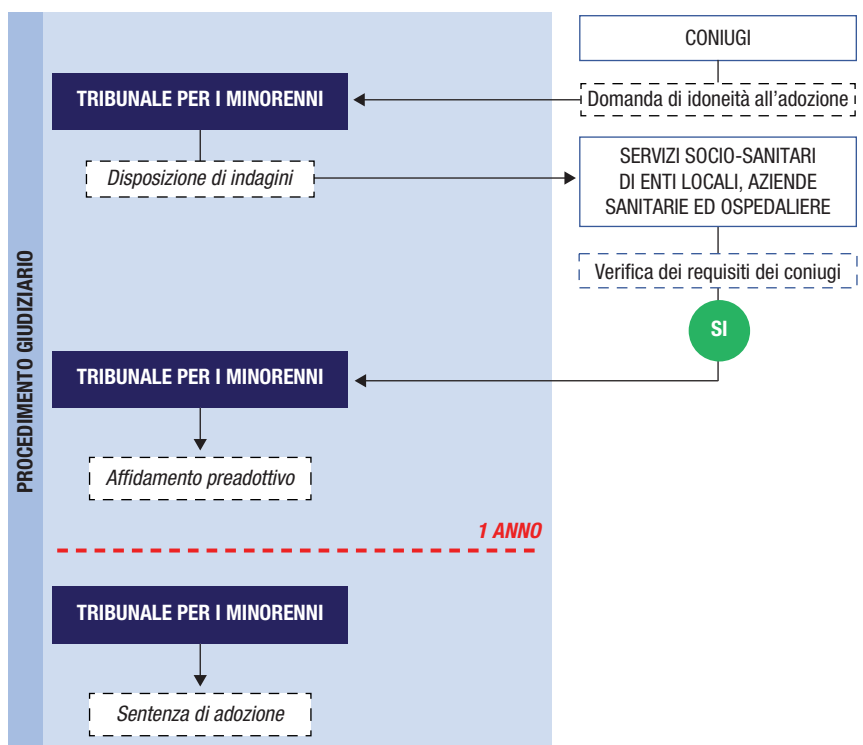
Per quanto concerne le **adozioni nazionali**, la coppia di coniugi deve presentare una specifica domanda ai Tribunali per i Minorenni presso i quali scelgono di offrire la propria disponibilità (i.e. **domanda di disponibilità all'adozione**), che dispone l'esecuzione di indagini al fine di verificare attraverso i Servizi specialistici delle aziende sanitarie e le Forze dell'Ordine, alcuni requisiti dei richiedenti, quali la capacità di educare il minore, la situazione personale e lavorativa dei coniugi, lo stato di salute, l'ambiente familiare e le motivazioni della richiesta.

Sulla base delle indagini svolte, il Tribunale individua la coppia di richiedenti che ritiene maggiormente in grado di far fronte alle esigenze del minore e ne dispone il collocamento provvisorio.

Durante il periodo di affidamento, il Tribunale per i Minorenni incarica il servizio territoriale competente per la zona di residenza dei coniugi, unitamente al tutore, di vigilare sull'inserimento del minore presso il nucleo e di informare immediatamente l'autorità giudiziaria in caso di difficoltà o di necessità di sostegno. Il Tribunale può disporre, nei casi espressamente previsti, la revoca dell'affidamento. All'esito del percorso di almeno un anno di positivo affidamento, il Tribunale pronuncia l'adozione del bambino.

Viene tracciato un processo diverso nel caso di minori stranieri dichiarati adottabili all'estero, anche in rispetto delle convenzioni internazionali in materia di adozione. Coloro che intendono fare un'**adozione internazionale** devono presentare una richiesta al Tribunale per i Minorenni del distretto in cui hanno residenza al fine di ottenere la dichiarazione di idoneità all'adozione (i.e. **richiesta di idoneità all'adozione internazionale**). In caso di manifesta assenza dei requisiti, il Tribunale per i Minorenni può immediatamente pronunciare un decreto di inidoneità; in caso contrario, lo stesso richiede, anche avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie locali, informazioni sugli aspiranti genitori adottivi (con particolare riferimento alla loro situazione personale, familiare e sanitaria, all'ambiente sociale in cui vivono, alle motivazioni e all'attitudine ad un'adozione internazionale). I servizi trasmettono al Tribunale per i Mi-

Figura 4.1 Processo di adozione nazionale



norenni una relazione contenente gli esiti delle suddette indagini. Sulla base di tale relazione, previo approfondimento della situazione attraverso un colloquio dei coniugi con il giudice onorario, il Tribunale per i Minorenni accerta la sussistenza o meno dei requisiti per adottare e, in caso positivo, emette un **decreto di idoneità ad adottare**, che viene trasmesso immediatamente alla Commissione Adozioni Internazionali (CAI). Tale decreto di idoneità viene generalmente emanato dieci-dodici mesi dopo la presentazione della domanda da parte dei coniugi, a seguito delle attività di accertamento e verifica.

Gli aspiranti all'adozione devono conferire, entro un anno dalla data di notifica del decreto di idoneità, agli enti autorizzati dalla Commissione Adozioni Internazionali l'incarico di curare la procedura di adozione con

lo Stato straniero. L'ente autorizzato svolge le pratiche di adozione per conto dei coniugi richiedenti presso le competenti autorità del Paese indicato dagli aspiranti all'adozione, condividendo con le stesse domanda di adozione, decreto di idoneità e relazione e raccogliendo dall'autorità straniera la proposta di incontro tra coniugi e minore da adottare. Una volta concluso l'iter di assunzione, l'ente autorizzato informa la Commissione, il Tribunale per i Minorenni e i servizi specialistici della decisione dell'abbinamento del minore alla coppia emessa dall'autorità straniera. Sulla base degli atti inviati dall'ente, la Commissione dichiara che l'adozione risponde al superiore interesse del minore e ne autorizza l'ingresso e la residenza permanente in Italia.

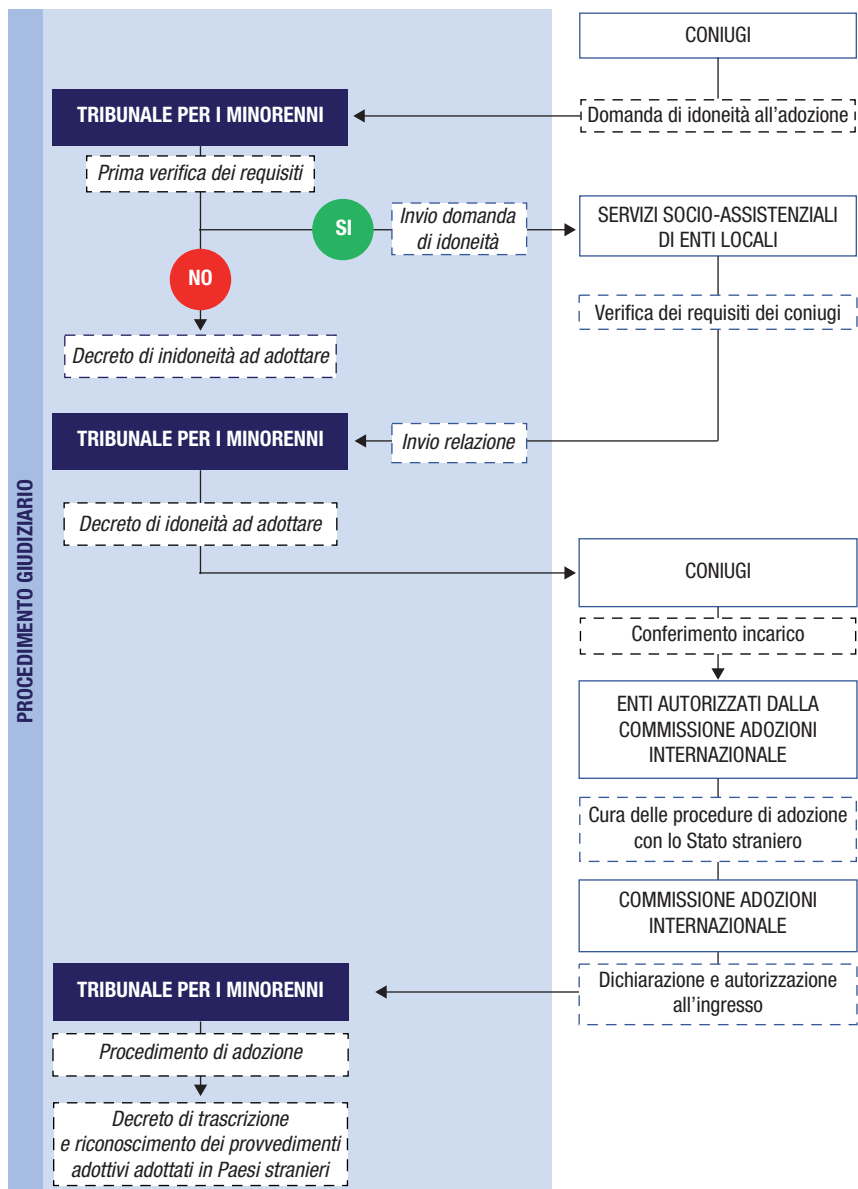
A seguito dell'ingresso nel territorio italiano del minore adottato all'estero, il Tribunale per i Minorenni procede alla ratifica dell'adozione straniera emettendo un decreto nel quale dichiara riconosciuta la sentenza emessa all'estero con i conseguenti adempimenti anagrafici. Il servizio specialistico della ASST è tenuto a vigilare per almeno un anno sull'inserimento del minore straniero nel nucleo.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, ricevuta la notizia della presenza di gravissime situazioni di pregiudizio in cui versano i minori stessi, che ne fa presumere lo stato di abbandono, presenta un ricorso al Tribunale per i Minorenni per la **dichiarazione di adottabilità del minore**. Il Tribunale procede con le verifiche e, ai sensi dell'articolo 8 della Legge 184/1983 dichiara lo stato di adottabilità se:

- è stata accertata l'irreversibilità della situazione di abbandono derivante da carenza nell'assistenza morale e materiale dei genitori;
- non ci sono parenti tenuti a provvedere al minore;
- la carenza di assistenza non è dovuta a cause di forza maggiore di carattere transitorio.

Con riferimento al tema delle adozioni e dei minori in stato di abbandono, l'art. 9 della legge n.184/1983 prevede il **monitoraggio dei minori collocati in comunità** e definisce il ruolo degli Uffici Giudiziari e degli altri attori con riferimento a tale attività. **Chiunque può segnalare alla Pubblica Autorità la presenza di un minore in stato di abbandono**; in particolare, i pubblici ufficiali e gli incaricati di un servizio pubblico sono chiamati a riferire circa le condizioni di abbandono di un minore alla Procura per i

Figura 4.2 Processo di adozione internazionale



BOX 1 – Il concetto di abbandono

Il concetto di abbandono utilizzato nella legislazione sulle adozioni (L. 184/1983) è stato definito e approfondito attraverso l'attività interpretativa della giurisprudenza di legittimità nell'individuazione degli elementi che determinano la presenza dello stato di abbandono di un minore.

In primo luogo, la situazione di abbandono è una **condizione oggettiva** che non dipende dalla consapevole volontà dei genitori di trascurare il figlio: per determinare una situazione di abbandono è sufficiente accertare che oggettivamente il minore sia privo da assistenza morale e materiale, a prescindere dal fatto che tale privazione sia esercitata in modo cosciente da parte dei genitori.

In secondo luogo, il diritto del figlio a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia deve trovare riscontro nell'**effettiva attitudine dei genitori ad assicurare il miglior apporto alla formazione ed allo sviluppo della personalità del minore**. Pertanto, al fine di definire lo stato di abbandono, viene verificata l'oggettiva incapacità della famiglia di mantenere, educare ed istruire il figlio e fornire allo stesso le cure necessarie, a prescindere dalla presenza di "un rifiuto intenzionale e irrevocabile di assolvere i doveri genitoriali" (Cass. civ., Sez. I, 28-02-2013, Sent. n. 5013).

Si segnala, tuttavia, che la situazione di indigenza dei genitori non rappresenta di per sé un ostacolo all'esercizio del diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia e non può determinare lo stato di abbandono del figlio, come indicato dall'art. 1 della Legge 149/2001.

Minorenni. Al contempo, **gli istituti di assistenza e le comunità di tipo familiare sono tenute a trasmettere semestralmente al Procuratore per i Minorenni l'elenco di tutti i minori collocati presso le loro strutture**, riportando per ciascun giovane anche l'indicazione di ulteriori informazioni rilevanti quali la località di residenza dei genitori, le condizioni psico-fisiche del minore nonché i rapporti con la famiglia. La Procura per i Minorenni prevede la **sistematizzazione e raccolta delle informazioni semestrali** inviate dalle comunità attraverso l'**Ufficio "Schedario"** che si avvale anche della collaborazione di personale volontario del Centro Ausiliario per i problemi minorili.

La raccolta delle schede dalle Comunità è stata sostituita, a partire dal 2016, dai dati raccolti dal "**Gestionale Minori Web**" predisposto da Regione Lombardia. L'invio semestrale è limitato oramai, quindi, unicamente ai dati a disposizione degli Istituti Terapeutici e agli Istituti Riabilitativi, visto che tali strutture non fanno capo direttamente alla Regione Lombardia.

Spetta sempre al Procuratore per i Minorenni il compito di effettua-

re e disporre le ispezioni negli istituti di assistenza, potendo procedere anche ad **ispezioni di natura straordinaria**. In altre parole, il Procuratore per i Minorenni ha il ruolo precipuo di monitorare lo stato dei minori ospitati nelle comunità e nelle strutture di accoglienza. Lo scopo ultimo di tale attività di monitoraggio è quella di **accertare le condizioni psico-fisiche dei minori e il loro stato di benessere**, controllando al contempo i rapporti con la famiglia di origine ed eventualmente accertandone anche lo stato di abbandono. Inoltre, tali ispezioni hanno anche **uno scopo organizzativo e gestionale** in quanto sono funzionali a verificare lo stato delle strutture, valutandone l'adeguatezza ad ospitare i minori e anche la relativa organizzazione.

BOX 2 – L'attività ispettiva e il Nucleo Specialistico Ispezioni Comunità

Il potere ispettivo del Procuratore per i Minorenni non è unicamente funzionale a verificare la presenza eventuale di minori in stato di abbandono all'interno delle comunità e delle strutture preposte all'accoglienza dei ragazzi bensì permette di raccogliere **ulteriori informazioni rilevanti sulla condizione dei minori**: infatti, potrebbe darsi che, pur non essendoci lo stato di abbandono, la collocazione presso una struttura non sia più adatta alla situazione di quel minore, oppure potrebbe darsi che il Tribunale per i Minorenni abbia disposto l'affidamento familiare del giovane ma che quest'ultimo continui a rimanere all'interno della struttura, non essendo ancora stata avviata la ricerca di una famiglia affidataria oppure ancora che il minore non incontri regolarmente i genitori nonostante ciò fosse stato disposto dal Tribunale.

A partire dal novembre del 2016, la Procura per i Minorenni ha riorganizzato completamente le attività di monitoraggio delle strutture – le quali, in precedenza, venivano effettuate solo sporadicamente per via della carenza di risorse – prevedendo una attività continuativa di ispezioni ordinarie. Nell'ambito di tale riorganizzazione, al fine di svolgere la suddetta attività di ispezione, è stato costituito il **Nucleo Specialistico Ispezioni Comunità** composto da un'unità di ogni aliquota della Polizia Giudiziaria operante presso la Procura per i Minorenni. Il Nucleo è chiamato a svolgere i seguenti compiti: (i) **individuazione delle comunità da sottoporre ad ispezione**; (ii) **svolgimento diretto delle ispezioni** oppure delega di tale compito alle forze di polizia del territorio, in particolare alla Polizia Locale. Il Nucleo ha il compito, una volta ricevuta e vagliata la documentazione, di relazionare al Procuratore per i Minorenni i risultati dell'ispezione. Quest'ultimo, una volta visionata tutta la documentazione emersa dall'ispezione, richiede aggiornamento agli Enti affidatari dei minori, soprattutto nel caso di giovani collocati in struttura da oltre due anni, valutando l'opportunità di procedere con l'apertura (o la riapertura) di un procedimento civile di tutela del minore.

Ai fini dello svolgimento dell'attività ispettiva, sono stati portati avanti costanti rapporti di comunicazione e collaborazione con la Regione Lombardia, al fine di raccogliere l'elenco

completo delle strutture socio-sanitarie presenti sul territorio: in totale, sono presenti sul territorio ben 650 strutture tra Comunità Educative, Comunità alloggio per l'Autonomia, che provvedono regolarmente ad inviare i dati relativi ai minori ospitati in Regione. Al contempo, sono stati presi anche contatti con i referenti dell'ATS dell'Area Metropolitana della Città di Milano, al fine di creare un protocollo di collaborazione con specifico riferimento all'attività ispettiva. In tale prospettiva, è risultata ancora una volta fondamentale la collaborazione inter-istituzionale con gli altri attori coinvolti nel processo.

Per dare contezza del fenomeno ispettivo, nel 2018 sono state effettuate ben 564 ispezioni, a titolo ordinario e straordinario, mentre nel 2019 queste ultime ammontano a 407 e nel primo semestre del 2020 a solo 68. Tale crollo è da imputarsi all'emergenza sanitaria che ha causato la sospensione delle ispezioni sino a giugno scorso. A partire da luglio, le attività ispettive sono riprese benché con modalità nuove, dettate dalla situazione di emergenza sanitaria: in dettaglio, si è proceduto con ispezioni "da remoto" in video-conferenza. Le ordinarie modalità ispettive saranno riprese con la cessazione dello stato di emergenza.

In definitiva, l'attività di ispezione rappresenta un chiaro esempio di come la tutela dei minori necessiti di un approccio di governance e preveda l'attivo coinvolgimento e la collaborazione tra una molteplicità di soggetti. I protocolli d'intesa rappresentano, in tale prospettiva, un utile strumento per favorire la collaborazione inter-istituzionale che tuttavia si fonda sul comune interesse – di tutti gli attori coinvolti – a tutelare il benessere del minore e a garantire le condizioni più idonee per il suo sviluppo psico-fisico.

4.1.2 I dati del sistema giudiziario milanese

Adozioni nazionali

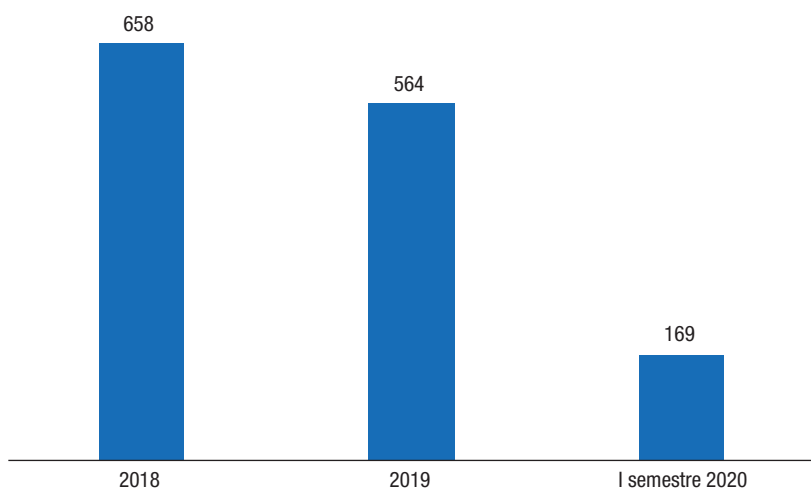
Nel 2019 sono state presentate al Tribunale per i Minorenni **564 domande di disponibilità all'adozione** da parte di coppie di coniugi (-14,3% rispetto alle 658 domande ricevute nel 2018). Delle 564 domande pervenute, 225 (il 39,9%) sono state presentate da coppie in cui almeno uno dei due coniugi aspiranti adottivi ha un'età superiore di 45 anni.

Nei **primi sei mesi del 2020** si registra, anche a causa dell'emergenza sanitaria, **una ulteriore riduzione delle domande di disponibilità all'adozione**, pari a 169 su base semestrale.

Analizzando un orizzonte temporale più ampio si registra una **costante riduzione delle domande di disponibilità all'adozione nazionale** sopravvenute presso il Tribunale per i Minorenni di Milano, per le quali si rileva un **decremento del 64,9% dal 2006 (1.607) al 2019 (564)**. Tale trend affonda le proprie radici nei profondi cambiamenti scientifici, sociali ed economici che hanno caratterizzato l'ultimo decennio con particolare riferimento a: (i) peggioramento delle condizioni economico-sociali delle

famiglie, anche milanesi, durante gli anni della crisi finanziaria; (ii) sempre più frequente ricorso alla tecnica della fecondazione assistita in ragione dei suoi esiti positivi e di una maggiore facilità di accesso; (iii) crescente problematicità che caratterizza le situazioni personali dei minori e l'innalzamento dell'età degli stessi. Si segnala, inoltre, che la domanda di adozione nazionale può essere in parte disincentivata dalla previsione dell'art. 28 comma 5 della Legge 184/1983 (come successivamente modificata), il quale prevede che l'adottato abbia il diritto di accedere a informazioni che riguardano la propria origine e l'identità dei propri genitori biologici al raggiungimento di venticinque anni d'età o in presenza di comprovati e gravi motivi di salute psico-fisica. Se da un lato tale previsione normativa sancisce un'espressione essenziale del diritto all'identità personale, dall'altro scoraggia alcune coppie di coniugi che non si sentono in grado di gestire ed affrontare le eventuali ricerche della famiglia di origine e le eventuali interferenze di quest'ultima.

Figura 4.3 Domande sopravvenute di disponibilità all'adozione

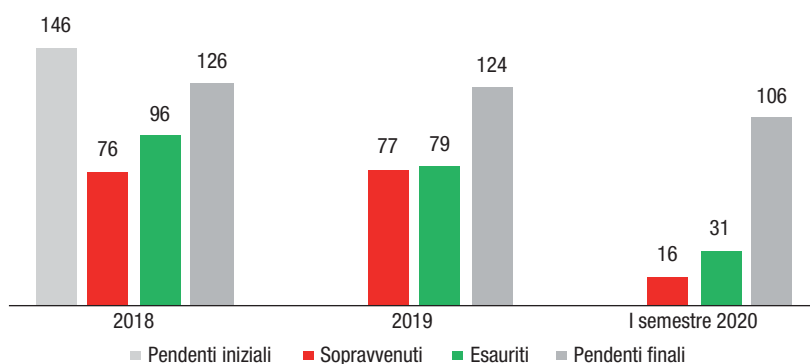


Alle domande di disponibilità previste dall'art. 22 della legge sulle adozioni nazionali si aggiungono **77 ulteriori domande di adozione** che riguardano **casi particolari** disciplinati ai sensi dell'art. 44 della Legge 184/1983: 56 domande pervenute da un coniuge che desidera adottare il figlio dell'al-

tro coniuge, 17 domande di adozione con impossibilità di affidamento preadottivo e 4 domande di adozione da parte di parenti del minore. Su un totale di 77 fascicoli aperti per tali fattispecie (numero costante rispetto ai 76 del 2018) nel 2019 sono stati esauriti 79 procedimenti (in leggera diminuzione rispetto ai 96 procedimenti definiti nel 2018), riducendo nel complesso l'arretrato a 124 fascicoli.

Nel primo semestre del 2020 si rileva una netta riduzione delle sopravvenienze (con 16 procedimenti aperti) e 31 procedimenti definiti da parte del Tribunale per i Minorenni, riducendo l'arretrato a 106 fascicoli pendenti.

Figura 4.4 Domande di adozione nazionale



Il Tribunale per i Minorenni ha **pronunciato 108 sentenze di adozione nazionale**, con cui dopo un anno di affidamento preadottivo ha accolto la domanda di adozione delle coppie richiedenti. Tali procedure hanno una durata variabile in quanto il giudice può decidere di emettere sentenza di adozione prima del termine di un anno di affidamento preadottivo, qualora il minore si trovi presso il medesimo nucleo familiare da un periodo di tempo superiore; inoltre, al termine dell'anno in affidamento previsto dalla normativa l'adozione legittimante può essere pronunciata a seguito di parere positivo del tutore che ha monitorato la situazione del minore, relazione conclusiva dei servizi specialistici e colloquio con il giudice onorario che ha selezionato la coppia di coniugi.

Alle 108 sentenze di adozione nazionale si aggiungono **ulteriori sentenze pronunciate nell'ambito di fattispecie particolari** (ai sensi dell'art.

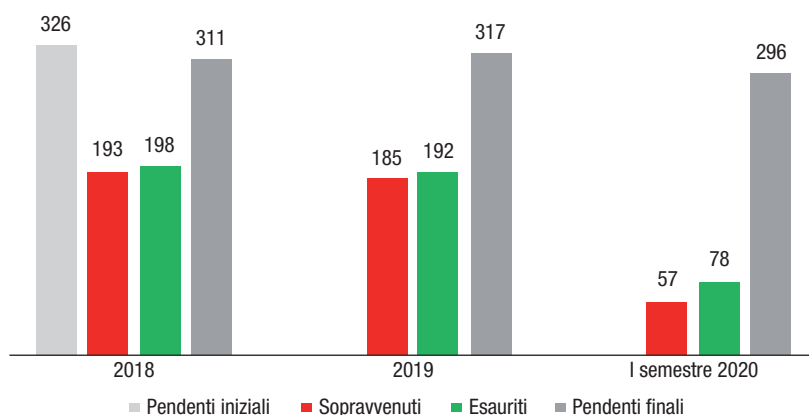
44 della Legge 184/1983): 52 sentenze di accoglimento delle richieste di adozione da parte di un coniuge del figlio adottivo dell'altro coniuge, 11 sentenze di accoglimento per adozioni con impossibilità di affidamento preadottivo; 4 sentenze di accoglimento per richieste di adozione da parte di parenti del minore.

Stato di adottabilità dei minori

A seguito di ricorso da parte della Procura minorile di Milano, nel 2019 il Tribunale per i Minorenni di Milano ha aperto **185 procedimenti per la dichiarazione di adottabilità di minori** che si trovano in stato di abbandono in quanto privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori. Tale dato risulta stabile rispetto ai 193 procedimenti sopravvenuti nel 2018. Si evidenzia stabilità anche con riferimento alle attività del Tribunale per i Minorenni di Milano, che è stato in grado di definire 198 fascicoli nel 2018 e 192 nel 2019 (con un tasso di ricambio superiore al 100%).

Se fino a tre anni fa i procedimenti per l'eventuale dichiarazione di adottabilità dei minori oscillavano in media tra i 120-140 procedimenti all'anno, negli ultimi anni si registra un **incremento dei ricorsi inviati dalla Procura minorile al Tribunale per i Minorenni di Milano** finalizzati a valutare l'apertura dello stato di adottabilità per minori. In particolare, nel 2017 sono stati promossi presso il Tribunale per i Minorenni di Milano 218 procedimenti di adottabilità volti a valutare le condizioni dei minori

Figura 4.5 Dichiarazioni di adottabilità



e verificare la necessità di essere allontanati dal proprio contesto familiare, con un lieve decremento a 193 nel 2018 e 185 nel 2019. Questo trend è sintomatico di potenziali situazioni di abbandono morale e materiale dei minori da parte della propria famiglia di origine, che vengono riscontrati e segnalati dalla Procura minorile.

Sulla base dei procedimenti attivati, nel medesimo periodo il Tribunale per i Minorenni di Milano ha **emesso 84 sentenze di accoglimento della dichiarazione dello stato di adottabilità**, di cui 51 riferite a minori con genitori noti e 33 a minori con genitori ignoti. Si segnala, inoltre, che 79 procedimenti si sono conclusi con una sentenza di rigetto e di non luogo a procedere sull'adottabilità. **Per 79 minori**, pertanto, **il Tribunale per i Minorenni non ha riconosciuto e dichiarato lo stato di adottabilità**, in quanto non è stata riscontrata una condizione di irreversibilità dell'abbandono¹.

Pertanto, nel 2019 si rileva la presenza di 84 minori adottabili a fronte di 564 domande di adozione che provengono dall'intero territorio nazionale. Senza considerare i richiedenti in cui almeno un coniuge ha più di 45 anni (225), emerge che ci sono buone probabilità per coppie giovani residenti nel territorio milanese di adottare un minore (339 domande per 84 minori adottabili).

Adozioni internazionali

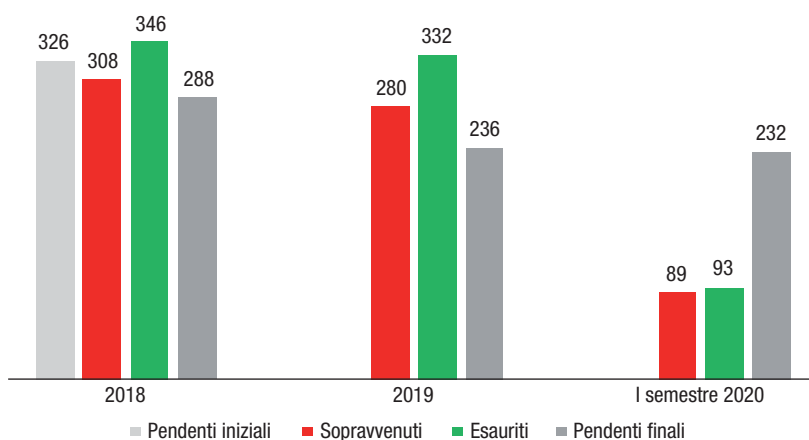
Nel 2019 sono **sopravvenute 280 domande di idoneità all'adozione internazionale**, in riduzione rispetto alle 308 domande pervenute nel 2018 (-9,1%). Tale dato si inserisce in un trend di più ampia durata, in quanto le domande di adozioni internazionali pervenute al Tribunale per i Minorenni di Milano si sono più che dimezzate dal 2006 (1.159) al 2016 (423), fino a giungere a quota 280 nel 2018 (**-75,8% rispetto al 2006**). Nel primo semestre del 2020 si rileva un'ulteriore contrazione nelle domande sopravvenute di adozione internazionale, che si attestano a 89, con 93 procedimenti definiti da parte del Tribunale.

Tale calo può essere interpretato alla luce della lunghezza dell'iter burocratico e dei costi elevati che caratterizzano le procedure di adozione internazionale (a titolo esemplificativo: la permanenza presso il Paese straniero per incontrare il minore, il pagamento di un traduttore e dell'ente autorizzato). Nonostante il crollo nelle domande di idoneità all'adozione internazionale a livello nazionale, Milano si colloca comunque al primo posto rispetto alle altre città italiane, seguita da Roma e Torino.

Si evidenzia che, delle 280 domande sopravvenute nel 2019, **113** (40,4%) sono state presentate da coppie in cui almeno uno dei due coniugi adottanti ha un'età superiore di 45 anni.

A fronte di una riduzione nelle domande pervenute si rileva una generale **stabilità nelle attività del Tribunale per i Minorenni** (con un numero di procedimenti definiti pari a 346 nel 2018 e 332 nel 2019) che ha determinato una netta riduzione dei pendenti a 236 fascicoli.

Figura 4.6 Domande di idoneità all'adozione



A seguito delle verifiche condotte dai Servizi Sociali degli enti specialistici dell'ASST circa i requisiti dei coniugi che hanno presentato domanda, nel 2019 il Tribunale ha **emanato 325 decreti di idoneità all'adozione**². Di questi, in 48 casi il Tribunale per i Minorenni ha rilevato l'inidoneità della coppia richiedente all'adozione, rigettando le richieste ricevute, mentre sono stati emanati 199 decreti di accoglimento e 78 decreti di archiviazione delle domande. Tali decreti di archiviazione includono anche casi di rinuncia da parte delle coppie richiedenti, che comprendono la necessità di completare il proprio percorso di approfondimento personale delle problematiche adottive, e in quanto spesso i coniugi presentano domanda sia per le adozioni nazionali sia per le adozioni internazionali al fine di avere maggiori probabilità di successo. Qualora i coniugi siano abbinati con minore presente sul territorio nazionale (la cui procedura richiede tempi

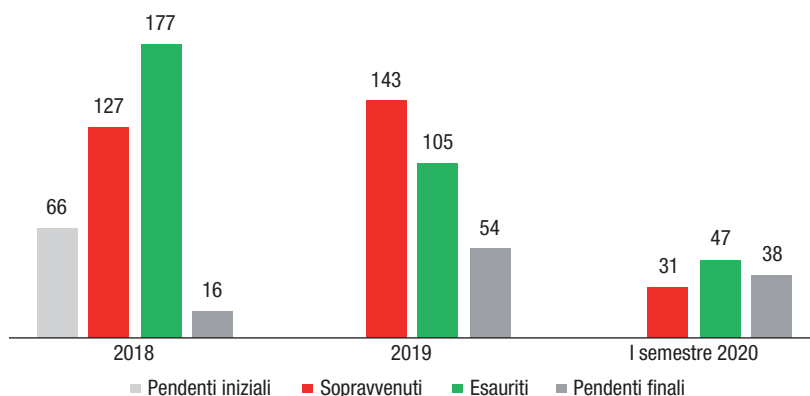
più brevi), gli stessi vengono invitati a rinunciare alla pratica di adozione internazionale.

A seguito della pronuncia del decreto di adozione nello Stato estero, nel 2019 il Tribunale per i Minorenni ha aperto **143 procedimenti di adozione internazionale**, esaurendo nel medesimo periodo temporale 105 fascicoli con 54 pendenti finali. Tali procedimenti si articolano in 74 fascicoli aperti per adozioni pronunciate in Paesi aderenti alla Convenzione dell'Aia (con 62 fascicoli definiti e 12 pendenti alla fine del 2019), 24 in Paesi non aderenti alla Convenzione (20 definiti nel corso dell'anno) e 45 procedimenti aperti per adozioni pronunciate da autorità di altri Paesi per cittadini italiani residenti da almeno 2 anni in tale Paese (23 definiti nel corso del 2019).

Dei procedimenti definiti nel 2019 si evidenzia che il Tribunale ha emesso 64 decreti di accoglimento che ordinano l'immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione emessi da Paesi stranieri aderenti alla Convenzione dell'Aia³, 19 decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da paesi non aderenti alla suddetta Convenzione⁴, 16 decreti di accoglimento e 7 di rigetto per il riconoscimento di adozioni pronunciate da Paesi stranieri per italiani residenti all'estero.

In totale, pertanto **sono stati emanati 99 decreti di accoglimento e trascrizione delle procedure di adozione internazionale** relativi a Paesi stranieri aderenti e non alla Convenzione dell'Aia, nonché riferite ad italiani residenti all'estero.

Figura 4.7 Procedimenti di adozione internazionale



In generale, il numero di procedimenti sopravvenuti si attesta in aumento rispetto ai 127 del 2018 (+12,6%), mentre si riduce il numero di procedimenti definiti passando da 177 nel 2018 a 105 nel 2019. Anche in questo caso, nel primo semestre del 2020 si rileva una contrazione con 31 procedimenti aperti e 47 definiti.

In conclusione, in un contesto che presenta un crollo generale delle adozioni internazionali (per la prima volta nel 2019 le coppie che hanno adottato un bambino straniero sono scese sotto le 1.000, pari a 969, ed il numero di bambini adottati è sceso a 1.205, -13,6% su base annuale), nel distretto di Milano si registrano 280 domande di idoneità all'adozione internazionale e sono stati trascritte le procedure di adozione per 99 bambini (il 8,2% del totale).

4.1.3 *Le relazioni con gli altri attori*

I principali attori con cui si interfacciano gli Uffici Giudiziari nella definizione dei procedimenti di adozione nazionale ed internazionale sono:

- i **Servizi specialistici delle Aziende Sanitarie**, al fine di svolgere verifiche sui coniugi che hanno presentato domanda di disponibilità all'adozione nazionale e domanda di idoneità all'adozione internazionale;
- i **Servizi Sociali degli enti locali** per monitorare la situazione del minore e predisporre interventi nell'interesse dello stesso;
- le **Aziende Ospedaliere** per la segnalazione di situazioni di pregiudizio del minore alla nascita o nel caso di madre che ha partorito in anonimato;
- i **Servizi Sociali, gli enti locali, le istituzioni scolastiche e l'autorità di pubblica sicurezza**, in quanto soggetti competenti per inoltrare alla Procura minorile segnalazioni circa lo stato di abbandono dei minori, inoltrate (a seguito degli opportuni accertamenti) al Tribunale per i Minorenni;
- gli **istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità familiari**, che devono trasmettere semestralmente alla Procura minorile l'elenco dei minori collocati presso le proprie strutture, indicando residenza dei genitori, rapporti con famiglia e condizioni psicofisiche al fine di fornire informazioni alla Procura minorile per decidere se fare o

meno ricorso al Tribunale per i Minorenni per dichiarare lo stato di adottabilità del minore;

- la **Commissione Adozioni Internazionali**, cui il Tribunale trasferisce documenti relativi ai coniugi che aspirano ad una adozione internazionale;
- gli **enti autorizzati dalla Commissione Adozioni Internazionali**, che svolgono le pratiche di adozione con le autorità straniere e trasmettono al Tribunale il decreto di affidamento ai coniugi.

4.1.4 *Punti di forza e di aree di miglioramento del percorso di presa in carico*

Il fenomeno delle adozioni è regolato da una legislazione che si è radicata e consolidata nel corso del tempo: tale disciplina, infatti, risale alla Legge 184 del 1983, come riformata attraverso la Legge 149 del 2001. Le adozioni internazionali, inoltre, sono inquadrare all'interno di una Convenzione multilaterale stipulata a L'Aia il 29 maggio 1993 che disciplina la cooperazione tra le autorità competenti nel Paese di origine del minore e quelle del Paese di futura accoglienza.

A fronte di un quadro normativo chiaro e strutturato nel tempo, si rileva la presenza di alcune aree di miglioramento nel processo di presa in carico del minore adottato. Per quanto concerne le **adozioni nazionali**, i dati degli Uffici Giudiziari mostrano un incremento dei ricorsi proposti dalla Procura minorile al Tribunale per i Minorenni per valutare la dichiarazione dello stato di adottabilità dei minori. In altre parole, la Procura minorile riconosce in stato di abbandono, sulla base delle informazioni ricevute dagli enti di assistenza, un numero sempre maggiore di minori presenti sul territorio del distretto. All'incremento delle dichiarazioni di minori in stato di adottabilità non corrisponde, tuttavia, un pari aumento delle domande di disponibilità all'adozione da parte di coniugi italiani che, al contrario, si posizionano in un trend decrescente. Ciò configura una maggiore possibilità per le coppie aspiranti adottive rispetto al passato di poter soddisfare la propria aspirazione genitoriale e smentisce la notizia diffusa relativa all'impossibilità di ricorrere con successo all'adozione nazionale.

Per quanto concerne il sostegno alla genitorialità, si rileva come critica la gestione del percorso di post-adozione

BOX 3 – L'adozione di minori con bisogni speciali

Per l'individuazione della coppia più idonea all'adozione dei singoli minori in attesa di una famiglia, si seguono **procedure di comparazione trasparenti, sollecite e ponderate**, che prevedono, secondo modalità già lungamente sperimentate, il conferimento dell'incarico ad una équipe specializzata, formata dall'assistente sociale che conosce il minore e da un giudice onorario, che procede all'esame delle domande in ordine cronologico, alla comparazione tra le coppie, realizzata attraverso colloqui e visite domiciliari, alla scelta per l'eventuale proposta di abbinamento, riferendo costantemente al collegio, che autorizza la proposta, l'avvicinamento ed il collocamento del bambino presso la coppia prescelta, e monitorando il successivo andamento della fase preadottiva.

Va però segnalata la **difficoltà di realizzazione dell'adozione per i minori affetti da disabilità più o meno gravi** – come pure per quelli grandicelli, o abusati, o maltrattati, o per più fratelli – per i quali, nonostante l'evidenziato gran numero di dichiarazioni di disponibilità, è necessario ricorrere a ricerche difficili e prolungate, compiute con dedizione e competenza da alcuni giudici onorari specializzati. L'inserimento sul sito, registrato sul dominio giustizia.it e raggiungibile all'indirizzo <http://www.tribmin.milano.giustizia.it/>, delle situazioni più complesse riguardanti minori con bisogni speciali che versano in stato di abbandono ha consentito di realizzare l'obiettivo di **assicurare pure ai bambini con maggiori fragilità il diritto ad una famiglia ed a una crescita il più possibile serena**.

Come emerge dagli abbinamenti effettuati in questi ultimi tre anni per i casi più difficili, il ricorso al sito web, con l'utilizzo di nomi di fantasia, ha contribuito ad individuare famiglie pronte ad accogliere anche questi bambini e la diffusione della conoscenza di tale prassi fa sperare in risultati sempre migliori.

Per quanto concerne le **adozioni internazionali**, si rileva la presenza di un iter burocratico lungo e dispendioso, a cui si accompagna l'età e la problematicità crescenti dei minori adottabili, che ha contribuito alla riduzione delle domande di idoneità presentate a livello nazionale e locale, nonostante il distretto milanese mantenga il primato nel numero di richieste di adozione internazionale.

4.2 Il ruolo del Comune di Milano

Per indagare il ruolo e il posizionamento del Comune di Milano rispetto alle adozioni e agli affidi è stata svolta un'intervista con gli **Uffici di Coordinamento dei Servizi Sociali Professionali Territoriali** (SSPT) di 2° livello. È bene ricordare, già in questa sede, che l'ente comunale oggi svolge un

ruolo di primaria importanza in tema adozioni nazionali – che riguardano un minore dichiarato adottabile da un Tribunale per i Minorenni del nostro Paese – mentre è solo parzialmente coinvolto nella gestione delle adozioni internazionali, percorso oggi nelle mani di una pluralità di enti del Terzo Settore (si veda paragrafo 4.3 per maggiori dettagli) che risultano iscritti all’Albo degli Enti Autorizzati della Commissione nazionale per le Adozioni internazionali (CAI). Nel primo caso l’ente comunale si trova ad essere coinvolto in due momenti nevralgici dell’iter: la segnalazione di situazioni di abbandono di minori residenti nel proprio territorio e il momento di abbinamento tra coppia adottante, sulla quale ha relazionato il Consultorio Familiare/ASST e che viene individuata dal Tribunale per i Minorenni, e successivamente nell’accompagnamento del bambino nel delicato momento del post-adozione. Sia nell’adozione internazionale che nazionale, qualora emergano problemi socio-educativi nella fase post-adottiva, il Comune resta a disposizione dei genitori adottivi come degli altri genitori con propri supporti e presidi diurni, domiciliari ecc. presenti sul territorio. Per quanto concerne gli affidi, invece, questi interventi sono disposti secondo la normativa (Legge n.149/2001 e successive modifiche) dal Servizio Sociale dell’ente locale in quanto principale organo preposto alla protezione, alla cura e alla tutela dei diritti dei bambini/ragazzi.

Su questi temi, quindi, emerge che il ruolo del Comune è di primaria e nevralgica importanza per tutto il percorso che il minore si trova ad affrontare quando allontanato – su disposizione dell’Autorità Giudiziaria – per diverse ragioni, dal proprio nucleo familiare di appartenenza. In parallelo, il Comune svolge un ruolo altresì importante nella sensibilizzazione, informazione sulle diverse forme di accoglienza familiare e nella selezione delle famiglie affidatarie nel proprio territorio.

4.2.1 *L’intervento del Comune di Milano nel percorso di presa in carico*

Le adozioni nazionali

Rispetto alle adozioni, il ruolo del Comune è volto ad una funzione principale: **supportare i minorenni e i loro nuclei familiari per prevenire situazioni di pregiudizio e abbandono** che diano avvio all’iter adottivo; in altri termini, garantire, ove possibile, supporti che consentano la permanenza in famiglia del minore e, solo dove ciò risulti impossibile e dannoso per il

minore, fornire al Tribunale per i Minorenni tutti gli elementi che diano un sollecito avvio ad un percorso di tutela per il minore con collocamento fuori dalla famiglia. In particolare, il Tribunale per i Minorenni conferisce al Comune un mandato per pronunciarsi sulla situazione del minore e sull'esercizio della responsabilità genitoriale, che può essere di natura esplorativa o esecutiva.

Durante la fase istruttoria del procedimento per l'eventuale dichiarazione di adottabilità, il Tribunale nomina un Tutore, che a Milano e Provincia è il Comune stesso oppure altra persona atta a rappresentare gli interessi del minore. Tale tutore continuerà a rappresentare il minore fino alla sentenza di adozione. Il servizio comunale competente in materia è il Servizio Sociale di 2° livello che ha sedi in ogni territorio corrispondente ai 9 Municipi cittadini. L'ente comunale e, più nello specifico, i Servizi Sociali Territoriali sono, incaricati di svolgere tutte le necessarie indagini sociali e psicosociali per valutare le potenzialità e competenze dei genitori biologici e dei nuclei familiari, mentre le indagini psicosociali sugli aspiranti adottivi competono alla ASST di ciascun territorio tramite i propri Consultori Familiari. A queste indagini segue la stesura di una relazione psicosociale da parte del Consultorio Familiare o del Servizio Sociale territoriale. Ove la famiglia d'origine risulti effettivamente impossibilitata ad occuparsi adeguatamente del minore, su mandato del Tribunale per i Minorenni, la stessa autorità sceglie tra le famiglie dichiarate idonee all'adozione una coppia per avviare l'iter del Collocamento Provvisorio dell'Affidamento Preadottivo del minore. Nel 2019, ad esempio, nella città di Milano sono stati registrati 21 affidi preadottivi (Comune di Milano, 2019) e 40 adozioni perfezionate ovvero con la dichiarazione sempre da parte del Tribunale dei Minorenni di adozione definitiva.

Nel 2019, i percorsi di intervento socio-educativo gestiti dai Servizi Sociali del Comune di Milano in favore dei minori sono stati pari a 11.887 (che corrispondono a circa 7.000 nuclei familiari): di questi, il 27,9% hanno fatto una richiesta spontanea di accesso ai servizi per attività socio-educative mentre il 72,1% accede ai servizi tramite prescrizioni di vario tipo da parte dell'autorità giudiziaria (Comune di Milano, 2019).

In questo quadro di intenso supporto ai nuclei familiari con figli minori, il Comune di Milano gestisce annualmente una cinquantina di casistiche di adozioni nazionali.

Gli affidi familiari

Nel caso degli **affidi familiari**, situazioni in cui il minore viene affidato temporaneamente ad un altro nucleo familiare pur mantenendo legami con la propria famiglia di origine, l'ente comunale opera tramite il **Servizio Coordinamento Tecnico Centrale Affidi Familiari** che lavora insieme ai Servizi Sociali Territoriali di 2° livello. Il Coordinamento organizza innanzitutto percorsi di formazione e apprendimento di gruppo per le famiglie, le coppie o i singoli che si rendono disponibili all'affido, cui seguono due incontri formativi e un percorso individuale di conoscenza (colloqui, visite domiciliari, ecc.). I Servizi Sociali segnalano al Coordinamento Affidi i minorenni che necessitano di un collocamento familiare su mandato dell'Autorità Giudiziaria o come aiuto spontaneo a famiglie in temporanea difficoltà a gestire i propri figli e prive di reti parentali sostitutive. Una volta che il possibile abbinamento affidatari-minore viene svolto, sempre nell'interesse del minore, il Servizio Coordinamento Affidi insieme al Servizio Sociale Professionale Territoriale incontra il nucleo familiare e costruisce con le due famiglie – quella affidataria e quella biologica – un Patto di Affidato all'interno del quale si esplicitano le esigenze del bambino e le caratteristiche del progetto di intervento. Nel 2019, a Milano, il Comune ha seguito 318 situazioni di affido familiare (Comune di Milano, 2019).

Il ruolo del Comune non cessa alla stipula di questo Patto ma si estende nel tempo: compito dell'ente è quello di erogare una somma di denaro mensile fissa a favore degli affidatari per contribuire alle spese relative al minore in affido; assicurare agli affidatari e alle famiglie d'origine il necessario sostegno psicosociale per tutta la durata dell'affido; stipulare un contratto di assicurazione tramite il quale i minori affidati e gli affidatari sono garantiti dagli incidenti e dai danni che sopravvengano al minore o che egli stesso provochi nel corso dell'affido (art.5 del Regolamento comunale sull'Affido familiare di minore). Un importante obiettivo dell'affido familiare è quello di **mantenere il miglior legame possibile tra famiglia d'origine e affidataria** per consentire al minore cure adeguate finché la sua famiglia d'origine non sia in grado di riaccoglierlo adeguatamente e, in questo caso, sono previsti rapporti successivi, se utili al minorenne, con gli affidatari anche ad affido concluso.

Un'ultima specificità da rilevare è che pur trattandosi di affidi per loro natura temporanei, in Italia così come nella città di Milano è sempre presente la casistica di affidi che perdurano nel tempo, anche per più anni.

4.2.2 *Le relazioni con gli altri attori*

Gli iter che contraddistinguono la casistica delle adozioni nazionali e degli affidi sono chiari e ben definiti dalla normativa vigente (nazionale, regionale, ecc). L'ente comunale – il cui ruolo di prim'ordine è stato evidenziato ed esposto – è solito relazionarsi con questi principali attori:

- Gli **organi giudiziari del Tribunale per i Minorenni** (e alcune sezioni del **Tribunale Ordinario**);
- I **consultori dell'ASST e le aziende sanitarie**, che devono stilare le relazioni dei minori e dei nuclei familiari adottanti o affidatari (consultori familiari integrati ecc.);
- Il **servizio specialistico UONPIA** e gli organi preposti per la diagnosi e cura dei disturbi neuropsichiatrici e psicologici di pazienti di età compresa fra 0 e 18 anni;
- I **servizi socio-sanitari per gli adulti** (NOA, SERT CPS ecc.);
- I **consulenti tecnici d'Ufficio** nominati dall'Autorità Giudiziaria;
- I **gestori di servizi educativi e socio educativi** (Comunità Educativa Domiciliare, Centri Diurni gestiti dal terzo settore e associazionismo);
- I **familiari** adottanti o affidatari, a seconda della situazione in esame.

4.2.3 *Punti di forza e aree di miglioramento del percorso di presa in carico*

Rispetto all'area adozioni nazionali e affidi, ove il ruolo del Comune come visto è particolarmente attivo, emergono alcune esperienze positive che evidenziano i punti di forza del sistema Milano. Questi sono rappresentati da due buone pratiche implementate a livello operativo, che permettono una gestione sociale più tutelante per il minore e più efficiente per la macchina organizzativa. La prima attiene a un crescente **coordinamento interno alle strutture della Direzione Politiche Sociali**, in particolare tra l'Area Immigrazione – afferente all'Area Diritti, Inclusione e Progetti – e l'Area Affidi – afferente all'Area Territorialità con il Servizio Sociale Territoriale di 2° livello. Questa sinergia permette di individuare con anticipo nella fascia più fragile della popolazione straniera – i cosiddetti MSNA, Minori Stranieri Non Accompanati – situazioni che potrebbero portare ad affidi o, al contrario,

che potrebbero essere “sanate” in modo da preservare il diritto del minore di rimanere con il proprio nucleo di riferimento in un contesto positivo ed adeguato. Una ulteriore buona pratica riguarda la **collaborazione con altri settori dei servizi comunali** (Settore Educazione, Settore Casa e dell’Abitare in primis), i quali intercettano le situazioni di difficoltà del minore a cui seguono interventi diretti degli assistenti sociali dei servizi territoriali.

Un’altra area di lavoro riguarda in particolare la **relazione con le Forze dell’Ordine**, che solo in alcuni (fortunatamente rari) casi sono chiamate ad intervenire in casi di compromessa responsabilità genitoriale per agire i cosiddetti “allontanamenti coatti” con ausilio delle Forze di Polizia. Se non adeguatamente gestito e progettato in tutte le sue fasi, anche nella componente relazionale sociale e psicologica, l’intervento delle Forze dell’Ordine rischia di essere oltremodo traumatico per il minore. Per questo motivo, si sta lavorando nella direzione di aumentare il coordinamento tra i servizi sociali e le Forze dell’Ordine, in modo da poter presidiare anche questo aspetto negli interventi e tutelare al massimo il benessere del minore in situazioni estreme di tutela.

In sintesi:

- il Comune mantiene un ruolo centrale nella gestione delle adozioni nazionali e degli affidi familiari, in particolare attraverso l’azione della Direzione Politiche Sociali;
- con riferimento alle adozioni nazionali, il fenomeno è in discesa negli ultimi anni (cfr. 4.1.2);
- Rispetto agli affidi, il Comune segue le famiglie affidatarie e biologiche in tutto l’iter, dall’identificazione della famiglia più adatta ad accogliere il ragazzo fino al monitoraggio dell’affidamento successivo alla stipula del Patto di Affidato, il parallelo supporto alla famiglia d’origine e il rientro in famiglia ove possibile;
- Sia nel caso di affidi che delle adozioni, l’iter amministrativo da seguire è ben codificato e coinvolge un numero ampio e diversificato di attori, afferenti principalmente al mondo della giustizia e dei servizi specialistici;
- Tra i punti di forza del percorso di presa in carico si segnala una crescente sinergia e collaborazione tra diverse Aree del Comune, che

grazie ad un'azione integrata riescono a dare risposte più efficaci per la tutela del minore. Uno spazio di miglioramento su cui si sta lavorando è la gestione del momento di intervento delle forze dell'ordine nei casi di compromessa responsabilità genitoriale, in cui si sta cercando di mettere a punto linee comuni di intervento tra le forze dell'ordine e i Servizi Sociali per un'esecuzione attenta agli aspetti che possono risultare più traumatici per il minore, limitandoli quanto più possibile.

4.3 Il ruolo del Terzo Settore

Come in precedenza evidenziato, il Terzo Settore si inserisce quale attore centrale nella gestione e nella trattazione delle **adozioni internazionali**. A differenza delle già descritte adozioni nazionali, le adozioni internazionali si caratterizzano quali adozioni di un minore il cui stato di abbandono e di adottabilità sia stato dichiarato dalle autorità di un paese straniero. In questo contesto, la normativa italiana di riferimento (Legge n. 476 del 1998) prevede che di tale iter siano competenti gli **enti autorizzati presso la Commissione delle Adozioni Internazionali (CAI)**: si tratta di cinquanta enti tutti facenti parte al Terzo Settore, che accompagnano la coppia idonea all'individuazione di un minore di un altro paese per cui le autorità competenti hanno emesso un decreto di adottabilità. Per indagare questo fenomeno e comprendere i passaggi chiave della presa in carico del minore in questo iter, è stata svolta un'intervista con l'organizzazione CIAI (Centro Italiano Aiuto all'Infanzia) che ha sede a Milano e che da 50 anni si occupa di adozioni internazionali. Nel complesso emerge che il ruolo del Terzo Settore è centrale per il sistema delle adozioni internazionali una volta emesso dal Tribunale per i Minorenni il così definito "decreto di idoneità", poiché accompagna le famiglie in tutto il percorso di identificazione del minore e nel periodo post-adozione.

4.3.1 *L'intervento del Terzo Settore nel percorso di presa in carico*

Come descritto nella sezione relativa agli Uffici Giudiziari, la procedura dell'adozione internazionale inizia dalla segnalazione di una coppia e di un nucleo familiare della propria disponibilità all'adozione presso il Tribu-

nale dei Minorenni. È un iter separato e distinto da quello dell'adozione nazionale, anche se le coppie sono solite intraprendere entrambi gli iter per aumentare le loro probabilità di successo. Una volta depositata la dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale presso il Tribunale, i Servizi Consultoriali dell'ASST sono attivati poiché detengono il compito di conoscere la coppia e di valutarne (tramite colloqui e momenti identificati *ad hoc*) le potenzialità genitoriali. A seguito di questo percorso con i servizi socio-sanitari/ASST territoriali che trasmettono in definitiva una loro relazione all'autorità giudiziaria, il Tribunale per i minorenni a seguito di un colloquio tenuto con la coppia rilascia il decreto di idoneità, sul quale ha l'autorità di pronunciarsi circa ulteriori disposizioni specifiche definite caso per caso (idoneità all'adozione di un solo minore, idoneità all'adozione di due minori purché fratelli, limite di età dell'adottante per nuclei familiari che hanno già figli, ecc.). In media, il tempo che intercorre tra la segnalazione della disponibilità ad adottare ed il rilascio del decreto di idoneità è di circa 8 mesi.

Una volta che la coppia è in possesso dell'idoneità, la normativa italiana prescrive l'obbligo a loro carico (di valenza annuale, pena la decadenza della dichiarazione di idoneità) di **rivolgersi presso uno dei 50 enti autorizzati dalla CAI** per iniziare il vero e proprio iter adottivo. Questa specifica è stata recepita recentemente dal legislatore (Legge n. 476 del 1998): prima di questa obbligatorietà, le coppie potevano gestire questo iter in forma privata a potenziale discapito dell'interesse e della tutela del minore, vista l'assenza di una supervisione istituzionale sul processo.

Gli enti autorizzati presso il CAI operano in maniera variabile o su tutto il territorio nazionale o solo in alcune regioni (questa componente viene definita *ex-ante* prima che si finalizzi l'iscrizione all'Albo degli enti stessi) e le coppie sono solite rivolgersi ad un ente vicino o prossimo il proprio contesto territoriale poiché la vicinanza è ancora percepita come una variabile importante di scelta. In ogni caso, una volta che la coppia identifica l'ente accreditato, gli **conferisce mandato per trovare uno o più minori che sono in stato di adottabilità in un paese straniero**. L'ente svolge un ruolo essenziale di **formazione e accompagnamento della coppia**, a partire dalla preparazione dei documenti che devono essere inviati alle autorità straniere. Il servizio svolto dagli enti autorizzati per porre in essere l'adozione internazionale non ha partecipazione pubblica e rappresenta un costo elevato per le famiglie che decidono di intraprendere questo percorso. Sui

costi sussistono differenze sia tra i diversi enti autorizzati che tra paesi di provenienza del minore e possono variare di organizzazione in organizzazione. Infatti, i diversi enti accreditati possono proporre diverse tipologie di percorso: vi sono infatti organizzazioni che accompagnano le coppie con un'impostazione particolarmente strutturata ed estesa (pre-idoneità, iter di adozione, post-adozione e oltre) e altri che seguono la coppia durante l'abbinamento minore-famiglia.

Gli enti, inoltre, si occupano anche della gestione della fase più delicata dell'intero processo, ovvero quella dell'**abbinamento**. L'ente è infatti l'attore preposto allo studio dei profili dei minori che gli vengono segnalati dalle autorità giudiziarie estere con i quali deve essere in grado di mantenere un solido e proficuo dialogo; questi vengono ad essere incrociati con le preferenze e le condizioni delle famiglie adottanti e le indicazioni poste dal giudice del Tribunale dei Minorenni. Quando questo abbinamento viene fatto e viene accettato dalla famiglia adottante, la pratica di adozione si chiude e la famiglia parte per andare a conoscere il minore nel paese estero. La Commissione (CAI) autorizza quindi l'ingresso del minore in Italia e, dopo un periodo di affidamento preadottivo, il Tribunale per i Minorenni ordina la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri di stato civile.

Un altro importante e finale segmento di questo iter è senz'altro quello della **post-adozione**. Si tratta di un momento istituzionale previsto da tutti i paesi di origine del minore, nel quale l'autorità straniera (a cadenza e durata variabile) deve essere tenuta informata dell'andamento dell'adozione. In questo stadio, le coppie possono decidere se continuare a mantenere un rapporto stretto con l'ente che li ha seguiti nel processo di adozione vera e propria, oppure possono anche decidere di rivolgersi nuovamente ai Servizi Consultoriali dell'ASST che avevano nelle primissime fasi del percorso stilato una valutazione della coppia oppure possono scegliere di chiedere eventuali sostegni ai servizi sociali del Comune deputati all'affiancamento socio-educativo ed assistenziale di ogni famiglia, naturale o adottiva che sia.

4.3.2 *La relazione con gli altri attori*

Nel percorso di adozione internazionale, gli enti autorizzati del Terzo Settore si trovano a doversi interfacciare con una pluralità di diversi attori istituzionali e non, inclusi:

- **Tribunale per i Minorenni** (gli enti autorizzati sono soliti avere un contatto diretto con l'autorità giudiziaria poiché possono richiedere pareri vari e/o estensioni rispetto alle tempistiche);
- A livello centrale l'ente di riferimento è senz'altro la **Commissione per le adozioni internazionali** (e il relativo Albo degli Enti autorizzati già citato);
- **Rete dei servizi del territorio**: in particolare i Consultori Familiari (18 nella città di Milano) e le ASST (3);
- **Associazioni familiari del territorio** che partecipano insieme agli enti autorizzati ai tavoli sul tema;
- **Tavoli di lavoro regionali**;
- **Autorità estere a vario livello**: autorità giudiziarie di diversi gradi, autorità sanitarie. Le comunicazioni con le autorità estere variano moltissimo in relazione al contesto; solitamente molte comunicazioni, ad esempio quelle sanitarie, non avvengono in maniera diretta ma vengono rilasciate tramite diversi Ministeri.

4.3.3 *Punti di forza e aree di miglioramento del percorso di presa in carico*

La presa in carico dell'adozione internazionale è senza dubbio un iter del tutto peculiare. Un elemento di forza che può essere annoverato con riferimento a questa casistica risiede nel fatto che l'Italia possiede un solido e strutturato iter per dichiarare una coppia idonea all'adozione. Questo iter impegna diversi attori per svariati mesi (come si ricorderà le ASST attraverso i propri Servizi Consultoriali hanno il ruolo importante di conoscere la coppia e di valutarne le potenzialità genitoriali, raccogliendo informazioni sulla loro storia personale, familiare e sociale). Questa attenzione posta nelle primissime fasi dell'iter adottivo fanno del sistema italiano un sistema particolarmente attento alla tutela e al maggior interesse del minore che entrerà a far parte di un nucleo familiare veramente idoneo.

Tra i maggiori aspetti di criticità può invece citarsi il fatto che negli ultimi anni il sistema della rete di attori attivamente coinvolti nell'adozione internazionale non ha sempre funzionato in maniera particolarmente efficace. Per anni l'attore cardine del sistema – ovvero la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) – ha peccato di poca attività; trend che ha subito un cambio di tendenza negli ultimissimi anni. A questo si ag-

giunge una criticità di fondo di sistema data dalla **frammentazione degli enti autorizzati**, ritenuti troppi rispetto alle esigenze del nostro Paese. Per questo motivo, la Commissione – anche a seguito del calo di adozioni internazionali registrato negli ultimi anni – sta avviando progetti di revisione e riduzione degli enti autorizzati iscritti all’Albo. Da ultimo, uno dei più critici aspetti continua ad essere quello dei **costi interamente a carico delle famiglie** e delle coppie che decidono di intraprendere questo percorso (costi che non si esauriscono all’iter in sé ma che si protraggono anche nel periodo di post-adozione).

4.4 Le principali evidenze in un’ottica comparativa

Nella seguente tabella comparativa si riporta una sintesi delle principali evidenze emerse dalle prospettive di Uffici Giudiziari, Comune di Milano ed enti del Terzo Settore nella gestione del percorso di adozione nazionale ed internazionale. In particolare, si presentano attraverso una visione sinottica il ruolo e l’intervento di ciascun soggetto all’interno del percorso di presa in carico dei minori adottati, le relazioni che ciascun attore instaura con gli stakeholder esterni, i punti di forza e le aree di miglioramento di tale processo.

Note

¹ A fronte di 192 procedimenti definiti nel 2019 il sistema informatico del Tribunale per i Minorenni registra 166 sentenze (di accoglimento, rigetto o archiviazione). Tale dissonanza deriva dal diverso orizzonte temporale che caratterizza provvedimenti e procedimenti con questi ultimi che dipendono dalla data di invio del ricorso da parte della Procura minorile.

² A fronte di 332 domande di idoneità definite nel 2019 il sistema informatico del Tribunale per i Minorenni registra 325 sentenze di idoneità. Anche in questo la dissonanza deriva dal diverso orizzonte temporale di tali pratiche.

³ A fronte di 62 procedimenti definiti nel 2019 si rilevano 64 decreti di accoglimento.

⁴ A fronte di 20 procedimenti definiti nel 2019 si rilevano 19 decreti di accoglimento.

Tabella 4.1 La presa in carico dei minori dichiarati adottabili dal punto di vista del mondo della Giustizia, del Comune di Milano e del Terzo settore

Adozioni	Uffici Giudiziari	Comune di Milano e ASST Consultorio Familiare	Terzo Settore
<p>Ruolo e intervento nel percorso di presa in carico</p>	<p>Il Tribunale per i Minorenni raccoglie le domande di disponibilità all'adozione nazionale, dispone l'affidamento preadottivo ed emana le sentenze di adozione. Lo stesso valuta le domande di idoneità all'adozione internazionale e trascrive i provvedimenti di adozione adottati nei Paesi stranieri.</p>	<p>Comune: ruolo di primaria e nevralgica importanza durante tutto il percorso di adozione del minore ASST Consultorio Familiare: valutazione delle coppie aspiranti adottive.</p>	<p>Gli Enti del Terzo Settore non intervengono nelle procedure di affido o adozione nazionale, mentre con riferimento alle adozioni internazionali si occupano di abbinamento minori – famiglie ed accompagnamento post-adozione su richiesta della coppia.</p>
<p>Relazione con altri attori</p>	<p>Il Tribunale per i Minorenni si interfaccia principalmente con i servizi specialistici dell'ASST (per la verifica dei requisiti dei coniugi) e con i servizi socio-assistenziali del Comune per il monitoraggio della situazione del minore di tutela del suo benessere</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gli organi giudiziari (Tribunale per i Minorenni e sezioni VIII e IX Tribunale Ordinario); • Servizio specialistico UONPIA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunale per i Minorenni • Commissione per le Adozioni Internazionali • Associazioni familiari e tavoli regionali • Autorità estere (autorità giudiziarie, sanitarie e Ministeri).

Adozioni	Uffici Giudiziari	Comune di Milano e ASST Consulitorio Familiare	Terzo Settore
Punti di forza	Normativa consolidata (nel quadro più ampio di Convenzione dell'Aia per adozioni internazionali)	Buone pratiche implementate a livello operativo, che permettono una gestione sociale più tutelante per il minore e più efficiente per la macchina organizzativa	La presenza di Consulitori Familiari di ASST per le adozioni nazionali e internazionali e l'esperienza del Servizio Coordinamento Tecnico Centrale Affidi Familiari del Comune per gli affidi familiari
Aree di miglioramento	<ul style="list-style-type: none"> • Migliore coordinamento con i servizi specialisti nella valutazione coppie aspiranti adottive 	<ul style="list-style-type: none"> • Si rileva necessario un maggiore coordinamento con le Forze dell'Ordine 	<ul style="list-style-type: none"> • Rete di attori frammentata • Inattività CAI • Costi molto elevati per le famiglie (sia durante l'iter che nel post-adozione)

5. Abusi e maltrattamenti verso minori

di Giorgio Giacomelli e Lorenza Micacchi

5.1 Il ruolo degli Uffici Giudiziari

Il terzo approfondimento relativo alle misure introdotte dal sistema giudiziario milanese per tutelare i soggetti deboli riguarda le situazioni di maltrattamento e abuso che, per la natura prevalentemente domestica delle relative manifestazioni, costituiscono una categoria di eventi di particolare rilievo e impatto per i soggetti minori.

Il fenomeno si caratterizza per dimensioni particolarmente rilevanti e di difficile perimetrazione. L'OMS definisce come abuso verso i soggetti minori *“tutte le forme di cattiva salute fisica ed emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o negligenza o sfruttamento commerciale o altro che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, per la sua sopravvivenza, per il suo sviluppo o per la sua dignità, nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia e potere”* (OMS, World Report on Violence and Health, 2002). Al di là degli aspetti definitori, il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha individuato quattro principi generali, trasversali al corpus dei diritti sanciti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child*), e in particolare: **il principio di non discriminazione; il principio del superiore interesse del minore**, vale a dire la necessità che in tutte le decisioni relative ai minori il superiore interesse degli stessi abbia una considerazione preminente; **il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo; il principio di partecipazione e rispetto per l'opinione del minore**. È di tutta evidenza che il fenomeno, sotto il profilo della tutela da parte dei soggetti incaricati (siano essi istituzionali o meno) dell'osservanza dei diritti dei minori, solleva **numerosi elementi di complessità**: anzitutto-

to, per le sue caratteristiche **il fenomeno si configura come sommerso**, frequentemente negato e difficilmente rilevabile tramite una spontanea richiesta di aiuto; in secondo luogo, anche a valle della rilevazione del fatto devono essere garantite **adeguate misure di tutela per evitare situazioni di vittimizzazione secondaria del minore**¹, specialmente nelle fasi di interlocuzione con le autorità giudiziarie. Infine, la sua natura prevalentemente familiare pone questioni di non facile soluzione in merito alla **necessità di contemperare l'esigenza di allontanamento del minore dal nucleo**, quando vittima di violenza (di qualsiasi tipo), **e della contestuale esigenza di limitare, per quanto possibile, interventi di improvvisa cesura dell'esperienza quotidiana del minore rispetto al suo ambiente di origine**. In questo senso (e non in ottica diretta agli interessi dell'adulto) devono essere lette le attenzioni, proprie del sistema giudiziario, verso la tutela della bigenitorialità.

5.1.1 L'intervento degli Uffici Giudiziari nel percorso di presa in carico

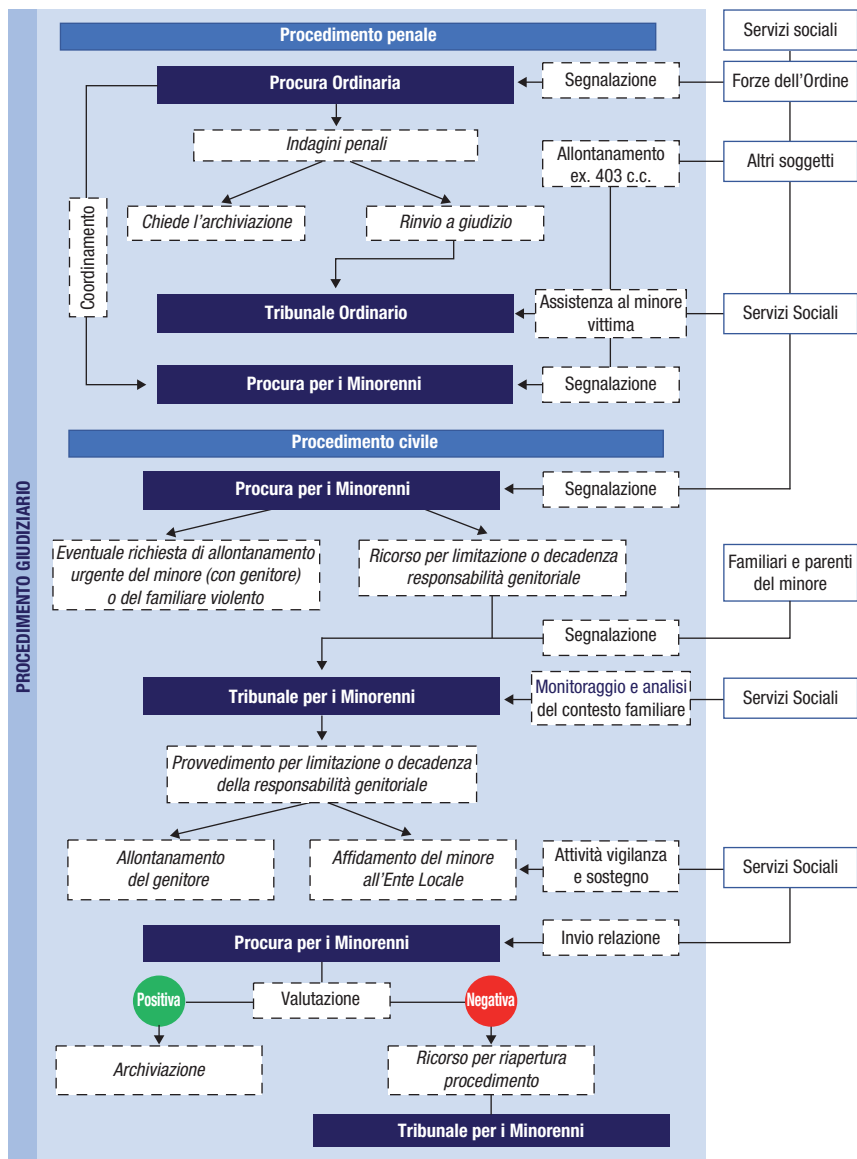
I procedimenti volti alla tutela dei minori vittime di abuso o maltrattamento vedono coinvolti soggetti differenti, istituzionali e non, ciascuno dei quali, nell'ambito delle proprie competenze e degli specifici ruoli, è impegnato a **promuovere e salvaguardare i diritti dell'infanzia affinché al minore sia assicurata una condizione di benessere psicofisico durante il suo percorso di crescita verso il raggiungimento di una autonomia personale**. La tutela dei minori vittime di abuso o maltrattamento avviene in sia ambito penale (ove avviene l'accertamento dei fatti di reato e l'attribuzione degli stessi all'autore) sia in ambito civile (e nello specifico nel processo civile minorile avente ad oggetto provvedimenti limitativi od ablativi della responsabilità genitoriale sulla base del pregiudizio arrecato al minore).

Di seguito la rappresentazione grafica del processo penale (nel caso in cui l'autore di reato sia un adulto o sia un minore) e del processo civile.

Segnalazione della situazione di abuso o maltrattamento

Il procedimento a tutela dei minori vittime di abusi o maltrattamenti trae origine da una **segnalazione**, vale a dire da una comunicazione finalizzata ad informare l'Autorità giudiziaria di una **situazione di rischio o di pregiu-**

Figura 5.1 Il processo penale e civile relativo ai maltrattamenti e agli abusi



dizio in cui il minore si trova e che può incidere sui suoi diritti, che può provenire da una **molteplicità di soggetti**: i servizi a vario titolo responsabili della protezione e cura di un soggetto minore di età (servizi sociali, servizi sanitari, scuole, agenzie o enti pubblici e non profit), Forze dell'Ordine che siano venute a conoscenza di un fatto di reato, parenti e familiari.

La segnalazione di una situazione di pregiudizio può dar luogo ad un intervento dell'Autorità giudiziaria in sede civile o in sede penale.

L'interazione tra la funzione di protezione e cura e la funzione di tutela giurisdizionale dei diritti risulta particolarmente evidente.

A fronte dell'emergere di **segnali diretti e indiretti di pregiudizio, o di sospetto di pregiudizio**, i Servizi Sociali e le Forze di Polizia inoltrano una segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni qualora ravvisino gli estremi per intervenire sulla tutela civile del minore, ovvero laddove la situazione di pregiudizio si configuri come possibile ipotesi di reato commesso da autore minore di età; la segnalazione verrà inoltrata anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario per le necessarie indagini e l'esercizio dell'azione penale qualora colui al quale viene attribuita l'ipotesi di reato in danno di un minore di età sia un soggetto adulto. A tale riguardo è di importanza l'attività di coordinamento tra le diverse Autorità Giudiziarie, proprio in virtù della complessità del processo di tutela dei minori.

Il Box 1 intende proporre un approfondimento specifico sul protocollo di intesa per la realizzazione di buoni processi nell'ambito del contrasto alla violenza domestica firmato dal Tribunale per i Minorenni e Ordinario nonché dalla Procura per i Minorenni e Ordinaria.

Ai Servizi Sociali compete altresì in ogni caso di **collaborare a stretto contatto e in modo continuativo** sia con la Procura per i Minorenni, sia con il Tribunale per i Minorenni, avendo il compito di svolgere indagini sul contesto familiare e di attivare interventi di tutela, protezione e supporto. **Familiari e parenti del minore** possono presentare il ricorso direttamente al Tribunale per i Minorenni, laddove il potere d'iniziativa sulle segnalazioni provenienti dagli altri soggetti sopra indicati (servizi, Forze di Polizia, agenzie territoriali etc) è di competenza esclusiva del Pubblico Ministero Minorile.

BOX 1 – La segnalazione dei fenomeni di abuso su minori a Milano

Il Protocollo d'intesa per la realizzazione di buone pratiche nell'ambito del contrasto alla violenza domestica, siglato il 18 febbraio del 2020 tra Tribunale per i Minorenni, Tribunale Ordinario, Procura per i Minorenni e Procura Ordinaria ha voluto riaffermare la necessaria collaborazione interna al sistema giudiziario, con riferimento alla tutela del minore, soprattutto in presenza di un procedimento penale già avviato. In dettaglio, all'interno del Protocollo si riafferma la volontà, comune tra tutte le parti firmatarie, di valorizzare il ruolo della Procura per i Minorenni in presenza di situazioni di violenza domestica. Infatti, in caso di violenza domestica commessa a danno dei minori o in caso di violenza assistita da parte del minore, il pubblico Ministero Ordinario trasmetterà, su sollecitazione della parte processuale o dello stesso giudice, al Pubblico Ministero minorile o al giudice minorile davanti al quale pende il procedimento tutti gli atti ritenuti rilevanti ai fini del processo, nel rispetto del segreto di indagine. Attraverso tale protocollo, si è pertanto voluto coordinare l'attività di trasmissione autonoma degli atti (art. 64 bis del codice penale) da parte del Pubblico Ministero – nel caso di avviso di conclusione delle indagini preliminari – e del giudice penale procedente, prevedendo esplicitamente che i pubblici ministeri, i giudici penali della Sezione del Tribunale che si occupa dei soggetti deboli e delle vittime vulnerabili, nonché i giudici delle indagini preliminari e i giudici della Sezione delle misure di Prevenzione del Tribunale Ordinario diano pronta trasmissione degli atti e delle decisioni assunte al giudice civile ordinario o al giudice minorile. In tale prospettiva, il discrimine è rappresentato dalla pendenza di procedimento relativo a separazione/divorzio/affidamento ed i figli nati fuori dal matrimonio – nel cui caso la competenza spetta al giudice civile del Tribunale ordinario – e dalla pendenza di un procedimento a protezione del minore, nel cui caso, invece, è competente il giudice minorile. In alternativa, può essere data trasmissione della documentazione e degli atti necessari per il procedimento civile al Pubblico Ministero ordinario per gli affari civili o al Pubblico Ministero per i Minorenni, che ne curerà la successiva trasmissione.

Al contempo, il protocollo stabilisce che, in presenza di notizie di reato per le quali la legge prevede la possibilità di procedere d'ufficio, sia compito del giudice minorile o ordinario dare segnalazione d'ufficio al Pubblico Ministero. Tale previsione si applica al caso in cui non risulti pendente un procedimento penale e si riscontri la necessità di offrire una tutela immediata alla vittima. L'obiettivo ultimo di tale protocollo è quello di contribuire alla formalizzazione e alla proceduralizzazione di dinamiche di attiva collaborazione tra le Autorità Giudiziarie – minorili e ordinarie – che già caratterizzavano, nei fatti, l'attività degli Uffici. In particolare, si vuole garantire una maggiore standardizzazione delle procedure di comunicazione e trasmissione degli atti in materia penale e civile che vedono il coinvolgimento dei minori, in virtù della necessità di procedere "in parallelo" con i due processi di tutela, pur nel necessario rispetto del segreto di indagine che deve caratterizzare il procedimento penale.

Infine, è importante sottolineare che all'interno del Protocollo, è presente un richiamo esplicito all'attivazione di momenti formativi che prevedono anche il coinvolgimento di altri attori istituzionali rilevanti nell'ambito del processo di presa in carico del minore (in primis, i responsabili dei servizi territoriali) in un'ottica di sensibilizzazione. In dettaglio, si intende sen-

sibilizzare i professionisti sulla necessità di valutare le dinamiche di violenza domestica, per gli aspetti di propria competenza, secondo le modalità previste dagli input normativi, dalle Convenzioni internazionali, dalle risoluzioni del Consiglio Superiore della Magistratura e dalle linee interpretative proposte dalla Scuola Superiore della Magistratura. Infine, sempre nell'ambito del presente protocollo, si afferma l'impegno dei magistrati degli Uffici Giudiziari di Milano nel contribuire ad un'attività di sensibilizzazione e informazione sul tema della violenza domestica, anche attraverso la previsione di momenti di raccordo strutturati e permanenti (con cadenza semestrale) al fine di verificare l'andamento di tali fenomeni.

Nell'ottica della collaborazione inter-istituzionale, si sottolinea il ricorso allo strumento dei protocolli d'intesa proprio al fine di dare maggiore organicità a pratiche di proficua collaborazione già in atto tra gli Uffici Giudiziari del Milanese. A tal riguardo, si sottolinea che è in corso di perfezionamento un ulteriore protocollo d'intesa per l'adozione di interventi coordinati a protezione delle vittime minorenni dai reati di violenza, che vede il coinvolgimento del Garante Regionale per l'infanzia e l'adolescenza, del Tribunale ordinario, della Procura della Repubblica, del Tribunale e della Procura per i Minorenni nonché del Comune di Milano e delle aziende e Enti del SSR attivi sul territorio.

L'ascolto delle vittime minori

Nella fase successiva, le Autorità giudiziarie provvedono **all'ascolto della vittima di abuso o maltrattamento**. L'essenzialità della testimonianza delle persone offese sia per la formazione della prova, sia per l'emersione stessa di alcuni reati, rende necessario sviluppare prassi adatte a **contemperare il bisogno giudiziario di raccolta degli elementi testimoniali con la tutela dei diritti delle vittime** le quali, in ragione della tensione emotiva o del trauma subito, rischiano di subire effetti di **vittimizzazione secondaria** o, comunque, effetti negativi sulla riedizione del ricordo (rimozione o suggestione involontaria). La premessa logica a tale considerazione è che non tutte le persone offese siano sostanzialmente equiparabili: per le ragioni appena accennate, infatti, **i soggetti vulnerabili devono godere di una tutela privilegiata**. Nel tentativo di trovare soluzioni equilibrate al bilanciamento di questi diversi interessi **è quindi necessario evitare che le modalità di audizione inibiscano non soltanto la formazione della prova**, ma anche **la possibilità di perseguire crimini "nascosti"**, la cui emersione dipende inevitabilmente dalla disponibilità di denuncia delle vittime. Le difficoltà maggiori, evidentemente, riguardano l'audizione dei minori vittime di abusi o maltrattamenti, soprattutto in età prescolare: i problemi connessi all'assunzione della testimonianza, in questi casi, si intrecciano infatti con quelli di gestione delle consulenze psicologiche che, nella prassi, vengono

disposte a supporto dell'azione del PM. Riprendendo le parole di un magistrato intervistato nell'ambito della presente ricerca, quando il minore deve rendere testimonianza, «è infatti necessario che questa rappresenti una prova di verità, e non una prova di coraggio da parte della vittima».

L'anticipazione del contraddittorio e il suo svolgimento in forma "protetta" attraverso l'utilizzo di modalità che impediscano il confronto diretto tra l'imputato e la vittima costituiscono quindi importanti presidi di garanzia dei diritti del minore, e possono essere disposte sia dal Pubblico Ministero che dal Giudice (di solito G.I.P.) durante la fase dell'incidente probatorio.

L'incidente probatorio, ad esempio, è applicato di prassi nei casi di audizione dei minori vittime di abusi sessuali. Il PM (o il G.I.P.) nomina peraltro **un ausiliario che vada a coadiuvare l'attività di ascolto della vittima** (solitamente, uno psicologo dell'età evolutiva o un neuropsichiatra infantile: il ruolo di questi soggetti è quello di tradurre nel linguaggio del minore il linguaggio dell'adulto (nel caso di specie, peraltro, un linguaggio – quello del diritto – professionalmente codificato). **La raccolta della testimonianza deve avvenire in un luogo adeguato per il minore e in considerazione della fascia evolutiva in cui si trova** (eventualmente al di fuori del Palazzo di Giustizia e spesso accompagnata da registrazione, per minimizzare il numero di audizioni). A livello nazionale sono molte le linee guida che cercano di classificare e codificare i punti fondamentali di questa attività, quali ad esempio: le Linee Guida CSM – Unicef sull'ascolto dei minorenni in ambito giudiziario, le linee guida nazionali sull'ascolto del minore testimone, la Carta di Noto (aggiornata nel 2011, recependo le disposizioni dell'art. 8, c.6 del Protocollo della Convenzione di New York e dell'art. 30, c. 4 della Convenzione di Lanzarote, ratificata in Italia con L. 172/2012).

Il procedimento in ambito penale e civile

In sede penale, il Tribunale Ordinario è competente a giudicare gli adulti accusati di reato, e quindi anche se commesso in danno di un soggetto minore. Parallelamente, in sede civile, la Procura per i Minorenni fa una valutazione delle segnalazioni pervenute dai servizi, dalle Forze dell'Ordine o da altri soggetti formalmente privi della legittimazione alla presentazione del ricorso, riguardanti situazioni di pregiudizio del minore. In sostanza, ha il compito di "filtrare" le segnalazioni che riceve e di disporre eventualmente accertamenti veloci, raccogliendo informazioni sommarie, per il tramite dei

BOX 2 – Le buone prassi sull'accoglienza e l'ascolto delle vittime vulnerabili a Milano

Quando si sia raccolta una notizia di reato ai danni di un minore, questi dev'essere sentito dal Pubblico Ministero per la formalizzazione dell'accusa, dal Giudice per le Indagini Preliminari per la testimonianza e, secondo competenza, dal giudice minorile. La particolare natura della persona che deve rendere testimonianza richiede di **osservare tutte le cautele necessarie a minimizzare l'impatto emotivo** che, inevitabilmente, il contatto con il mondo giudiziario unitamente alla particolare condizione di fragilità del minore comportano. Per questi motivi, l'audizione si svolge normalmente in **una stanza munita di specchio unidirezionale**, con un impianto di videoregistrazione e di un citofono interno; l'ausiliario si trova all'interno della stanza con il bambino, mentre al di là dello specchio sono presenti le altre figure coinvolte come il giudice, i giudici onorari, i consulenti di parte, gli avvocati e il PM, i quali possono intervenire comunicando le domande all'esperto che provvederà a tradurle al minore in un linguaggio comprensibile e adeguato alla sua età e alle sue condizioni psicologiche. Presso il Tribunale per i Minorenni, da oltre 10 anni il minore viene sentito in un'apposita stanza, a cui si accede in maniera riservata, collegata con l'aula di udienza penale così da assicurare tutte le cautele per preservare il minore da condizionamenti etc.

Nel contesto milanese, tuttavia, negli anni recenti sono state sviluppate prassi ulteriori, atte ad aumentare il grado di tutela delle vittime vulnerabili. **La Convenzione di Istanbul**, nello specificare quali debbano essere le misure di protezione che le parti devono garantire alle vittime, afferma che sono da interpretare e comprendere *“i loro particolari bisogni in quanto testimoni in tutte le fasi delle indagini e dei procedimenti giudiziari”*, in particolare *“assicurando, ove possibile, che siano evitati i contatti tra le vittime e gli autori dei reati all'interno dei tribunali e degli uffici delle Forze dell'Ordine”*. In attuazione di questo principio, nel 2016 il Tribunale di Milano ha inaugurato **una stanza di accoglienza delle vittime vulnerabili**, appositamente individuata a tal fine.

Il servizio è diventato operativo anche presso il Tribunale ordinario a partire dal 2017, sulla base di un **Protocollo di intesa** tra Tribunale Ordinario, l'Ordine degli Avvocati di Milano, con tempi di attuazione differenziati (dal febbraio 2017 per le Sezioni V e IX penali del Tribunale, specializzate nella trattazione dei reati ai danni dei cosiddetti soggetti deboli e per la Corte d'Assise; dall'ottobre 2017 per tutte le sezioni penali; dal maggio 2019 anche presso l'Ufficio GIP/GUP). La stanza è destinata a garantire alla vittima vulnerabile un luogo di attesa appartato, protetto ed isolato dalle altre parti del processo, così da evitare contatti con l'imputato ed eventualmente con i suoi familiari presenti all'udienza. Ad assicurare una maggiore operatività dello strumento, è stato predisposto **un dettagliato programma di azione per gli operatori coinvolti** (inclusi i Tirocinanti, appositamente formati) che definisce i comportamenti da osservare per tutelare l'interesse del soggetto vulnerabile ad essere protetto da qualsivoglia contatto con gli imputati e, più in generale, con gli spazi della normale azione giudiziaria.

Servizi Sociali. Qualora ravvisi situazione di pregiudizio per il minore attraverso i suoi accertamenti preliminari **ricorre al Tribunale per i Minorenni** affinché quest'ultimo intervenga ad adottare i più opportuni provvedimenti a protezione del minorenne (e quindi **provvedimenti di limitazione della responsabilità genitoriale, o nei casi più gravi di decadenza**).

In aggiunta, il Pubblico Ministero minorile può anche richiedere al Tribunale per i Minorenni: (i) **Pallontanamento urgente del familiare/genitore/convivente violento**; (ii) **Pallontanamento del minore, insieme al genitore maltrattato**, laddove tale provvedimento sia maggiormente coerente con i loro bisogni di tutela; (iii) **Pallontanamento del solo minorenne**. Il ricorso a tale provvedimento è piuttosto frequente nella pratica per via del fatto che si caratterizza **per una maggiore efficacia**: allontanando, infatti, il solo soggetto violento dal nucleo familiare non si scongiura del tutto la possibilità di reiterazione di simili comportamenti nei confronti del minore (o anche del genitore vittima) mentre **allontanando direttamente le vittime dal contesto familiare disfunzionale si può garantire una più immediata e diretta tutela**, scongiurando ulteriori situazioni di pregiudizio.

BOX 3 – L'allontanamento del minore ex art. 403 c.c.

La legge prevede, attraverso le disposizioni contenute nell'art.403 del codice civile, che spetti all'Autorità Pubblica il ruolo di intervenire a tutela del minore, per il tramite degli organi di protezione dell'infanzia. Tale intervento si concretizza nel collocare il minore in un luogo sicuro, *“sino a quando non si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione”*. Tale previsione normativa si applica al caso in cui il minore sia *“in uno stato di abbandono morale o materiale, oppure sia allevato in locali insalubri o pericolosi”* oppure da persone incapaci di prendersi cura di lui *“per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi”*. In altre parole, il Legislatore ha previsto la possibilità di intervento diretto e urgente da parte degli organi di polizia e dei Servizi Sociali. Tale fattispecie si applica in situazioni di emergenza in cui, per salvaguardare l'incolumità del minore, è importante intervenire nell'immediato, anche e soprattutto a seguito di casi di maltrattamenti o abusi sui minori. Gli interventi che la Pubblica Autorità può attuare nello svolgimento delle iniziative previste dal codice possono prevedere: (i) **il ricovero in pronto soccorso ospedaliero per i minori**, in presenza di lesioni o sintomi di malattie gravi sia fisiche sia mentali; (ii) **il collocamento in altro luogo sicuro** in attesa del provvedimento giudiziario. Tale ultimo caso è riscontrabile nelle fattispecie più gravi, per le quali è necessario al più presto l'intervento da parte del Tribunale per i Minorenni che dovrà confermare o meno l'allontanamento del minorenne dal contesto familiare nonché il suo collocamento in un luogo idoneo, attraverso un provvedimento in materia di responsabilità

genitoriale. Il Tribunale per i Minorenni, svolte ulteriori indagini e accertamenti tra cui anche, ad esempio, l'audizione dei genitori, provvederà a dettare le disposizioni in materia di tutela del minore, eventualmente confermando l'allontanamento e il collocamento del minore nelle strutture individuate dalla Pubblica Autorità.

Tale competenza non spetta, invece, al Pubblico Ministero (né Ordinario né per i Minorenni). Inoltre, si esclude anche la possibilità per il Pubblico Ministero per i Minorenni di "sconfessare", revocando oppure modificando l'allontanamento da parte dell'Autorità Pubblica; **quest'ultimo è, invece, tenuto ad investire il Tribunale per i Minorenni affinché si pronunci in tema di tutela del minore.**

La fattispecie dell'allontanamento ex art. 403 c.c. si applica anche al caso in cui **il minore venga collocato in comunità insieme ad uno dei genitori**, ad esempio, qualora entrambi abbiano subito violenza – diretta o assistita – da parte dell'altro genitore. Anche in questo caso, infatti, si può considerare presente una **situazione di "abbandono morale"**. Questo perché l'allontanamento del minore insieme al genitore si caratterizza comunque per **un elemento di urgenza e di emergenza**, rappresentando una misura che permette di tutelare e mettere in sicurezza il minore che, al contempo, prevede la forte limitazione della responsabilità genitoriale dell'altro genitore.

In un'ottica di **collaborazione tra gli attori e di governance**, al di là delle competenze stabilite dal perimetro normativo, **l'interlocuzione tra i Servizi Sociali e la Procura per i Minorenni rappresenta, comunque, una buona prassi**, anche al fine di valutare la soluzione che, comunque posta la situazione di emergenza e la necessità di intervenire nell'immediato, sia quella più efficace nell'ottica della tutela del Minore. In particolare, i Servizi Sociali devono, per quanto possibile, (i) **evitare che il collocamento avvenga direttamente ad opera della Polizia Giudiziaria**; (ii) **cercare di ottenere il consenso** sia da parte del minore sia dei suoi genitori; (iii) **verificare la possibilità di affidare il minore ad un familiare o a famiglie affidatarie**, prima di decidere per il collocamento all'interno di una struttura.

Qualora il procedimento di allontanamento avvenga nell'ambito di un'indagine penale condotta dalla Procura ordinaria, come avviene nella quasi totalità dei casi di maltrattamenti e abusi, **il Procuratore minorile co-definirà insieme al magistrato della Procura Ordinaria** (che si occupa del procedimento penale) **quali atti trasmettere al Tribunale dei Minorenni** per la dichiarazione di tutela del minore, a corredo della richiesta di conferma del provvedimento di allontanamento.

Pertanto, **tale attività di interlocuzione**, precedente all'attivazione da parte del Tribunale per i Minorenni, **è funzionale a garantire non solo la correttezza dell'intervento ma anche e soprattutto un efficace coordinamento tra la tutela del minore e la repressione degli eventuali reati commessi dagli adulti.**

È importante sottolineare come la Procura per i Minorenni **intercetti spesso in maniera consistente il tema della violenza e degli abusi intra-familiari**: in tale prospettiva, l'ufficio interviene unicamente nella prospettiva **di tutela di minorenni vittima di eventuali abusi, maltrattamenti o**

violenza assistita. In dettaglio, il **bambino può fare esperienza di simili situazioni direttamente ovvero assistere in prima persona a casi di maltrattamento oppure venirne a conoscenza indirettamente.** Pertanto, si parla di violenza assistita anche quando il minore non vede direttamente i maltrattamenti (violenza fisica o verbale che sia) bensì, pur non assistendo direttamente, ne riscontri gli effetti. Tali ripercussioni rappresentano, dal punto di vista giuridico, un pregiudizio ex. art. 330-333 del codice civile, ma potenzialmente possono essere indicatori anche dello stato di abbandono del minore (regolato dall'art. 8 della legge n. 184/83).

BOX 4 – Il Tavolo permanente per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne

La L.R. 11 del luglio 2012 ha disposto la costituzione della **rete regionale antiviolenza** per l'assistenza e la tutela delle donne, sole o con figli minori o familiari, vittime di tali fenomeni. Con l'intervento normativo si è dato impulso alla stipula di **protocolli di intesa** con enti locali, i servizi scolastici, le Forze dell'Ordine, le autorità giudiziarie e l'Avvocatura e si è costituito il **Tavolo permanente antiviolenza**. L'obiettivo del Tavolo permanente è **coordinare le attività svolte sia sul piano della prevenzione primaria** (ad esempio nelle scuole, per spiegare i rischi che possono derivare dall'utilizzo della rete), **sia della formazione degli operatori** (polizia giudiziaria, assistenti sociali, terzo settore). Nonostante il contenuto della legge sia prioritariamente rivolto alla protezione e al sostegno delle donne vittime di violenza, **le tutele si estendono espressamente anche ai soggetti minori** che vivono all'interno delle famiglie nelle quali gli episodi di violenza hanno luogo. All'interno del Tavolo permanente sono stati attivati **quattro gruppi tematici** di lavoro, dedicati a: prevenzione; protezione e sostegno; persecuzione giudiziaria dei reati; assistenza, protezione e coordinamento della *governance*.

La necessità di **portare avanti parallelamente due processi, uno penale e l'altro civile**, attraverso il **coinvolgimento di attori differenti del mondo giudiziario, a differenti livelli della "filiera"**, introduce dei **forti elementi di complessità**. A titolo esemplificativo, è bene sottolineare che, in presenza di una segnalazione alla Procura Ordinaria per verificare la sussistenza di un reato ad opera di un soggetto adulto, **gli accertamenti del Pubblico Ministero minorile potrebbero subire limitazioni per evitare di interferire con le investigazioni del Pubblico Ministero Ordinario, soprattutto al fine di evitare una anticipata discovery degli atti dell'indagine penale.**

In tale prospettiva, risulta necessario che i due uffici si raccordino continuamente, bilanciando in maniera opportuna i diversi interessi in gioco (tutela del minore ed efficacia delle indagini penali).

Pertanto, nell'ottica della collaborazione inter-istituzionale, il Pubblico Ministero Minorile e quello Ordinario prendono contatti per co-definire e concordarne il prosieguo.

In presenza di un quadro già ben delineato della situazione di pregiudizio in cui versa il minore (ad esempio, qualora ci siano comunicazioni di notizie di reato che già lasciano intendere la situazione di gravi maltrattamenti ai danni del minore o di uno dei genitori, attraverso anche denunce dettagliate), il Pubblico Ministero può optare per un ricorso immediato al Tribunale per i Minorenni, evitando di compiere ulteriori accertamenti o di attendere l'esito delle indagini penali, dandone in ogni caso informazione alla Procura Ordinaria.

Il Tribunale per i Minorenni è competente a pronunciarsi sulla **limitazione o sulla eventuale decadenza della responsabilità disciplinare** e dispone **l'affidamento del minore all'Ente locale** affinché, attraverso l'intervento dei Servizi Sociali, eserciti le attività di vigilanza e sostegno, collocandolo – alla luce della specifica situazione – presso i genitori, i parenti o una struttura educativa. In alternativa, dispone **l'allontanamento del genitore dal nucleo familiare** laddove la condotta di questi sia di pregiudizio per il minore e a patto che la presenza dell'altro genitore sia in grado di assicurarne la tutela. Al riguardo, sulla base di uno specifico accordo sottoscritto tra Procura per i Minorenni, Tribunale per i Minorenni e Comune di Milano in data 18 aprile 2016, può essere disposto dal Tribunale l'affidamento all'Ente locale per un termine massimo di durata. In tal caso, **i Servizi Sociali, all'esito del progetto, inviano una relazione al Pubblico Ministero per i Minorenni insieme alla copia del relativo decreto del Tribunale.** Spetterà, quindi, al Pubblico Ministero per i Minorenni darne comunicazione all'Ente Locale, specificando: (i) **l'archiviazione da intendersi come chiusura dell'affido all'Ente Locale**, visti gli esiti raggiunti tramite il progetto rieducativo; (ii) **l'inoltro al Tribunale per i Minorenni del ricorso per la riapertura del procedimento** con ulteriori limitazioni della responsabilità genitoriale oppure allo scopo di riconoscere eventuali peggioramenti o miglioramenti del contesto familiare del minore a seguito degli interventi. In questa seconda evenienza, l'Ente continuerà a svolgere gli incarichi inizialmente conferiti dal Tribunale sino a nuovo provvedimento.

Infine, **la presenza di diversi attori che, da un punto di vista di competenza giuridica, concorrono alla tutela dei minori anche in ambito civile rappresenta un'ulteriore fonte di complessità relativamente al fenomeno.**

In particolare, in relazione ai procedimenti per limitazione o decadenza della responsabilità genitoriale, la competenza in via generale, come sopra descritto, spetta al Tribunale per i Minorenni; tuttavia **in caso di giudizio di separazione o di divorzio o di modifica delle relative condizioni**, sino alla sua conclusione, spetta al giudice del conflitto familiare, individuabile nel **Tribunale Ordinario**. Pertanto, il Pubblico Ministero per i Minorenni è tenuto ad accertare, prima di proporre ricorso al Tribunale per i Minorenni, l'assenza di un procedimento pendente per separazione o divorzio, facendone richiesta al Tribunale Ordinario.

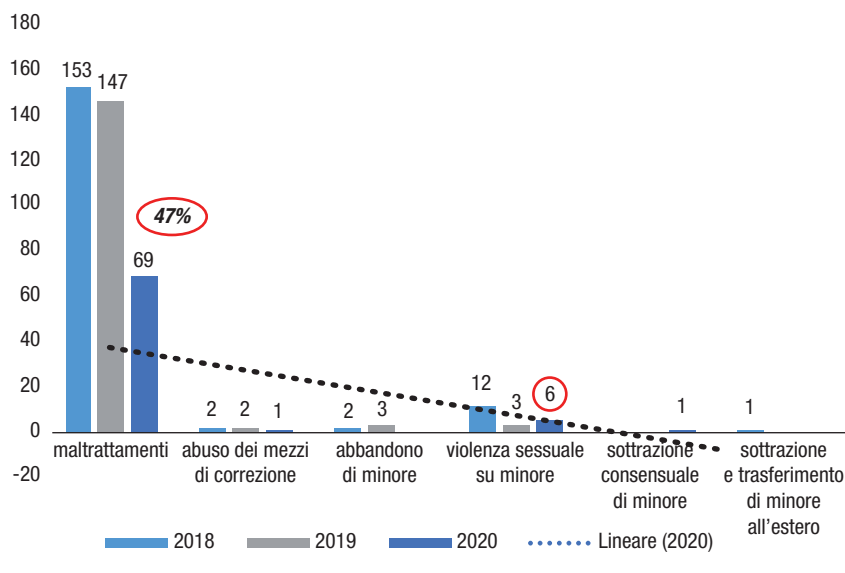
5.1.2 *I dati del sistema giudiziario milanese*

Il presente paragrafo vuole offrire un'overview dei dati a disposizione dei diversi Uffici Giudiziari con riferimento a tutte le fattispecie ricollegabili alla tutela dei minori, riguardo ai maltrattamenti e agli abusi. In particolare, con riferimento al **processo penale**, si riportano i dati della Procura Ordinaria relativamente ai reati ricollegabili a tale fenomeno tra i quali i maltrattamenti contro familiari o conviventi, l'abbandono di minore, l'abuso dei mezzi di correzione e disciplina, le violenze sessuali a danno dei minori, la violazione degli obblighi familiari, la sottrazione consensuale di minore e la sottrazione e il trattenimento di minore all'estero. Relativamente al **processo civile**, vengono invece riportati i dati dei ricorsi della Procura per i Minorenni e dei procedimenti e provvedimenti del Tribunale per i Minorenni, con riferimento alla limitazione o decadenza della responsabilità genitoriale nonché i dati relativi ai provvedimenti di urgenza a protezione del minore.

In linea con la ricostruzione offerta della “filiera” di tutela del minore, di seguito vengono riportate le **segnalazioni pervenute alla Polizia Locale** con riferimento al biennio 2018-2019 e al primo semestre 2020 relativamente ai reati di maltrattamento verso familiari, abuso dei mezzi di correzione, sottrazione di minore all'estero, abuso di minorenni, sottrazione consensuale di minore e violenza sessuale su minore. **La Polizia Locale rappresenta solo uno degli attori fondamentali all'interno del processo che interagisce con gli Uffici Giudiziari** e, in particolare, trasmette le se-

gnalazioni e le denunce di reato alla Procura Ordinaria ed eventualmente alla Procura per i Minorenni, al fine di attivare il processo amministrativo relativamente alla responsabilità genitoriale. Inoltre, la Polizia Locale è uno degli attori titolati a procedere all'allontanamento del minore ex art. 403 c.c. in presenza di stati di abbandono del minore.

Figura 5.2 Dati della Polizia Locale su maltrattamenti e abusi



I dati mostrano **una riduzione delle segnalazioni di reato per il 2020** con riferimento ai maltrattamenti verso familiari e conviventi, di cui i minori sono spesso direttamente vittima o ai quali assistono: **tale riduzione, tuttavia, risulta piuttosto contenuta** soprattutto se si tiene in considerazione dell'emergenza Covid-19. Nonostante durante il periodo di lockdown si sia effettivamente assistito ad un crollo delle segnalazioni se paragonate al medesimo periodo dell'anno precedente, il dato relativo al I semestre 2020 fa registrare un numero di casi pari al 47% del novero totale delle segnalazioni relative all'anno precedente. Pertanto, proprio in virtù della forte riduzione rispetto al medesimo periodo dello stesso anno registrata per i mesi di marzo-maggio, si può presumere **un aumento delle segnalazioni nei mesi immediatamente successivi**, relativi a comportamenti e manifestazioni av-

venute proprio durante il periodo del lockdown, per i quali la notizia di reato è emersa in un secondo momento. Inoltre, si segnala il **numero esiguo di segnalazioni ricevute per i reati di abuso dei mezzi di correzione e di abbandono di minore** (queste ultime pari a zero nel 2020) mentre si evidenzia il **dato preoccupante relativo alle violenze sessuali ai danni di minore** per le quali si era registrata una netta diminuzione nel 2019 (-75%) e, invece, un aumento nel I semestre del 2020 rispetto all'anno precedente (infatti, il numero di casi benché comunque esiguo è raddoppiato).

Con riferimento, invece, ai dati a disposizione della Procura ordinaria, la tabella 5.1 riporta il dettaglio relativo ai provvedimenti pendenti, sopravvenuti, esauriti per l'anno 2018, 2019 e per il primo semestre 2020.

Si precisa che i primi reati riportati in tabella **non hanno specificatamente come vittima i minori**, tuttavia è rilevante riportare anche il dato relativo a tali reati in quanto hanno **effetti anche indiretti sui minori** (si pensi ad esempio, al caso del reato di maltrattamenti contro i familiari, nei quali rientra sia la violenza diretta verso il minore ma anche quella assistita).

La tabella 5.2 riporta, invece, il dato relativo ai provvedimenti con autore ignoto, per le medesime fattispecie sovra elencate.

Con riguardo ai dati sovra descritti, è possibile evidenziare i seguenti trend per ciascuna fattispecie:

- **Maltrattamenti contro familiari o conviventi:** tale fattispecie risulta particolarmente rilevante ai fini dell'analisi in quanto, anche se non aventi come vittima direttamente i minori, in virtù del fatto che si manifestano nell'ambito familiare, si connotano come **violenza assistita**. Tale reato ha per lo più autore noto benché siano comunque presenti casi con autore non identificato. In entrambi i casi, è possibile evidenziare **un trend di crescita** per il biennio 2018-2019 con un 9% in più di provvedimenti con autore identificato nel 2019. **Nel primo semestre del 2020, si registra, in prospettiva, una flessione:** i casi registrati sono infatti pari al 43% del totale relativo all'intero anno 2019, in presenza di autore identificato. Un simile trend (37%) può essere identificato nel caso di autore ignoto. A fronte dell'aumento di casi sopravvenuti si riscontra anche una maggiore attività da parte della Procura Ordinaria, come dimostrato dal **crescere del numero di definizioni**. In dettaglio, con riguardo specifico al numero di provvedimenti esauriti con autore identificato, si segnala che per il 2018,

Tabella 5.1 I dati della Procura Ordinaria, reati con autore identificato

Reati con autore identificato	Anno 2018			Anno 2019			I semestre 2020		
	Pendenti iniziali	Sopravenuti	Esauriti	Pendenti iniziali	Sopravenuti	Esauriti	Pendenti iniziali	Sopravenuti	Esauriti
Maltrattamenti contro familiari/conviventi (art. 572 c.p.)	1662	2101	2098	1665	2295	2393	1567	906	502
Abuso dei mezzi di correzione e disciplina (art. 571 c.p.)	46	45	40	51	54	61	44	17	14
Sottrazione agli obblighi di assistenza familiare (art. 570 c.p.)	848	456	843	461	311	472	300	102	52
Abbandono di minore (art. 591 c.p.)	65	89	94	60	104	94	70	34	28
Violenza sessuale a danno di minore (art. 609 quater c.p.)	29	34	31	32	56	42	46	32	16
Sottrazione e trattenimento di minore all'estero (574 bis c.p.p)	62	57	55	64	40	59	45	19	16
Sottrazione consensuale di minore (art. 573 c.p.)	7	12	12	7	5	9	3	3	0

Tabella 5.2 I dati della Procura Ordinaria, reati con autore ignoto

Reati con autore ignoto	Anno 2018			Anno 2019			I semestre 2020		
	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti
Maltrattamenti contro familiari/conviventi (art. 572 c.p.)	87	135	130	92	190	175	107	71	49
Abuso dei mezzi di correzione e disciplina (art. 571 c.p.)	4	5	3	6	12	11	7	6	8
Sottrazione agli obblighi di assistenza familiare (art. 570 c.p.)	0	0	0	0	3	1	2	1	2
Abbandono di minore (art. 591 c.p.)	19	7	17	9	20	13	16	8	5
Violenza sessuale a danno di minore (art. 609 quater c.p.)	5	15	10	10	16	12	14	14	14
Sottrazione e trattenimento di minore all'estero (574 bis c.p.p.)	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Sottrazione consensuale di minore (art. 573 c.p.)	1	2	1	2	2	2	2	0	0

rispetto al totale di 2.098 provvedimenti definiti, sia stata richiesta l'archiviazione per 1.298 di essi mentre per 572 si è proceduto con l'inizio dell'azione penale; nel 2019, le archiviazioni salgono a 1.411 mentre è stato previsto il rinvio a giudizio per 678 procedimenti. Per il 2020, si evidenzia, invece, **un trend inverso**: dei 502 sopravvenuti con autore noto, solo 151 sono stati oggetto di archiviazione a vario titolo mentre per la maggior parte, 233, si è proceduto con l'azione penale. **Ciò conferma il trend complessivo rinvenibile per il 2020 visto anche il periodo di lockdown: l'emergere di un numero più ridotto di segnalazioni, benché più eclatanti e urgenti;**

- **Abuso dei mezzi di correzione e disciplina**: in questo caso, è importante sottolineare il fatto che **il dato non sia relativo unicamente ai minori** e, pertanto, che le cifre descritte possano dare unicamente **una rappresentazione di massima del fenomeno**, non essendo disponibile il dato per i soli minori. Anche per questo reato, si registra **una crescita dei provvedimenti sopravvenuti** (20% nel 2019 rispetto al 2018, con riguardo ai casi con autore identificato) mentre **per il 2020 si registra, in proiezione, una minore emersione del fenomeno** (circa il 31% dei casi riscontrati per l'intero 2019), probabilmente da imputarsi alla riduzione delle denunce durante i mesi dell'emergenza sanitaria. Tale fattispecie si caratterizza per lo più per **la presenza di autori noti**: infatti, si registrano autori ignoti in un numero limitato di provvedimenti: ma anche in questo caso, comunque, emerge una crescita del fenomeno nel biennio (+140% nel 2019);
- **Sottrazione agli obblighi di assistenza familiare**: anche per questo reato, il dato è parzialmente "spurio" in quanto non è stato possibile discernere i casi in cui si tratti di un nucleo familiare costituito da sole due persone oppure caratterizzato dalla presenza di almeno un minore. **Per questo reato si riscontra un trend in controtendenza rispetto ai precedenti** in quanto nel 2019 si registra una riduzione del 31% rispetto al 2018 mentre nel I semestre del 2020 il dato generale è pari al 32% del totale riscontrato per il 2019. Anche in questo caso i provvedimenti con autori ignoti sono residuali: nel 2019 sono sopravvenuti solo 3 casi mentre nel 2020 solo uno;
- **Abbandono di minore**: anche per questo reato, avente specificatamente come vittima un minore, emerge **un maggiore numero di procedimenti sopravvenuti nel 2019 con autore noto rispetto**

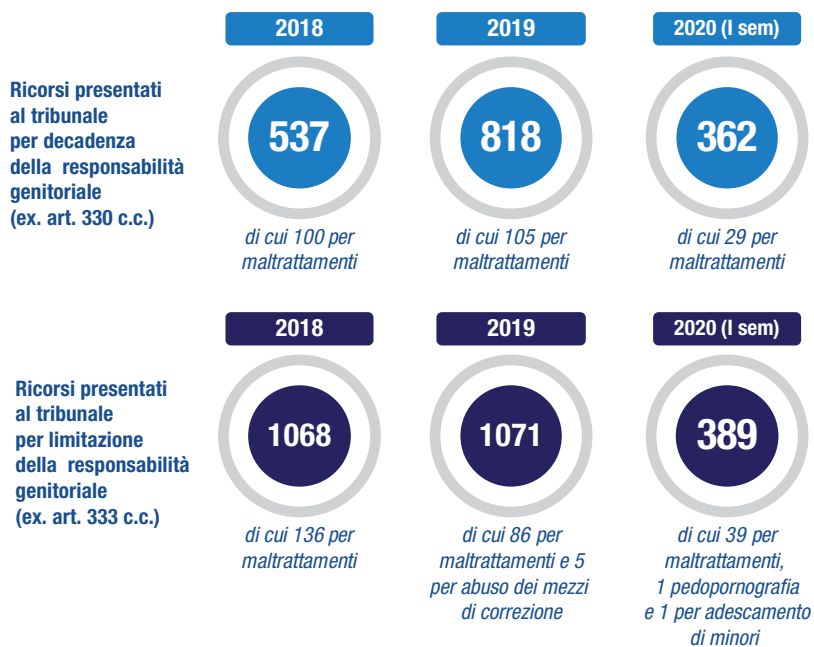
all'anno precedente (+16%). Nel 2020, si assiste invece ad una riduzione delle segnalazioni pervenute in Procura, pari al 32% del dato relativo all'anno 2019. In caso di autore non identificato, l'aumento del biennio è pari al **185%** mentre per il primo semestre del 2020, è sopravvenuto il 40% delle segnalazioni con autore ignoto del numero relativo al 2019;

- **Violenza sessuale su un minore: il biennio si caratterizza per un aumento dei casi ad opera di soggetti identificati (+67% circa)** e di un numero inferiore e grosso modo identico – per il 2019 rispetto all'anno precedente – di provvedimenti contro ignoti. **Nel 2020, in parte in controtendenza con quanto avvenuto per gli altri reati, si registra un leggero aumento di segnalazioni pervenute alla Procura Ordinaria, per un numero pari al 57% del novero totale registrato per l'intero 2019 (sempre con riferimento ai reati con autore noto). Un dato preoccupante caratterizza anche i casi con autore ignoto:** nella prima metà dell'anno si riscontra, infatti, un numero di segnalazioni quasi pari a quello evidenziato per il 2019 (14 vs. 16 provvedimenti). Pertanto, è possibile affermare **una preoccupante crescita di tale reato avente per oggetto un minore con un numero di denunce che non è diminuito per via dell'emergenza sanitaria bensì è aumentato**, ricollegandosi anche a manifestazioni potenzialmente più urgenti e di maggiore gravità. Infine, si **segnala l'aumento dell'attività di definizione da parte della Procura Ordinaria** nel biennio (+35%). Al riguardo, si segnala che dei 31 procedimenti esauriti nell'anno 2018, 13 sono stati definiti tramite l'esercizio dell'azione penale, per 12 è stata chiesta l'archiviazione e per altri 6 sono state previste altre cause di definizione (es. trasferimento ad altra competenza o modello) mentre per il 2019 le cifre sono uguali rispettivamente a 13 rinvii a giudizio, 18 assoluzioni e 11 definizioni per altro motivo;
- **Sottrazione e trattenimento di minore all'estero:** per tale reato, nel biennio si riscontra una riduzione del numero di sopravvenuti (-29%) con autore noto e un dato pressoché in linea, in previsione, per il primo semestre 2020 rispetto all'anno precedente. I casi aventi autore non identificato, invece, sono piuttosto residuali e riferibili ad un numero particolarmente esiguo – o meglio, quasi nullo;
- **Sottrazione consensuale di minore:** fattispecie che si caratterizza per un numero limitato di casi e che prevede il consenso del minore con

almeno 14 anni di età. In termini di sopravvenuti, il trend è decrescente; tale dato si conferma anche per il 2020. Anche per questo reato, l'autore è per lo più identificato e solo in un numero particolarmente residuo di casi è ignoto.

Con specifico riguardo, invece, al **processo civile**, si riportano di seguito i dati a disposizione della Procura e del Tribunale per i Minorenni con riguardo a (i) **ricorsi e provvedimenti relativi alla limitazione o decadenza della potestà genitoriale** (ex. art 330 e 333); (ii) **provvedimenti di urgenza a protezione del minore**.

Figura 5.3 Ricorsi della Procura per i Minorenni al Tribunale per i Minorenni



In dettaglio, nel 2018 sono stati iscritti in totale **6.693 procedimenti** di cui **484 per maltrattamenti**; nel 2019, **7.980** di cui **638 relativamente ai maltrattamenti** mentre nel primo semestre del 2020 le iscrizioni ammontano a **2.733**, di cui **195 per maltrattamenti**. Con specifico riferimento ai

ricorsi presentati al Tribunale per i Minorenni, come evidenziato nella figura precedente, si registra **un trend crescente per l'anno 2019** rispetto al precedente per i procedimenti di decadenza della responsabilità genitoriale (+ **52%**) mentre il dato relativo ai provvedimenti di limitazione della responsabilità presenta **un andamento costante**. Con riguardo al primo semestre 2020, i dati mostrano un numero di ricorsi pari a circa il **44%** di quelli riscontrati per l'intero anno 2019, effetto ancora una volta riconducibile al periodo di lockdown. **Una flessione più marcata**, in prospettiva, si registra, invece, nel caso dei ricorsi per limitazione della responsabilità genitoriale, pari al **36%** del numero relativo all'anno precedente.

Infine, di seguito, si riporta la rappresentazione grafica dei dati relativi al Tribunale per i Minorenni relativamente ai procedimenti in materia civile (ex. art 330 e 333 c.c.) per l'anno 2019 e per il I semestre 2020. I dati sono disponibili in maniera aggregata relativamente sia alla limitazione sia alla decadenza della responsabilità genitoriale.

Di seguito, si riporta il dettaglio relativo all'attività del Tribunale per i Minorenni con riferimento ai **provvedimenti urgenti ex art. 336 c.c. sia ex art. 10 L.n. 184/1983**.

In particolare, il dato relativo ai provvedimenti urgenti risulta particolarmente rilevante in quanto offre una rappresentazione degli effetti del periodo di lockdown. In dettaglio, con riferimento ai provvedimenti urgenti ex art. 336 c.c., il Tribunale, in caso di urgente necessità, può adottare provvedimenti incidentali per garantire la protezione immediata del minore in difficoltà che rimangono validi fintanto che non sopravvengono i provvedimenti definitivi. Tali interventi del Tribunale sono d'ufficio e pertanto relativi ai casi particolarmente urgenti ed eccezionali. Con riferimento, invece, alle disposizioni di cui all'art. 10, queste ultime si applicano al caso di stato di abbandono di minore e prevedono che il Tribunale per i Minorenni possa disporre un provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, come la sospensione della responsabilità genitoriale, la nomina di un tutore, il collocamento temporaneo del minore presso una famiglia di pronta accoglienza o presso una struttura educativa, con la predisposizione di tutti gli interventi di supporto in favore del minore e dei suoi familiari anche al fine di recuperare le risorse esistenti all'interno del nucleo familiare per valutare l'irreversibilità o meno dello stato di abbandono.

Di seguito, si riporta il dato numerico relativo ai suddetti fenomeni.

Figura 5.4 Provvedimenti interlocutori del Tribunale per i Minorenni

430 accolti	82 rigettati	1 archiviati	145 accolti	0 rigettati	0 archiviati	Provvedimenti urgenti ex. art. 10		
2019			I semestre 2020					
1532 accolti	4 rigettati	7 revocati	16 archiviati	730 accolti	7 rigettati	9 revocati	6 archiviati	Provvedimenti urgenti ex. art. 336 c.c.
2019				I semestre 2020				

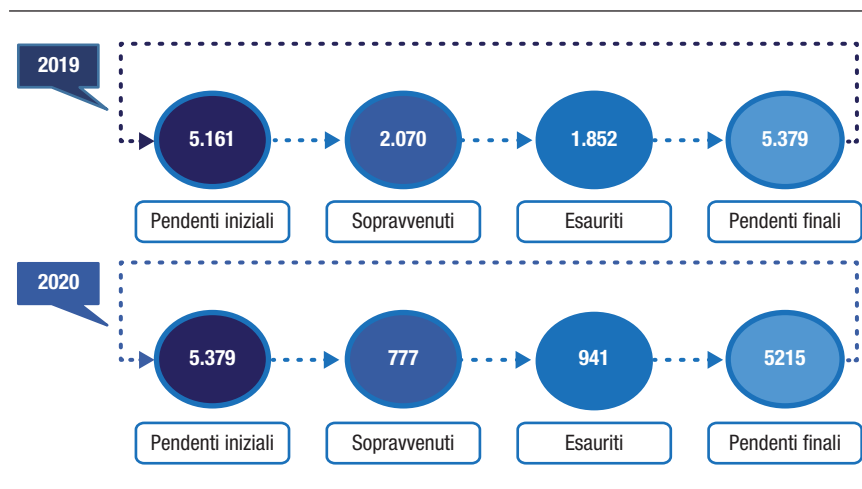
Relativamente ai provvedimenti urgenti legati allo stato di abbandono del minore si segnala **nel I semestre 2020 una riduzione consistente**, potenzialmente spiegabile anche alla luce del periodo di *lockdown*: un 28% del numero complessivo registrato per l'anno precedente. Si segnala, inoltre, che **la totalità di provvedimenti sono stati accolti**.

Relativamente, invece, ai provvedimenti di protezione ex. art. 336 c.c., **il trend per il 2020 è piuttosto in linea con quello ravvisabile per l'anno precedente** (47% di provvedimenti rispetto al totale del 2019). La stragrande maggioranza dei provvedimenti è anche in questo caso di accoglimento, con un numero particolarmente limitato di provvedimenti di rigetto e di revoca.

Di seguito, invece, si riporta il dettaglio relativo ai procedimenti del Tribunale per i Minorenni di limitazione e decadenza della responsabilità genitoriale.

Come emerge dalla figura di cui sopra, **il numero di sopravvenuti risulta in larga parte sovrapponibile al numero dei ricorsi presentati da parte della Procura per i Minorenni benché superiore**. Tale disallineamento nei dati dei due Uffici Giudiziari è spiegabile alla luce delle previsioni normative che prevedono **la titolarità a presentare ricorso al Tribunale per i Minorenni di limitazione o decadenza della responsabilità genitoriale anche alla famiglia** ovvero ai parenti e all'altro genitore del minore. Relativamente al primo semestre 2020 si segnala, in prospettiva, **una riduzione dei procedimenti sopravvenuti al Tribunale per i Minorenni** (pari al 37% circa del numero totale per il 2019), imputabile potenzialmente all'emer-

Figura 5.5 Procedimenti del Tribunale per i Minorenni (limitazione e decadenza della responsabilità genitoriale)

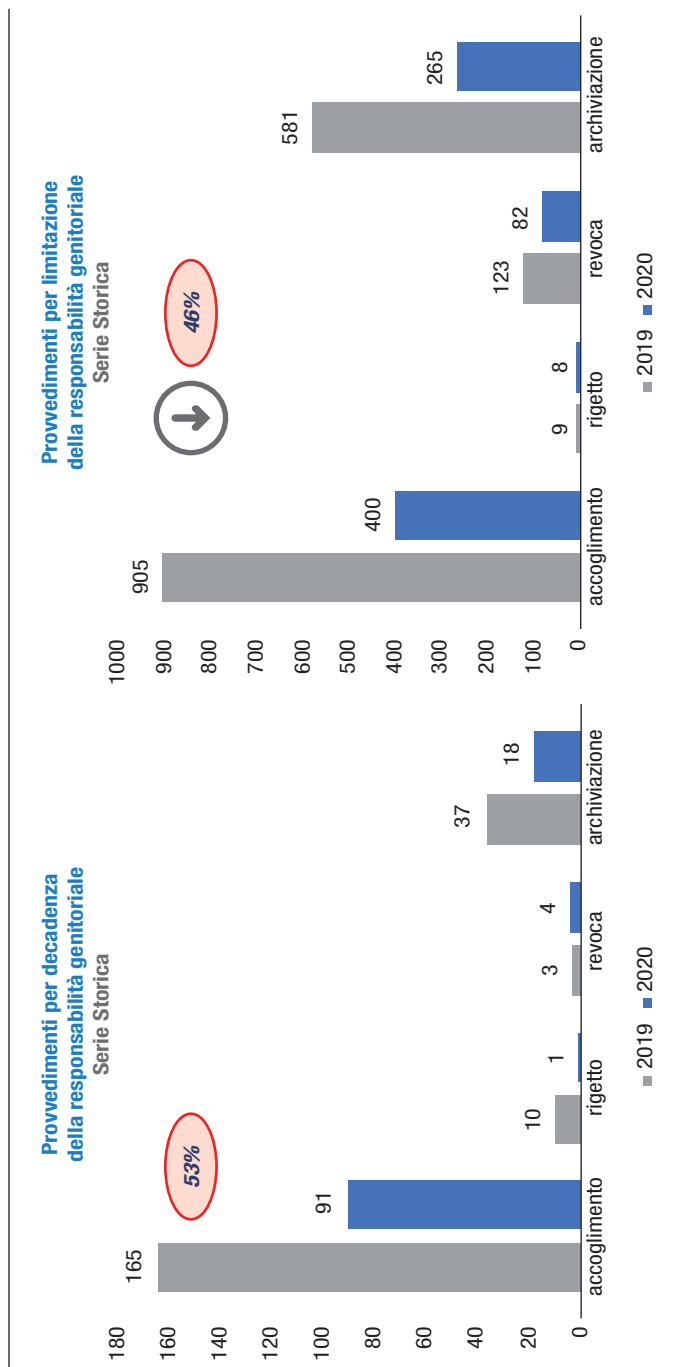


genza sanitaria. Con riferimento, invece, all'attività del Tribunale, ovvero al numero dei procedimenti esauriti, il trend risulta in linea, in proiezione, con quello dell'anno precedente, a testimonianza del fatto che l'attività dell'Ufficio non ha, in materia civile, subito un arresto considerevole nonostante il periodo dell'emergenza. Al contrario, i provvedimenti emessi dal Tribunale in via di urgenza (provvisori) sono invece raddoppiati durante il periodo dell'emergenza rispetto ai due anni precedenti.

La seguente rappresentazione grafica riporta, invece, il dato relativo ai provvedimenti, con il dettaglio del relativo esito, distinti per decadenza e limitazione della responsabilità genitoriale, per il 2019 e per il I semestre del 2020.

Nel primo semestre del 2020 si riscontrano **114 provvedimenti per decadenza della responsabilità genitoriale e 755 per limitazione** contro rispettivamente i 215 e i 1.618 del 2019. Con riferimento alla decadenza della responsabilità genitoriale, i provvedimenti del I semestre 2020 rappresentano il 53% del totale del 2019, mentre in caso di limitazione della responsabilità genitoriale il dato del 2020 è pari al 46% del totale dei provvedimenti del 2019. In sostanza, proiettando i dati del I semestre sull'anno, **non si registra un forte rallentamento delle attività del Tribunale per i Minorenni** relativamente ai provvedimenti emessi.

Figura 5.6 Provvedimenti del Tribunale per i Minorenni (limitazione e decadenza della responsabilità genitoriale)



Con riferimento alla decadenza della responsabilità genitoriale e, nello specifico, alla tipologia di provvedimento, circa il **76%** dei provvedimenti sono stati oggetto di accoglimento nel 2019, mentre si registrano 10 rigetti, 3 revoche; l'11% dei provvedimenti è stato, invece, di archiviazione. Un simile trend è rinvenibile anche per il primo semestre del 2020, con un **79%** di accoglimenti, 1 solo rigetto, 4 revoche e un 15% di archiviazioni.

Rispetto alla limitazione della responsabilità genitoriale, nel 2019, il **55%** dei provvedimenti è stato di accoglimento, il 7% circa di revoca e il **35%** di archiviazione mentre nel 2020 tali percentuali sono grossomodo in linea con le precedenti e rispettivamente uguali al 52% (accoglimento), il 10% (revoca), il 35% (archiviazione). I casi di rigetto sono, invece, per entrambe le annualità, piuttosto residui.

5.1.3 *Le relazioni con gli altri attori*

Il macro-ambito dei maltrattamenti e degli abusi ai danni dei minori si caratterizza per **un alto livello di complessità** che implica necessariamente **l'attivo coinvolgimento di un ampio numero di soggetti**. In particolare, tra gli attori istituzionali che collaborano con il mondo della Giustizia sul tema, è possibile citare in particolare:

- **La Pubblica Autorità tra cui le Forze di Polizia** quali, ad esempio, la Polizia Locale: questi ultimi presidiano l'attivazione del processo e in particolare la fase iniziale di **raccolta delle segnalazioni**, effettuando un primo vaglio e attivando gli Uffici Giudiziari di competenza;
- **Istituzioni scolastiche**: queste ultime rappresentano un rilevante presidio sociale, come emerso chiaramente durante il periodo dell'emergenza sanitaria in quanto procedono direttamente con le segnalazioni alla Pubblica Autorità di possibili situazioni di pregiudizio per il minore;
- **I servizi socio-sanitari** che si occupano, come evidenziato in maggior dettaglio all'interno dei successivi paragrafi, della presa in carico e dell'accompagnamento psicologico dei minori oggetto di abusi e maltrattamenti, in stretta collaborazione con la Procura Ordinaria. Al pari delle Forze di Polizia di cui al punto precedente possono prevedere **misure urgenti per garantire la protezione e la tutela del minore in stato di abbandono**, secondo quanto previsto dalle dispo-

sizioni normative circa l'allontanamento ex. art. 403 c.c. Inoltre, questi ultimi **collaborano strettamente con la Procura e il Tribunale per i Minorenni nello svolgimento delle attività di indagine** circa lo stato del minore, i suoi rapporti con i familiari e il relativo benessere psico-fisico in caso di abuso, maltrattamento o abbandono al fine di consentire al Tribunale per i Minorenni di emettere i provvedimenti più adeguati alla tutela del minore;

- **Comunità e strutture di accoglienza:** sono attori rilevanti in quanto si occupano di ospitare i minori (talvolta accompagnati anche dal genitore oggetto di violenza) in caso di maltrattamenti al fine di evitare ulteriori situazioni di pregiudizio allo stato psico-fisico del minore. Al contempo, si segnala la rilevanza delle comunità familiari destinate ad accogliere i minori in stato di abbandono, oggetto di descrizione più dettagliata all'interno del capitolo dedicato alle adozioni;
- **Il Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza:** quest'ultimo, con specifico riferimento al fenomeno degli abusi e dei maltrattamenti, **riceve le segnalazioni delle famiglie** – e, in alcuni casi, anche del minore stesso collocato in comunità – con riferimento a contesti potenzialmente abusanti. Il Garante Regionale procede quindi con **un'attività istruttoria**, raccogliendo tutte le informazioni disponibili dai diversi attori. Tuttavia, è bene evidenziare che quest'ultimo non si esprime mai **sul merito dei provvedimenti giudiziari** – ovvero circa l'appropriatezza dei dispositivi – bensì intende indagare **le modalità di attuazione di tali strumenti**, a garanzia del benessere psico-fisico del minore. Pertanto, la prospettiva di intervento è più **“qualitativa”** nel nome del superiore interesse del minore, tutelando i diritti dell'infanzia in chiave psicologico-sociale e non squisitamente giuridica.

Il seguente box propone un focus sul rapporto tra gli Uffici Giudiziari, con specifico riferimento al pubblico ministero minorile, e i Servizi Sociali.

5.1.4 *Punti di forza e di debolezza del percorso di presa in carico*

Come emerso dalle interviste con alcuni degli attori rilevanti coinvolti nella filiera di tutela dei minori con riferimento ai maltrattamenti e agli abusi, il fenomeno si caratterizza per **un'alta complessità** che determina la necessità, allo scopo di garantire una pronta ed efficace risposta delle istituzioni ai

BOX 5 – Il rapporto tra gli Uffici Giudiziari minorili e i Servizi Sociali

A seguito della revisione dell'art.111 della Costituzione, il ruolo del Pubblico Ministero Minorile è stato profondamente rivisto e oggetto di ridisegno, con un effetto anche sui relativi ambiti di collaborazione con gli altri attori istituzionali e, in particolare, con i Servizi Sociali. Questi ultimi, infatti, rappresentano, in un certo senso, il **“braccio armato” degli Uffici Giudiziari** preposti alla tutela dei minori, in particolare grazie al ruolo che svolgono in fase di segnalazione ma anche e soprattutto di indagine. In particolare, il **Pubblico Ministero Minorile rappresenta il referente privilegiato dei Servizi Sociali ai fini della segnalazione delle situazioni di potenziale pregiudizio per il minore**, non potendosi rivolgere direttamente al Tribunale che mantiene una posizione di terzietà.

In tale prospettiva, risulta necessario chiarire le aree di intervento dei diversi attori, precisando che:

- a. i Servizi Sociali operano nell'ambito del **principio di volontarietà e della beneficenza**, con azioni di supporto ai nuclei familiari e ai minori. In particolare, qualora si riscontri una possibile situazione di pregiudizio per il minore ma al contempo si ravvisi il favore dei genitori e la loro adesione ad una progettualità per superare la situazione di vulnerabilità sociale, non è previsto l'intervento giudiziario;
- b. il pubblico ministero svolge un'attività di filtro delle segnalazioni, valutando se **sia necessario intervenire sulla responsabilità genitoriale e richiedendo l'intervento del Tribunale a tutela del benessere del minore**;
- c. il Tribunale, dopo lo svolgimento di un'approfondita attività istruttoria, sentite le parti, emette i provvedimenti più adeguati a rispondere ai bisogni del minore.

Nell'ottica di collaborazione, il sistema prevede un **iniziale scambio di informazioni tra la Procura per i Minorenni e i Servizi Sociali**: infatti, nel caso in cui il pubblico ministero non valutasse l'opportunità di procedere e di inviare ricorso al Tribunale per i Minorenni procedendo con l'archiviazione, ne dà comunicazione al Servizio Sociale segnalante in modo tale che quest'ultimo possa continuare la sua azione a supporto del nucleo familiare.

La comunicazione può prevedere anche delle linee di indirizzo per l'attività dei Servizi quali (i) **il monitoraggio della situazione familiare**; (ii) **l'avvio del progetto di sostegno proposto**, con il consenso dei genitori del minore; (iii) **la comunicazione alla Procura**, in caso di pregiudizio per il minore oppure di dissenso da parte dei genitori.

Laddove il pubblico ministero promuova l'azione a tutela del minore, il Servizio sociale avrà come unico referente il giudice delegato del procedimento per meglio definire gli interventi più adeguati a tutela del minore e per recuperare, ove possibile, le risorse familiari.

bisogni dei minori, di **una continua e intensa collaborazione tra attori che perseguono finalità istituzionali differenti**.

In dettaglio, a monte del processo, si segnala l'importanza della **collaborazione tra Uffici Giudiziari e Forze dell'Ordine**, in particolare la Polizia

Locale. Nello specifico, si sottolinea **la costante e proficua cooperazione tra il Nucleo Tutela Donne e Minori della Polizia Locale del Comune di Milano e la Procura Ordinaria** – in particolare, con riferimento al V Dipartimento – con riguardo alla necessità di **concordare le strategie di indagine**. Inoltre, la presenza di due differenti processi – quello penale e quello civile – che si possono attivare a seguito delle segnalazioni da parte della Pubblica Autorità, connota di maggiore complessità il processo e implica **una forte esigenza di coordinamento anche tra gli stessi attori del mondo della Giustizia**. Basti pensare, ad esempio, alla necessaria collaborazione tra Procura Ordinaria e Procura per i Minorenni rispetto alla tempistica con cui poter procedere con il procedimento civile per garantire, al contempo, la tutela del minore e la segretezza delle indagini, in presenza di abusi e maltrattamenti aventi il minore come vittima.

Il coinvolgimento di più attori, d'altro canto, determina **potenziali complessità a livello relazionale** che derivano dalla necessità di mettere a fattor comune “tasselli di informazione” di cui diversi attori sono destinatari, proprio in virtù della presenza di due processi distinti, quello penale e quello civile.

Inoltre, si segnala che tale costante attività di cooperazione avviene in un contesto caratterizzato da **risorse limitate** a disposizione dei diversi attori, sia degli Uffici giudiziari sia del mondo extra-giustizia, in primis con riguardo specifico al sociale. Ciò determina **l'esigenza di ottimizzare tali risorse** (sia di persone sia strumentali), anche nel relazionarsi con gli altri attori della “filiera”.

Infine, si segnala che nel primo rapporto² del GREVIO (*Group of experts on action against violence against women and domestic violence*), un organismo consultivo del Consiglio d'Europa, sullo stato di attuazione della Convenzione di Istanbul³ in Italia, è stata evidenziata **una diffusa carenza nella capacità applicativa da parte dei soggetti istituzionali** rispetto ad alcune disposizioni della Convenzione. In particolare, uno dei punti di attenzione segnalati all'interno del rapporto riguarda la non adeguata specializzazione della magistratura, che non consentirebbe un'efficace traduzione dei principi proposti dalla Convenzione nelle prassi operative e giudiziarie. Nel testo del rapporto, tuttavia, si trova **una notazione molto positiva sul Tribunale di Milano** (pag. 66, par. 210), considerato **un polo di eccellenza nel panorama nazionale** per la capacità di veicolare la necessità che gli standard della Convenzione di Istanbul diventino parte integrante delle prassi deontologiche dei professionisti interessati.

5.2 Il ruolo del Comune di Milano

Per indagare il ruolo e posizionamento del Comune di Milano rispetto al tema dei maltrattamenti e abusi sono state svolte due interviste con la Direzione Politiche Sociali, in particolare con gli Uffici di Coordinamento dei Servizi Sociali Specialistici e di 2° livello – Servizi Minori, Famiglie e Territorialità e l'Unità Diritti e Grave Emarginazione. È bene ricordare che questa tematica è **trasversale a diverse aree di intervento dei Servizi Sociali comunali** e si rivolge a **diversi target di minori e famiglie**. A differenza di altri fenomeni, infatti, il processo di intervento che viene ad essere attivato per i minori vittima di maltrattamenti e abusi necessita di una trattazione personalizzata “a misura di ciascuna vittima”. Di conseguenza, i Servizi Sociali del Comune e gli altri servizi e attori coinvolti operano per una protezione psico-educativa e una presa in carico mirata multidisciplinare e individualizzata del minore.

Nelle interviste che sono state condotte si è cercato di ripercorrere le situazioni più frequenti o più significative rispetto alla numerosità e alla tipologia di interventi che il Comune si trova annualmente a dover gestire, con riferimento sia ad abusi e maltrattamenti diretti subiti dal minore che a casi di violenza assistita. Nel complesso emerge che il ruolo del Comune rispetto al tema si configura ancora una volta nella **direzione di protezione e tutela del maggiore interesse del minore**. Una volta accertata la situazione di maltrattamento e abuso (diretto o indiretto) da parte delle autorità competenti infatti il Comune ha la possibilità di porre in essere diversi percorsi.

5.2.1 *L'intervento del Comune nel percorso di presa in carico*

In termini generali, a prescindere dalle specifiche situazioni origine di maltrattamento e abuso, il Comune è chiamato a svolgere **compiti di tutela e protezione del minore** vittima di questa situazione. Una prima modalità di intervento dell'Ente Locale riguarda le azioni mirate al **recupero dei genitori conseguenti all'esecuzione dei mandati della magistratura per l'attività di intervento diretto sui nuclei familiari e di messa in protezione del minore**. Tali mandati, emanati con provvedimento sia del Tribunale per i Minorenni che del Tribunale Ordinario, possono prevedere interventi al domicilio (attività di assistenza domiciliare o educativa), inserimento in centri diurni di varia natura o, in ultima istanza, inserimenti in comunità

(sia della tipologia “mamma-bambino” che minorile). Indicativamente nel 2019 un terzo dei casi che richiedevano interventi di sostegno socio-educativo del Comune⁴ riguardavano situazioni di **maltrattamento, abuso e violenza assistita**. In parallelo all’intervento del Comune, subentra l’attività delle autorità sanitarie e socio-sanitarie per il supporto e monitoraggio degli aspetti di sostegno specialistico ai componenti del nucleo familiare e ai minorenni in particolare a carattere psicoterapeutico, che dovrebbero essere coordinati con l’intervento sociale.

Le situazioni di maltrattamento e abuso vengono inviate con specifici provvedimenti ai Servizi Sociali del Comune dall’Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, Tribunale per i Minorenni, e da ultimo anche Tribunale Ordinario – IX sezione come da legge n.219 del 10 dicembre 2012 recante “Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali”). Negli ultimi anni l’ampliamento delle competenze del Tribunale Ordinario IX Sezione Civile ha comportato, nel concreto, un aumento delle segnalazioni di abuso e maltrattamento riferite a conflittualità in essere tra genitori che producono situazioni di “violenza assistita”, una delle forme in crescita di maltrattamento a danno dei minorenni. In tali procedimenti peraltro il focus degli attori principali (avvocati e genitori in conflitto) risulta essere quello giuridico-legale che caratterizza il contenzioso tra i genitori mettendo in alcuni casi in ombra gli interventi messi in campo a favore dei minorenni coinvolti nel conflitto. Similmente sono aumentati negli anni **i casi in cui al maltrattamento del minore nella sua forma di violenza assistita si aggiunge quello nei confronti della donna e/o madre**. In questi casi, l’intervento comunale raddoppia e riguarda entrambi i soggetti da sottoporre a tutela, con l’attivazione di inserimenti in spazi adeguati ad accogliere sia il minore che la madre.

Tra le diverse casistiche ricomprese nella tematica dei maltrattamenti e abusi ricadono anche i casi di **violenza assistita**, ovvero i casi in cui il minore non è vittima diretta di violenza ma viene ad esserne toccato nella misura in cui vede (e assiste) a violenze subite dalla madre. La nuova normativa (Legge n. 69 del 19 luglio 2019) ha infatti **introdotto il codice rosso anche per queste fattispecie di reati**, per cui sono stati ulteriormente identificati percorsi di presa in carico dedicati.

Tra i diversi servizi del Comune sul tema figurano **i centri antiviolenza**,

che rappresentano il primo approdo delle situazioni segnalate ai Servizi Sociali o socio-sanitari, oppure alle Forze dell'Ordine o direttamente ai centri stessi; nella Città di Milano questi centri sono per lo più gestiti da soggetti ed enti del Terzo Settore (ivi comprese una pluralità di associazioni locali). Questi centri hanno funzione di ascolto e sentinella sul territorio e sono deputati alla **prima intercettazione delle situazioni più critiche**, a cui segue l'attivazione di una vera e propria presa in carico da parte dei servizi comunali. Altre volte, le situazioni **sono individuate direttamente dal Servizio Sociale professionale dell'ente comunale che può attivare le cosiddette "case rifugio"** quali soluzioni di prima accoglienza. Le case rifugio non sono unità di offerta convenzionate del Comune, in quanto sono **gestite autonomamente da soggetti del Terzo Settore**, ma nei loro confronti il Comune detiene **responsabilità di coordinamento** sulle attività (che vengono ad essere finanziate sia con fondi comunali che regionali attraverso i piani nazionali antiviolenza).

Completamente dedicato ai maltrattamenti e abusi su minori è il servizio **Pronto Intervento Minori del Comune**, che si attiva sia in presenza che in assenza di intervento giudiziario. Il servizio nasce all'inizio degli anni '90 per gestire le situazioni di allontanamenti coatti tramite l'intervento delle Forze dell'Ordine, in modo da agire sulle fragilità del nucleo familiare attivando **percorsi di presa in carico successivi all'allontanamento del minore dalla sua famiglia**. Si tratta infatti di un momento di grande crisi e fragilità per il quale devono essere attivati specialisti sociali, quali quelli messi a disposizione da Pronto Intervento Minori. Nel tempo **le competenze del servizio si sono allargate**, così come si sono diversificati i casi per cui avviene la segnalazione e l'intervento del servizio, arrivando a comprendere i **Minori Stranieri Non Accompagnati** (specie nel periodo in cui la rete della loro accoglienza non era ancora strutturata, si veda il Capitolo 1 per maggiori dettagli) e le **situazioni di emergenza**, ovvero quelle in cui va garantita in tempi immediati la sicurezza del minore. Si tratta spesso di casistiche individuate dalle Forze dell'Ordine e inviate ai Servizi Sociali o in alternativa ai consultori familiari, ai SERT o ad altri servizi che possono gestire le situazioni. È bene precisare che il **Pronto Intervento Minori si attiva solo su segnalazione di altri organi o servizi**, non è pertanto contemplato l'accesso spontaneo del minore.

A seguito delle segnalazioni ricevute, gli interventi di questo servizio riguardano principalmente **indagini psico-sociali, attivazione di équipe per**

la valutazione del bisogno o predisposizione di piani di lavoro (basati su linee guida interne) **per il monitoraggio dei minori**. Le situazioni meno gravi vengono comunque gestite dai Servizi Sociali Territoriali, in quanto il Pronto Intervento Minori si attiva solamente per le situazioni più compromesse. Nel corso del 2019, il Pronto Intervento Minori ha gestito 698 casi (esclusi MSNA): in 229 di questi è stato disposto il collocamento in comunità (Comune di Milano, 2019).

5.2.2 *Le relazioni con gli altri attori*

Rispetto agli attori che si relazionano con il Comune di Milano sul tema maltrattamenti e abusi, i principali sono quelli afferenti al mondo giustizia del territorio milanese, al mondo sanitario e sociosanitario e al Terzo Settore. Più nello specifico si tratta di:

- **Tribunale Ordinario (IX e VIII Sezione Civile), Tribunale per i Minorenni, Procura per i Minorenni, Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario;**
- **Questura e Forze dell'Ordine;**
- **ATS e ASST** soprattutto per servizi specialistici (quali UONPIA, SERT, Consulitori, CPS, NOA e NPI),
- **Comunità per minori e Comunità per Minori con madre** convenzionate con il Comune di Milano;
- **Centri Educativi diurni e imprese sociali** che gestiscono interventi educativi domiciliari;
- **CASC** (Centro Aiuto Stazione Centrale), in funzione del caso da gestire;
- **Rete Antiviolenza Milano;**
- **SVSD**, Servizio Specialistico pubblico presso la Clinica Mangiagalli per il trattamento di situazioni di violenza di genere e violenza domestica.

5.2.3 *Punti di forza e debolezza del percorso di presa in carico*

Un punto di forza sul maltrattamento e l'abuso è la **crescente capacità dei servizi del Comune di Milano di intercettare situazioni di fragilità e difficoltà dei nuclei familiari**, dei genitori singoli, della rete dei servizi edu-

cativi in collaborazione coi servizi sociali in modo da prevenire situazioni di effettivo pregiudizio. In caso di intervento su mandato della Magistratura con pregiudizio conclamato, un ulteriore punto di forza è l'**articolazione** (Pronto Intervento, Servizi Sociali territoriali e Servizi Affidi, Spazio neutro etc.) **di diversi percorsi e offerte di supporto socio-educativo** per personalizzare e adattare gli interventi al bisogno dei singoli e delle singole situazioni.

Altro punto di forza del lavoro svolto sul tema maltrattamenti e abusi nella città di Milano, emerso dalle interviste, riguarda **le relazioni tra soggetti istituzionali e Terzo Settore**. Quest'ultimo per lungo tempo è stato protagonista degli interventi diretti sui minori e sui nuclei familiari oggetto di violenza di genere, avendo avviato servizi e punti di ascolto – rete anti-violenza – da lungo tempo in città, poi potenziate dalla promozione di politiche pubbliche per il contrasto alla violenza di genere. Oggi, grazie a un lavoro di costruzione di fiducia, **il livello di collaborazione e di riconoscimento reciproco con il Comune è alto e permette di avviare progettualità specifiche e tavoli di lavoro condivisi** su alcune tematiche particolarmente critiche, come ad esempio sulla **gestione delle case rifugio**, sul tema della violenza assistita e delle diverse comunità etniche, per le quali è necessario approfondire le tematiche di etnopsichiatria e mediazione culturale.

In aggiunta, negli ultimi anni si è assistito ad **un'attenzione crescente nei confronti della tematica della violenza di genere** – per la quale sono ad esempio state create reti anti-violenza e altre disposizioni – a cui non è stata accompagnata una riflessione specificamente legata ai minori. Altrettanto sentita è la **necessità di promuovere interventi integrati che guardino all'unità familiare nel suo complesso**, includendo quindi sia i temi di tutela del minore che interventi e valutazioni sulla capacità genitoriale e sulla fragilità degli adulti coinvolti (identificazione politiche e servizi integrati che superino la distinzione adulto/minore).

In sintesi, il Comune:

- Interviene sul tema maltrattamenti e abusi prevalentemente da due prospettive: in primis, in **caso di violenza di genere su donna madre**, garantendo la supervisione sulle attività delle case rifugio e accompagnando i nuclei genitori/figli con le risorse socio-educative, lavorative e abitative dei servizi sociali;

- In secondo luogo, interviene su specifico mandato di intervento dell'autorità giudiziaria o di altri servizi sul territorio in caso di **situazione di pericolo per il minore** attivando un insieme di interventi che vanno dal supporto al minore e ad un familiare all'allontanamento del minore in comunità, in affido familiare e in casi estremi utilizzando percorsi specifici tramite il Pronto Intervento Minori;
- Ha tra i propri punti di forza la **rinnovata relazione con il Terzo Settore** e la capacità di avere una comunione di intenti tra più attori per il contrasto alla violenza di genere.

5.3. Il ruolo del Terzo Settore

Come si è evidenziato, il Terzo Settore gioca un ruolo importante nella **gestione delle casistiche oltre che dei servizi disciplinati per il tema dei maltrattamenti e degli abusi subiti da un minore**. Per indagare ulteriormente questo segmento e comprendere le specificità della presa in carico sul tema, sono state svolte tre interviste con: **Spazio Aperto Servizi**, impresa sociale nata a Milano nel 1993 che gestisce servizi per la tutela dei minori – sia territoriali che residenziali – e servizi orientati all'infanzia; **Save The Children Italia**, che gestisce Civico Zero, centro diurno per i minori; **Action Aid**, che si occupa di empowerment femminile e casi di violenza assistita. Nel complesso emerge che il ruolo del Terzo Settore è un ruolo di prim'ordine poiché impegnato direttamente nella gestione (contrattualizzata in convenzione con l'ente comunale) di una pluralità di diversi servizi a tutela del minore.

5.3.1 *Il ruolo del Terzo Settore e il suo intervento nel percorso di presa in carico*

Gli enti del Terzo Settore intervengono a vari livelli e intensità sulla tematica dei maltrattamenti e degli abusi. Essi possono essere infatti coinvolti nella gestione diretta dei servizi in accreditamento (tramite appalto comunale) oppure come parte integrante dell'équipe comunale dell'Area Territorialità dei Servizi Sociali (per Spazio Aperto Servizi, ad esempio, è questo il caso in partnership con altri partner come Diapason e Farsi Prossimo). Questi interventi possono configurarsi come **primo intervento o tratta-**

mento di durata variabile. Tra i diversi servizi, si possono citare lo **Spazio Neutro** (esempio di contrattualizzazione al Terzo Settore), che si tratta di un luogo protetto in cui il minore può mantenere una relazione con i suoi genitori a seguito di separazione, divorzio conflittuale, affido ed altre vicende di grave e profonda crisi familiare, gli **interventi e i percorsi di assistenza domiciliare al minore** (che si attivano sempre su impulso del Servizio Sociale anche a seguito di mandato dell'autorità giudiziaria), le **comunità residenziali** (dove il minore può esser collocato su mandato del Servizio Sociale del Comune che ha posto in essere la convenzione con il dato ente del Terzo Settore). Tra questi, è possibile citare il centro diurno Civico Zero di Save The Children Italia, che a Milano eroga servizi di base e di prima accoglienza per i minori e ne facilita l'accesso ai servizi istituzionali erogati dall'ente comunale.

Oltre ai servizi che necessitano di un forte raccordo e di una forte collaborazione con i Servizi Sociali del Comune, **gli enti del Terzo Settore sono dotati di servizi ad accesso diretto che si identificano con l'acronimo CTIF** (ovvero Cura e Terapia per l'Infanzia e la Famiglia). Questi centri hanno nel tempo maturato una solida *expertise* nella trattazione dei casi di abuso e maltrattamenti ai danni del minore, sia in riferimento a consulenze psicologiche che legali. Talvolta, le famiglie ed i minori vengono indirizzati ai CTIF dalle aziende sanitarie del territorio (nella città di Milano, ad esempio, l'ASST Fatebenefratelli ha un consultorio specializzato nelle casistiche di maltrattamento e abuso infantile). Vi sono infine **Enti del Terzo Settore che si occupano della tematica degli abusi e maltrattamenti a danni del minore in maniera indiretta**, in quanto il loro focus è incentrato su azioni di *empowerment* femminile in collaborazione con i centri anti-violenza del territorio.

5.3.2 La relazione con gli altri attori

La pluralità di attori che interagiscono con il Terzo Settore è variegata. Tra questi, si possono identificare:

- **Comune di Milano** (Area Residenzialità e Territorialità);
- **Soggetti dell'autorità giudiziaria** (Questura, Prefettura, Tribunale dei Minorenni, Tribunale Ordinario);
- **Agenzie per la promozione dell'autonomia dei minori** (agenzie per la formazione lavorativa, ecc.);

- **Aziende sanitarie** (ASST, consultori, ecc.);
- **Altri soggetti del Terzo Settore** (Farsi Prossimo, Diapason, ecc.). Non di rado gli enti del Terzo Settore si organizzano in Associazioni Temporanee di Intenti (ATI) per la gestione degli appalti comunali;
- **Scuole, famiglie, realtà associative del territorio.**

5.3.3 *Punti di forza e debolezza del percorso di presa in carico*

Tra le maggiori criticità che contraddistinguono le azioni del Terzo Settore in tema di maltrattamenti e abusi, ricade la **frammentazione e la conseguente difficile ricomposizione del percorso di presa in carico del minore**. Le relazioni e la collaborazione in essere con i diversi attori della filiera sono stati spesso oggetto di intervento negli ultimi anni, anche se sempre vi è un efficace raccordo, soprattutto con riferimento alla differenza nei tempi di intervento del segmento giudiziario rispetto a quelli che la situazione imporrebbe (la tempestività in alcuni casi può rappresentare un elemento decisivo per la corretta tutela del minore). La città di Milano in questo contesto rappresenta comunque **una realtà strutturata e avanzata** nella trattazione del tema, in virtù delle solide collaborazioni coltivate negli anni.

5.4 **Le principali evidenze in un'ottica comparativa**

La seguente tabella vuole offrire una prospettiva di sintesi circa il ruolo dei diversi attori all'interno del processo di tutela dei minori, con riferimento specifico all'ambito dei maltrattamenti e degli abusi. In linea con quanto evidenziato all'interno dei precedenti capitoli, viene sintetizzato il ruolo dei diversi attori, i principali ambiti di miglioramento e punti di forza con riguardo al processo di tutela e le relazioni instaurate con i diversi attori.

Tabella 5.3 La presa in carico dei casi di maltrattamento e abuso di minori dal punto di vista del mondo della Giustizia, del Comune di Milano e del Terzo settore

Abusi e maltrattamenti	La Giustizia	Il Comune	Il Terzo Settore
Il RUOLO nel percorso di presa in carico	Si occupa del processo penale e civile con riguardo alla tutela dei minori e in particolare ai procedimenti penali a carico degli autori adulti dei reati e dei genitori dei minori.	Un volta accertata la casistica da parte del Tribunale, il Comune interviene tramite la propria rete di servizi sociali e tramite incarichi alle imprese sociali del terzo settore con diversi percorsi di sostegno e protezione calibrati e personalizzati per ciascuna situazione di danno e necessità rilevata.	Gestisce a diverse intensità servizi territoriali e residenziali (comunità, ecc.) su formale incarico del Comune, di ASST o su propria iniziativa.
La relazione con QUALI attori?	Pubblica Autorità, Servizi Sociali e socio-sanitari, istituzioni scolastiche, cittadini, Forze dell'Ordine, comunità e strutture di accoglienza dei minori.	Tribunale Ordinario e Tribunale per i Minorenni, Procura per i Minorenni; Questura e Forze dell'Ordine; ATS e ASST soprattutto per servizi specialistici; Comunità per minori; Scuola; Famiglie; Agenzie per l'autonomia lavorativa di minori e genitori.	Comune di Milano; Soggetti dell'autorità giudiziaria (Questura, Prefettura, Tribunale dei Minorenni); Agenzie per la promozione dell'autonomia dei minori (lavorativa, abitativa); Aziende sanitarie; Scuole, famiglie, ecc.
Punti di FORZA	Collaborazione con gli altri attori istituzionali, anche grazie a protocolli di intesa.	Collaborazione tra soggetti istituzionali e Terzo Settore.	Milano negli anni ha posto in essere delle collaborazioni particolarmente efficaci ed innovative sul tema
Punti di DEBOLEZZA	Limitate risorse a disposizione, complessità nel mettere a fattor comune le informazioni, le modalità e le tempistiche di attivazione che caratterizzano il processo civile e penale.	Percorsi di presa in carico non sempre chiari; promuovere interventi integrati che guardino sia al minore che all'unità familiare nel suo complesso.	Frammentazione della filiera della presa in carico Diversi tempi di azione del lato giudiziario e del lato operativo della presa in carico.

Note

¹ Con “vittimizzazione secondaria” si fa riferimento a una condizione di ulteriore sofferenza e oltraggio sperimentata dalla vittima in relazione ad un atteggiamento di insufficiente attenzione da parte delle autorità di controllo nella fase del loro intervento e si può manifestare in ulteriori conseguenze psicologiche negative che la vittima subisce.

² GREVIO (2020) *Baseline Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, GREVIO/Inf(2019)18, accessibile tramite: <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>

³ Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 7 aprile 2011.

⁴ Fonte: documento interno del Comune di Milano.

6. I minori e la rete web

di *Marta Barbieri e Lorenza Micacchi*

6.1 Il ruolo degli Uffici Giudiziari

Il quarto e ultimo approfondimento tematico è relativo al rapporto tra i minori e la rete. In primis, come evidenziato nel capitolo due, è importante sottolineare **la complessità che caratterizza i fenomeni connessi ai reati in rete**, che vedono il coinvolgimento dei minori nel duplice ruolo di vittime e di artefici. Tale complessità è per lo più ricollegabile al **carattere “emergente”** che connota la maggior parte di tali fenomeni e alla difficoltà che si riscontra nel ricondurli a fattispecie giuridiche nuove o già esistenti. Al di là, tuttavia, della necessità di innovazione normativa sul tema del rapporto tra i minori e la rete e di una costante evoluzione delle fattispecie normative ad essi legati, l'ulteriore complessità è da ricondursi alla necessità di **un approccio multidisciplinare** alla gestione del fenomeno, allo scopo di mettere a fattor comune non solo la dimensione giuridica, ma anche quella pedagogica/educativa e psicologica.

In prima istanza, il tema della multidisciplinarietà implica la necessità di **ripensare gli strumenti atti ad evitare l'emergere e il diffondersi di simili condotte tramite la rete**, attraverso **politiche di sensibilizzazione** destinate ai più giovani ma soprattutto, come sottolineato dal Procuratore presso il Tribunale dei Minorenni di Milano, mediante la creazione di una più ampia **“cultura della sicurezza”** che preveda il **coinvolgimento attivo di una molteplicità di portatori di interessi**, oggetto di indagini all'interno del presente paragrafo. Infatti, risulta quanto mai fondamentale monitorare e gestire tali fenomeni e le relative modalità di coinvolgimento dei minorenni in quanto questi ultimi **sono dotati delle competenze digitali necessarie per l'impiego dei canali informatici** attraverso cui si manifestano tali reati;

tuttavia **sono privi delle competenze relazionali per poter interpretare efficacemente la rete** e gli scambi sociali che si realizzano attraverso i canali online.

In tale prospettiva, **il ruolo dei genitori e della famiglia risulta quanto mai fondamentale** per favorire l'emergere di simili fenomeni che si caratterizzano per **un'alta percentuale di sommerso**. La componente sociale e psicologica che li connota (basti pensare al cyberbullismo) fa infatti sì che i minori siano restii a denunciare quando ne sono vittima. Inoltre, come dimostrato dalle evidenze nazionali e internazionali, l'essere vittime di simili fenomeni predispone il minore a diventarne un domani potenziale artefice. Peraltro, i genitori che avrebbero le competenze relazionali per aiutare il minore ad interpretare correttamente simili fenomeni e a riconoscere potenziali rischi connessi all'uso di internet, non dispongono delle competenze digitali necessarie a supervisionare i loro figli.

In aggiunta ad una riflessione sull'importanza dell'educazione ai fini della tutela dei minorenni nell'ambiente digitale, **è necessario analizzare il rapporto dei minori con la rete anche attraverso una lettura psicologica di tali fenomeni**.

Come, infatti, sottolineato dal Garante per l'infanzia di Regione Lombardia, **l'elemento psicologico risulta fondamentale per comprendere l'epidemiologia del fenomeno**. Il fatto che alcuni fenomeni potenzialmente lesivi del benessere psico-fisico dei minori transitino attualmente attraverso la rete aumenta i danni di cui i giovani sono potenzialmente oggetto, in virtù del fatto che **questi ultimi costruiscono la propria identità personale sulla base della loro identità sociale**. In tale prospettiva, un attacco all'immagine sociale dell'individuo per il tramite della rete si traduce in un attacco alla sua persona; tale crisi identitaria espone la vittima a conseguenze potenzialmente particolarmente rilevanti. Pertanto, **la tutela dei minori dai pericoli della rete deve fondarsi sull'integrazione della prospettiva psicologica a quelle più squisitamente educative e giuridiche**, capace di sostanzarsi in un **approccio sistemico** alla gestione di simili fenomeni nell'ottica del coinvolgimento di diversi portatori di interesse, a partire dagli insegnanti e dai genitori.

6.1.1 *L'intervento degli Uffici Giudiziari nel processo di presa in carico*

La tutela dei minori, con specifico riferimento ai minori e alla rete, si caratterizza per **una filiera complessa** che prevede il coinvolgimento di una molteplicità di attori sin dalla raccolta di segnalazioni e denunce. In dettaglio, si articola su due processi distinti, quello penale e quello civile.

In particolare, nel caso in cui il minore sia vittima del reato, il procedimento penale è in capo alla Procura Ordinaria e, a seguire, al Tribunale Ordinario quando è un adulto ad essere indagato per un reato perpetrato via web a danno di un minore.

Qualora sia opportuno attivare una tutela in favore del minore vittima, e questo appartenga a un contesto familiare problematico, i Servizi Sociali territoriali sono chiamati ad approfondire la sussistenza di un possibile pregiudizio del minore non affrontabile attraverso liberi e accettati interventi da parte dei genitori e della famiglia. **Tale situazione di pregiudizio sarà oggetto di un ricorso, presentato dalla Procura al Tribunale per i Minorenni.** La funzione di indagine della Procura per i Minorenni è limitata agli **accertamenti preliminari** volti a comprendere se e quale ricorso proporre al Tribunale mentre sarà quest'ultimo a procedere con ulteriori valutazioni, sempre avvalendosi dei Servizi Sociali.

Qualora il minore sia, invece, autore del reato – circostanza particolarmente frequente con riferimento ai reati perpetrati via web – si procede con l'attivazione del processo penale – ed eventualmente, in parallelo di quello amministrativo/rieducativo, che prevede l'intervento di diversi attori – oltre agli Uffici Giudiziari – tra cui l'USSM (Ufficio di servizio sociale per i minorenni) e i Servizi Sociali Territoriali (i quali intervengono nel caso in cui il minore sia denunciato in stato di libertà secondo la prassi in atto nel territorio lombardo). In dettaglio, i servizi dell'USSM intervengono nel caso di minori sottoposti a provvedimenti restrittivi della libertà personale mentre, per l'appunto, nel caso in cui il minore denunciato sia in stato di libertà la competenza spetta al Servizio Sociale Territoriale. Come anticipato, quest'ultima rappresenta una specificità lombarda in quanto altrove la titolarità dell'intervento è sempre in capo al servizio ministeriale, il quale si avvale a sua volta della collaborazione di quello territoriale. I diversi attori coinvolti intervengono all'interno della filiera in diversi momenti, in fase preliminare di indagine psico-sociale e con riferimento ai percorsi psico-socio-educativi.

In entrambi i casi, un ruolo fondamentale viene svolto dalle Forze dell'Ordine – che segnalano le denunce ricevute – così come dalle varie agenzie educative quali in primis la scuola, per il tramite degli insegnanti e degli educatori, e le famiglie. Infatti, vista **l'ingente mole di sommerso che caratterizza il fenomeno, la scarsa emersione dello stesso si traduce in un numero limitato di denunce alle Autorità di Polizia** (in primis, alla Polizia Postale) da parte delle vittime minori.

Di seguito, si propone una rappresentazione grafica dei due flussi, quello penale e quello civile, oggetto di descrizione estesa all'interno dei paragrafi a seguire, con un focus specifico sul caso in cui sia il minore ad essere autore del reato. In particolare, la prima figura riporta la rappresentazione grafica del processo penale, sia con riferimento al caso in cui il minore sia vittima di un reato compiuto da un adulto che qualora sia, invece, il minore autore del reato. Resta nell'ambito della competenza minorile l'ipotesi di un minore autore di reato in danno di vittima anch'essa minore d'età.

Il processo si apre con la segnalazione di una notizia di reato alla Procura per i Minorenni, in virtù del fatto che l'accusato dello stesso sia minorenni. In particolare, viene effettuata sempre una valutazione del contesto sociale in cui il ragazzo è cresciuto e vive al fine di comprenderne la storia, il trascorso e le motivazioni che possano averlo spinto a commettere un simile reato. Tale valutazione, svolta attraverso l'attiva collaborazione di una molteplicità di soggetti – tra cui i Servizi Sociali, l'USSM e le ASST, qualora la specificità della condizione del ragazzo richieda anche il loro intervento – è funzionale ad ottenere anche **una valutazione del rischio di reiterazione di simili condotte**. In tale prospettiva, qualora si ritenga che le condizioni di contesto che hanno portato il minore a compiere il reato possano non riproporsi e, pertanto, viene scongiurato il rischio di reiterazione della medesima o di simili condotte (ex art. 169 c.p.), può essere concesso **il perdono giudiziale**.

Di seguito, invece, si propone una rappresentazione sintetica, in forma grafica, del processo relativo all'istituto della messa alla prova.

Il processo rieducativo

Quando all'esito del processo, evidenziata la colpevolezza del minore imputato, emerge l'opportunità di intraprendere un percorso rieducativo al fine di favorire una evoluzione positiva della personalità ed al contempo scongiurare future ricadute in condotte devianti, si ricorre **all'istituto del-**

Figura 6.1 Processo penale relativo al rapporto tra i minori e la rete

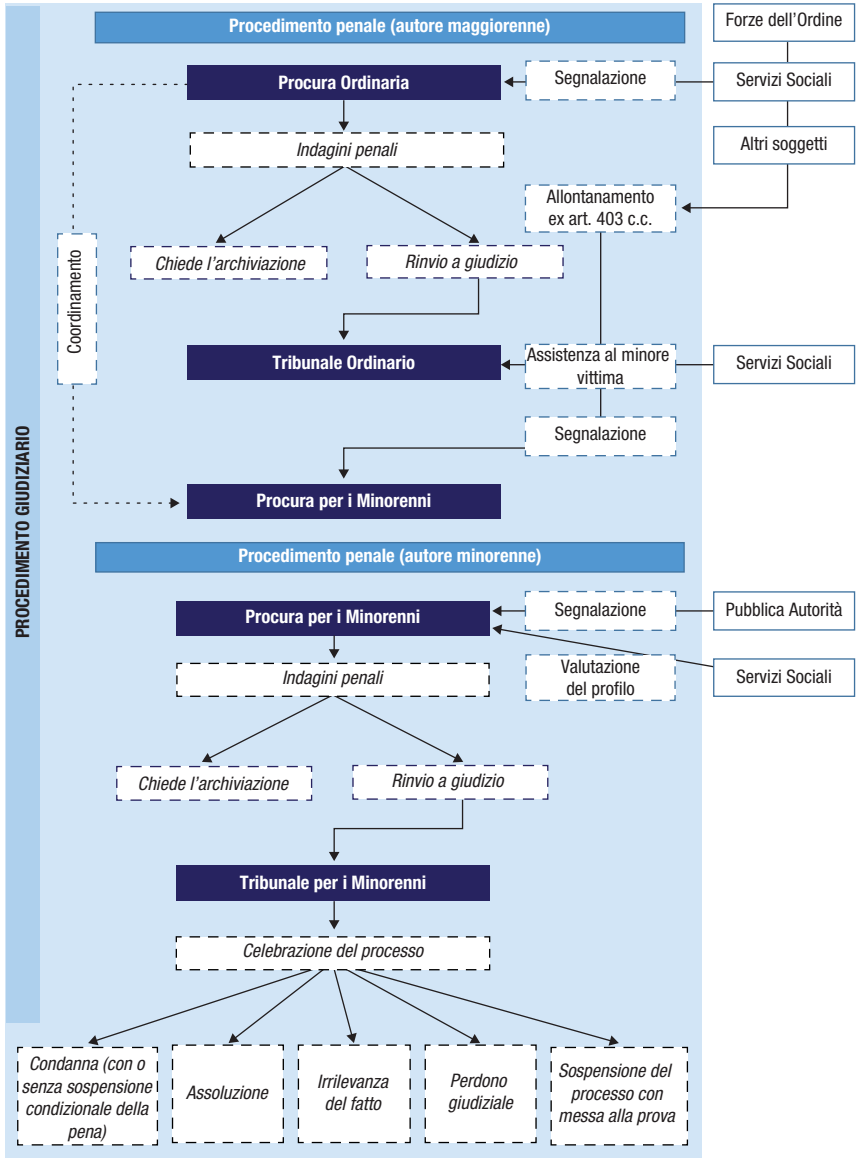
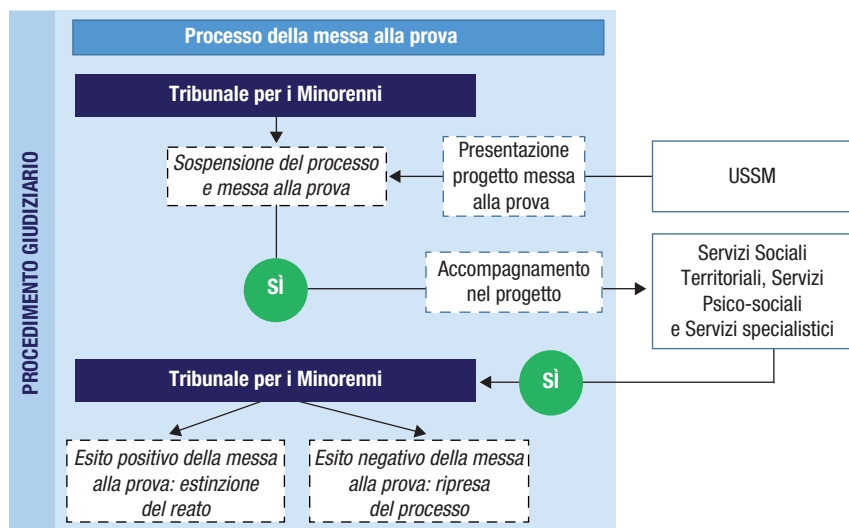


Figura 6.2 Processo della messa alla prova



la messa alla prova. La sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato minorenne rappresenta **una rilevante innovazione normativa**, disciplinata dall'art. 28 del D.P.R. del 1988, volta ad introdurre anche nell'ordinamento italiano i cosiddetti **istituti di "giustizia riparativa"** che caratterizzano gli ordinamenti giuridici della maggior parte dei Paesi Europei. La giustizia riparativa prevede un rilevante cambiamento di prospettiva con riferimento al processo penale, in cui **l'autore di reato, soprattutto se minorenne, viene visto non più solo come soggetto passivo all'interno del processo bensì come parte attiva**, cui viene richiesto di mettere in atto dei precisi comportamenti, in un'ottica rieducativa. In tale prospettiva, risulta fondamentale **il consenso da parte del minore** in quanto la messa alla prova si sostanzia in un vero e proprio "patto" tra il minore e il giudice che si traduce nella co-definizione – insieme al ragazzo – di un progetto, ovvero di una serie di attività che il giovane è chiamato a mettere in atto. La co-definizione del progetto insieme al minore prevede in primis l'attivazione **dell'Ufficio di Servizi Sociali per i Minorenni (USSM)** e prevede **la presentazione del progetto in favore del giovane al Tribunale per i Minorenni**. A fronte dell'accettazione da parte del Tribunale per i Minorenni del

BOX 1 – Focus sull’istituto della messa alla prova

L’istituto della messa alla prova rappresenta una rilevante innovazione normativa all’interno del panorama giuridico italiano in quanto ha segnato un vero e proprio **cambiamento di paradigma in relazione al tema della tutela dei minori**. Nello specifico, attraverso la messa alla prova, è possibile, sospendendo il processo penale, realizzare un intervento progettuale di osservazione, trattamento e sostegno, volto a favorire l’evoluzione della personalità del minorenne autore di reato. Qualora si riscontri un esito positivo della messa alla prova ovvero a seguito di una valutazione favorevole del comportamento del minore e dell’evoluzione della sua personalità, il processo – inizialmente sospeso – si conclude con una sentenza di estinzione del reato, pertanto, in caso di esito positivo della messa alla prova, si assiste ad un pieno superamento della vicenda penale. **La rilevanza di tale istituto risiede proprio nell’attenzione riservata al minore che viene posto al centro del processo giudiziario**. In tale contesto, risulta fondamentale **la valutazione della personalità del minore imputato**, che verrà sottoposta a costante e rigorosa osservazione. Il fine ultimo è quello di cogliere lo sviluppo evolutivo del minore, al contempo incidendo su tale sviluppo, indirizzandolo nella giusta direzione e fornendo gli opportuni aiuti e stimoli affinché il minore stesso possa autonomamente indirizzare la propria personalità verso modelli sociali positivi. In tale prospettiva, la valutazione della personalità del minore imputato non rappresenta più un giudizio astratto sulle qualità personali del giovane o sull’ambiente in cui vive bensì si traduce in un progetto e **in un giudizio concreto**, avente per oggetto le sue scelte di vita, e la costruzione del suo futuro.

In definitiva, la messa alla prova si pone come **una sfida educativa**, al fine di incidere sulla capacità e volontà del ragazzo di modificare la propria condotta di vita. In altri termini, il principio cardine su cui si fonda l’istituto è, pertanto, quello che i **provvedimenti giudiziari debbano avere non solo mera funzione punitiva ma soprattutto rieducativa**: attraverso una simile innovazione legislativa al centro del sistema e della filiera di tutela vengono posti il minore e i suoi bisogni.

Al fine di garantire il buon esito della messa alla prova e di favorire il coinvolgimento attivo del minore, è importante **declinare i progetti sulla base delle esigenze specifiche del ragazzo**. Diversi attori sia tra gli Uffici Giudiziari sia del mondo extra giustizia intervengono nel percorso di presa in carico del minore imputato. A seguito della segnalazione alla Procura per i Minorenni, si avvia la presa in carico del minore che si caratterizza per l’intervento **dell’Ufficio di Servizi Sociali per i Minorenni (USSM) e degli ulteriori presidi di assistenza presenti sul territorio**. Il fine ultimo di tale percorso di presa in carico è quello di **conoscere direttamente la situazione del minore ovvero del contesto sociale in cui vive, a partire dalla famiglia**. In particolare, l’USSM si interfaccia con una serie di attori al fine di raccogliere ulteriori informazioni sul profilo del minore, interpellando anche gli insegnanti e ulteriori stakeholder rilevanti quali i **Servizi Sociali, i servizi socio-sanitari, il privato sociale e le società consortili e cooperative del settore no profit**, che si occupano nello specifico del supporto dei minori devianti. Il progetto viene quindi presentato al Tribunale per i Minorenni e, in caso di accettazione da parte di quest’ultimo, il minore viene affidato ai

Servizi Sociali e del territorio, che si occupano di seguirlo lungo tutto il percorso. Tra le diverse attività da mettere in atto nell'ambito del progetto di messa alla prova può essere previsto, tra gli altri, anche **l'inserimento all'interno di una comunità**.

L'attenzione rivolta alla finalità rieducativa di tale istituto rappresenta il principale punto di forza del processo di presa in carico; tale orientamento risulta essere **trasversale a tutti gli attori coinvolti** e connotare l'intero percorso. I principali ambiti di attenzione e di possibile miglioramento hanno a che fare con **la numerosità dei diversi attori giustamente coinvolti nella presa in carico** e, pertanto, delle **criticità relazionali** che possono a volte caratterizzarlo, oltreché dalla necessità di mettere a fattor comune perimetri differenti di attività.

In definitiva, tale istituto mostra come **gli ambiti della tutela dei minori siano particolarmente diversificati e fortemente orientati ai bisogni dei minori**, con l'intento di favorire attraverso un processo di ri-educazione o di educazione vera e propria, **un effettivo cambiamento dello stile comportamentale del minore**, allontanandolo dal reato commesso e promuovendone il senso di responsabilità per il futuro, in modo da non ritrovarsi più ad agire condotte illecite.

Al contempo, la messa alla prova è un istituto particolarmente versatile che si presta a situazioni ed esigenze diversificate del minore: una condotta antiggiuridica può infatti essere sintomatica di una transitoria crisi di adattamento o un primo indizio del rischio di un *modus vivendi* criminale. In entrambi i casi, la messa alla prova risulta potenzialmente efficace in quanto, nel primo caso, prevede di evitare una pena detentiva per il minore che potrebbe avere un **effetto "stigmatizzante"** sul minore e sul suo processo evolutivo. D'altro canto, attraverso la realizzazione di un programma di intervento e sostegno si può limitare la possibilità di escalation nella carriera deviante. Infine, si sottolinea l'importanza di gestire le conseguenze di un esito negativo della messa alla prova sul minore, in quanto quest'ultimo potrebbe imputare all'esito negativo della messa alla prova le successive conseguenze a livello penale.

In definitiva, il ricorso all'istituto della messa alla prova si esplica con forza nel principio sottostante la previsione della sospensione del processo e della messa alla prova. **Il minore anche se "deviante" ovvero autore di comportamenti illeciti e potenzialmente colposi rappresenta comunque oggetto di tutela da parte dell'ordinamento italiano** e, in particolare, della giustizia minorile in una prospettiva rieducativa.

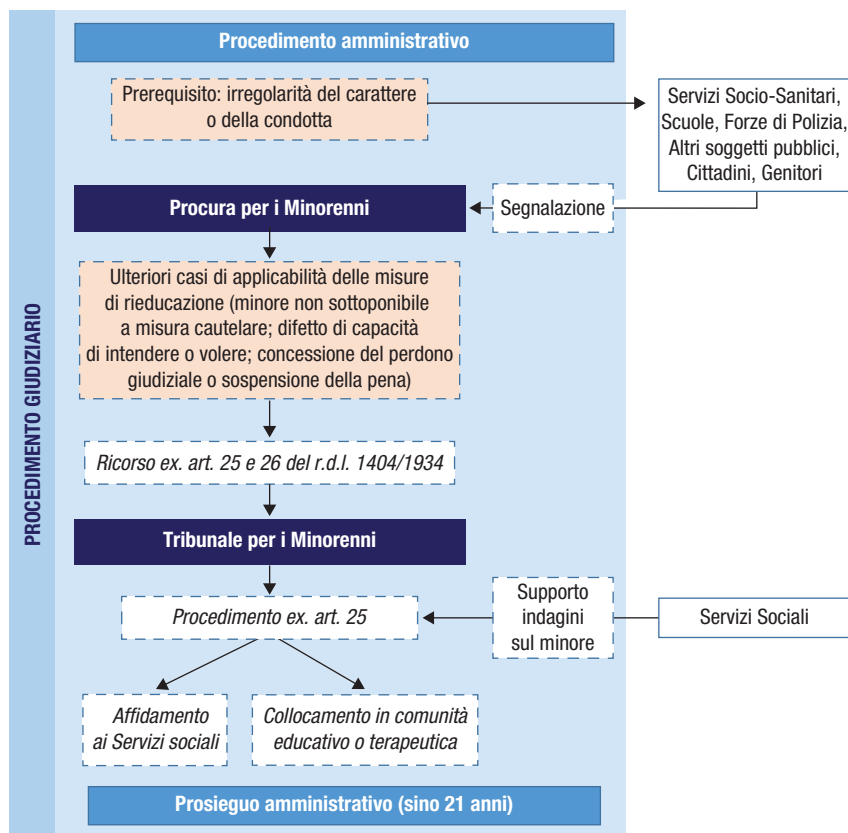
progetto, i **Servizi Sociali** e del territorio si occupano di seguire il ragazzo nel proseguo del percorso.

L'esito del processo rieducativo

Un esito positivo della messa alla prova, secondo quanto previsto dalla normativa, comporta **la misura premiale dell'estinzione del reato** con sentenza di non luogo a procedere oppure di non doversi procedere, a seconda

del fatto che la sentenza sia intervenuta in sede di udienza preliminare (ex art 425 c.p.p., e art. 32, comma 1 del D.P.R. 448/88) oppure in sede di dibattimento (art. 531 c.p.p. e art. 33 del D.P.R. 448/88). L'istituto si caratterizza per **un'alta efficacia in quanto l'esito positivo si riscontra nell'80% dei casi**; in caso di esito contrario, il processo viene invece ripreso da dove era stato interrotto. D'altro canto, l'efficacia dell'istituto, qualora si riscontri un esito positivo, viene confermato anche da una recente ricerca¹ in cui si evidenzia che circa il **70%** dei ragazzi che avevano conseguito un esito positivo nel percorso di messa alla prova **si asteneva negli anni successivi dal commettere altri reati**.

Figura 6.3 Processo civile relativo al rapporto tra i minori e la rete



Anche l'esito prevede **l'attivo coinvolgimento di una serie di attori che contribuiscono direttamente e indirettamente al percorso rieducativo del minore** quali il Pubblico Ministero, i genitori del ragazzo o chi esercita su di lui la responsabilità genitoriale, il difensore, i Servizi Sociali, la persona offesa dal reato e il minore stesso.

Infine, la Figura 6.3 propone una rappresentazione grafica del processo relativo ai cosiddetti procedimenti amministrativi e degli attori istituzionali che, nell'ambito di tale processo, interloquiscono con l'Autorità Giudiziaria.

Apertura di un procedimento amministrativo

La legge prevede che le misure amministrative si applichino in caso di **manifeste prove di irregolarità nella condotta** e che prevedano l'attivo coinvolgimento di una serie di attori sia del mondo Giustizia sia di quello extra Giustizia. Il concetto di "irregolarità" nella condotta si traduce, secondo quanto esplicitato dalla normativa, in *"situazioni di disagio, disadattamento e persino devianza e che, quindi, rappresentano un serio ostacolo al pieno sviluppo del processo evolutivo del giovane pregiudicandone il fondamentale diritto a veder tutelati i bisogni centrali per la formazione della sua personalità"*. In dettaglio, vengono per lo più ricondotte alle seguenti problematiche: alcolismo, tossicodipendenza, fughe da casa, comportamenti autolesivi (compresi i disturbi alimentari), forme di sopraffazione nei confronti dei coetanei, dipendenza da internet, ludopatia, rifiuto o abbandono scolastico, mancanza di rispetto delle norme familiari o di altre istituzioni sociali. In altri termini, tali comportamenti possono non avere valenza penale (cosiddetti comportamenti "predevianti") o in alternativa possono essere penalmente rilevanti, ma accomunati dal fatto di mettere in pericolo l'integrità personale propria o altrui. Questi ultimi sono regolati dall'articolo 25 del R.d.l. 1404/1934, in seguito modificato dalla legge n° 888 del 1956 e possono essere attivate dal Pubblico Ministero per i Minorenni. In particolare, il Procuratore della Repubblica per i Minorenni, l'Ufficio di Servizio Sociale Minorile, i genitori o il tutore del minore, e tutti gli organismi di educazione, protezione e assistenza del giovane possono riferire al Tribunale per i Minorenni che è chiamato a svolgere indagini sulla personalità del minore all'esito delle quali, con decreto, dispone: (i) **il suo affidamento ai Servizi Sociali**, (ii) **il suo collocamento in idonea struttura educativa ovvero terapeutica, così**

interpretandosi oggi l'originario riferimento alle case di rieducazione o gli istituti medico-psico-pedagogici.

Tali misure di rieducazione si applicano anche laddove si abbia notizia dell'esercizio della prostituzione da parte di un minore, secondo quanto previsto dall'art. 25 comma bis. Qualora abbia notizia di un simile comportamento deviante, il Pubblico Ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio ha l'obbligo di darne avviso immediato alla Procura per i Minorenni, affinché possano essere adottati tutti i provvedimenti per la tutela dei minori ed eventualmente possa essere proposta al Tribunale la nomina di un curatore. Si segnala, inoltre, la possibilità per il Tribunale per i Minorenni di procedere d'ufficio in casi di particolare urgenza. I suddetti provvedimenti si applicano anche ai minori stranieri privi di assistenza in Italia che risultino essere vittima dei delitti di prostituzione minorile, pornografia minorile e tratta di persone.

È importante sottolineare che l'irregolarità del carattere o della condotta rappresenta il presupposto del procedimento amministrativo. Inoltre, si evidenzia che l'art. 26 del r.d.l. n.1404/34, estende l'intervento rieducativo a specifiche ulteriori situazioni: (i) qualora il minore sia sottoposto a procedimento penale nel caso in cui non possa essere sottoposto alla misura di custodia cautelare in carcere (fattispecie piuttosto frequente tra quelle previste ex art. 26); (ii) qualora il minore sia stato prosciolto per difetto della capacità di intendere e di volere, in assenza di applicazione di una misura di sicurezza; (iii) nei casi in cui al minore sia stato concesso il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena, ad esempio, nel caso di messa alla prova.

I procedimenti amministrativi vedono per lo più coinvolti minori già in carico ai servizi territoriali per provvedimenti circa la responsabilità genitoriale, e vengono per lo più attivati in prossimità del compimento della maggiore età, il più delle volte protraendosi nel tempo fino al termine massimo previsto del ventunesimo anno di età (proseguo amministrativo), su richiesta dello stesso ragazzo diventato maggiorenne. A tal riguardo, è importante sottolineare che la finalità principale del prosieguo amministrativo è quella di non interrompere, e quindi portare a compimento, i progetti educativi attivati che evidentemente hanno dato esito positivo fino a quel momento, prescindendo dunque da ulteriori manifestazioni di irregolarità o devianza.

Infine, è importante sottolineare l'attività di monitoraggio – che si protrae nel tempo – svolta dal Tribunale per i Minorenni. Il fine ultimo di tale

monitoraggio è quello di verificare, anche mediante il loro ascolto diretto, la rispondenza e la coerenza degli interventi educativi attuati in favore dei ragazzi.

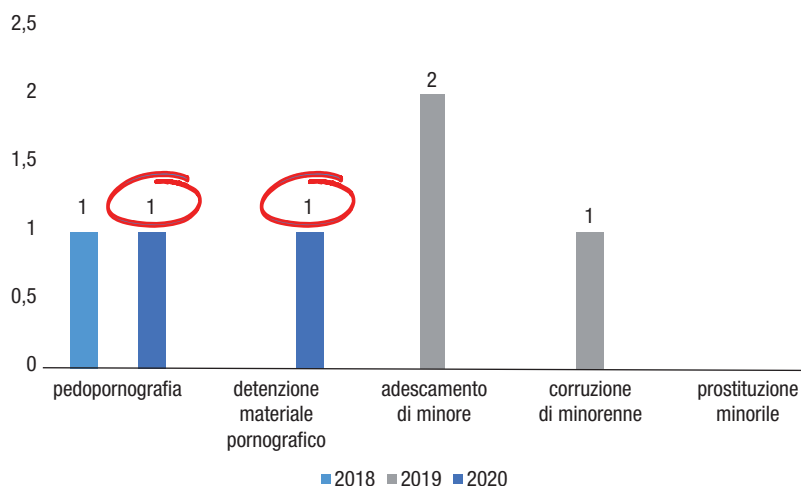
6.1.2 I dati del sistema giudiziario milanese

La seguente sezione prevede una trattazione distinta, relativamente a (i) i dati relativi alla Procura Ordinaria per atti commessi da maggiorenni nei confronti di minori e (ii) gli atti relativi ai reati commessi dai minori, raccolti dalla Procura per i Minorenni. Alla luce anche della novità dei fenomeni e delle fattispecie oggetto di analisi si segnala la limitata disponibilità di dati da parte del Tribunale Ordinario e del Tribunale per i Minorenni.

A monte della filiera di tutela dei minori relativamente a tali reati si segnala il ruolo dell'autorità Pubblica e, in particolare, delle Forze dell'Ordine nella raccolta e nell'invio delle notizie di reato. A titolo esemplificativo, si riportano di seguito i dati della Polizia Locale con riferimento ad alcune fattispecie specifiche, ricollegabili ai reati commessi in rete aventi per vittima i minori.

Tali fattispecie si caratterizzano per un numero limitato di denunce, dato che conferma la scarsa emersione del fenomeno. Al contempo, i reati

Figura 6.4 Dati della Polizia Locale circa i reati in rete



connessi alla pedopornografia e alla detenzione di materiale pedopornografico hanno subito un aumento nel 2020 rispetto all'anno precedente. Tali dati sono tuttavia ricollegabili a pochi casi isolati. Pertanto, al fine di avere contezza del fenomeno e della sua eventuale emersione, tali dati devono essere ulteriormente incrociati con quelli di altri attori istituzionali, quali ad esempio, la Polizia Postale.

Con riferimento ai dati della Procura Ordinaria, sono stati presi in esame i seguenti reati in relazione agli anni 2018, 2019 e al primo semestre del 2020. Per ciascuna fattispecie, i dati sono stati dapprima riportati in tabella, con il dettaglio completo del numero di pendenti ad inizio periodo, sopravvenuti ed esauriti, distinguendo tra quei reati con autore noto e quelli con autore ignoto.

Con riguardo specifico ai procedimenti iscritti, ovvero alle denunce pervenute alla Procura Ordinaria relativamente ai reati perpetrati via web aventi come vittime i minori, nel triennio 2018-2020 (con riferimento solo al I semestre), è possibile evidenziare i seguenti trend:

- **Rispetto ai reati di pornografia minorile e di detenzione di materiale pedopornografico**, si evidenzia, nel primo caso, per il 2019, un calo delle denunce rispetto al 2018 (-28%) in presenza di autore identificato mentre **un aumento delle denunce a carico di ignoti (+20%)**. Rispetto al reato di detenzione di materiale pedopornografico, emerge un trend simile benché più contenuto in termini numerici: in presenza di autore identificato, **nel 2019 si riscontra un decremento dell'8%** circa rispetto all'anno precedente mentre, per quanto concerne il medesimo reato **con autore ignoto, si registra un incremento del 6% nel biennio**. Tuttavia, è importante sottolineare come, in previsione, **l'anno 2020 si caratterizzi per un forte incremento di tali reati, sia con autore noto sia ignoto**. Infatti, relativamente alla pedopornografia, solo nei primi sei mesi del 2020 si sono registrate **55 denunce** a carico di soggetti individuati (pari all'80% del dato complessivo annuo relativo al 2019) e ben **68** a carico di ignoti (con già **un aumento del 6%** rispetto all'anno precedente). Anche rispetto al reato di detenzione di materiale pedopornografico, emerge un trend simile: nel primo semestre 2020, sono stati già registrati casi pari in numero al 67% delle denunce del 2019 con autore identificato mentre, per quanto riguarda i reati ad opera di

Tabella 6.1 Dati della Procura Ordinaria, reati in rete con autore identificato

Reati con autore identificato	Anno 2018			Anno 2019			I semestre 2020		
	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti
Pedopornografia (art. 600-ter c.p.)	95	95	96	94	68	87	75	55	32
Detenzione materiale pornografico (art. 600-quater c.p.)	160	84	93	151	77	88	140	52	37
Adescamento di minori (art. 609 undecies c.p.)	83	88	90	81	94	84	91	36	31
Corruzione di minorenni (art. 609 quinquies)	14	18	17	15	15	21	9	9	5
Prostituzione minorile (art. 600 bis)	50	24	43	31	23	29	25	5	5

Tabella 6.2 Dati della Procura Ordinaria, reati in rete con autore ignoto

Reati con autore ignoto	Anno 2018			Anno 2019			I semestre 2020		
	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti
Pedopornografia (art. 600-ter c.p.)	44	53	61	36	64	44	56	68	36
Detenzione materiale pornografico (art. 600-quater c.p.)	5	15	10	10	16	12	14	14	14
Adescamento di minori (art. 609 undecies c.p.)	49	55	59	45	99	77	67	41	24
Corruzione di minorenni (art. 609 quinquies)	5	5	6	4	8	6	6	3	3
Prostituzione minorile (art. 600 bis)	24	13	14	23	6	12	17	1	1

- ignoti, l'ammontare dei procedimenti sopravvenuti nei primi 6 mesi del 2020 è pari già all'87% del dato complessivo relativo al 2019;
- **Con riguardo all'adescamento di minore**, fattispecie di reato che spesso viene perpetrata via web, nel 2019 si riscontra **un aumento di circa il 7% rispetto all'anno precedente nel caso di autore noto e un incremento ben più rilevante e marcato nel caso di autore ignoto (+80%)**. Relativamente ai primi dati disponibili per il 2020, i procedimenti per adescamento di minore a carico di autori noti sono rispettivamente pari al 38% di quelli relativi all'intero anno 2019 e al 40% di quelli del 2018. Nel caso di autore ignoto, il primo semestre 2020 ha fatto registrare un numero di denunce pari già al 74% del dato relativo al 2018 e al 41% di quello registrato per il 2019;
 - **Rispetto alla corruzione di minorenni**, reato legato al fatto di far assistere volontariamente un minore ad un atto sessuale o di mostrare e condividere con lui materiale pornografico, nel 2019 si è registrato **un calo del 16%** delle denunce a carico di soggetti identificati e **un aumento del 60% in presenza di autore ignoto**. Nel I semestre del 2020, si evidenzia un numero di casi pari al 60% circa del dato relativo al 2019 in presenza di autore noto mentre pari al 37% delle denunce con autore ignoto. In linea generale, in termini assoluti, **tale fattispecie è piuttosto residuale e implica un numero piuttosto limitato di casi**;
 - **In relazione alla prostituzione minorile**, per il 2018-2019 si riscontra **un trend grossomodo costante** con riferimento ai sopravvenuti con autore noto mentre si evidenzia **un decremento nel caso di ignoti (-53%)**. **I dati relativi al 2020 mostrano una certa contrazione**, con solo 5 casi denunciati a carico di autore identificato (pari al 21% del dato dell'anno precedente) e un solo caso a carico di ignoti.

Relativamente alle suddette fattispecie, è importante sottolineare che questi ultimi si caratterizzano per un **alto livello di urgenza degli interventi da mettere in atto**, per un **elevato grado di complessità**, legato alla necessità di rapportarsi nel processo con diversi attori a partire dall'Autorità di polizia, dai Servizi Sociali Territoriali, dalle scuole e dalle famiglie. D'altra parte, **il fenomeno risulta ingente soprattutto relativamente ad alcuni reati specifici**, per i quali si registra un trend di preoccupante crescita. In dettaglio, come evidenziato a seguito delle interviste svolte con diversi attori sia degli

Uffici giudiziari sia esterni al mondo Giustizia², è emerso **un aumento ingente e preoccupante delle casistiche legate alla pedopornografia e alla diffusione di materiale pedopornografico nel primo semestre del 2020** e, in particolare, durante il periodo del lockdown. Infatti, come emerge dalla lettura dei dati, il numero delle denunce relative a tali fenomeni è in continua crescita. Il dato risulta ancora più preoccupante visto il fatto che, alla luce dell'emergenza sanitaria, **sono stati verosimilmente oggetto di denuncia unicamente i casi più drammatici ed urgenti** mentre è possibile ipotizzare **una quota rilevante del fenomeno "sommersa"** in quanto non oggetto di denuncia. In dettaglio, per la prima volta si è delineata **la presenza di un vero e proprio mercato di immagini pedopornografiche** che ha sostituito parzialmente le precedenti modalità di scambio di tale materiale, che avveniva per lo più tra gli autori dei reati, in una logica di scambio reciproco di immagini. L'affermarsi di un simile mercato estende ulteriormente e in modo allarmante la platea dei possibili fruitori di tale materiale; non da ultimo, si riscontrano casi di scambio di denaro a fronte dell'invio di immagini che ritraggono minori. Le denunce pervengono alla Procura Ordinaria per lo più da parte della Polizia Postale (nel caso della pedopornografia e della diffusione del relativo materiale) e dalle Forze di Polizia ma anche, in taluni casi, da privati che denunciano la circostanza di aver ricevuto contenuti pedopornografici. Risultano, inoltre, in crescente aumento, come emerso a seguito delle interviste con la Polizia Locale, **le denunce di revenge porn**, anche con specifico riferimento al 2020, benché non ci siano ancora dati disponibili al riguardo.

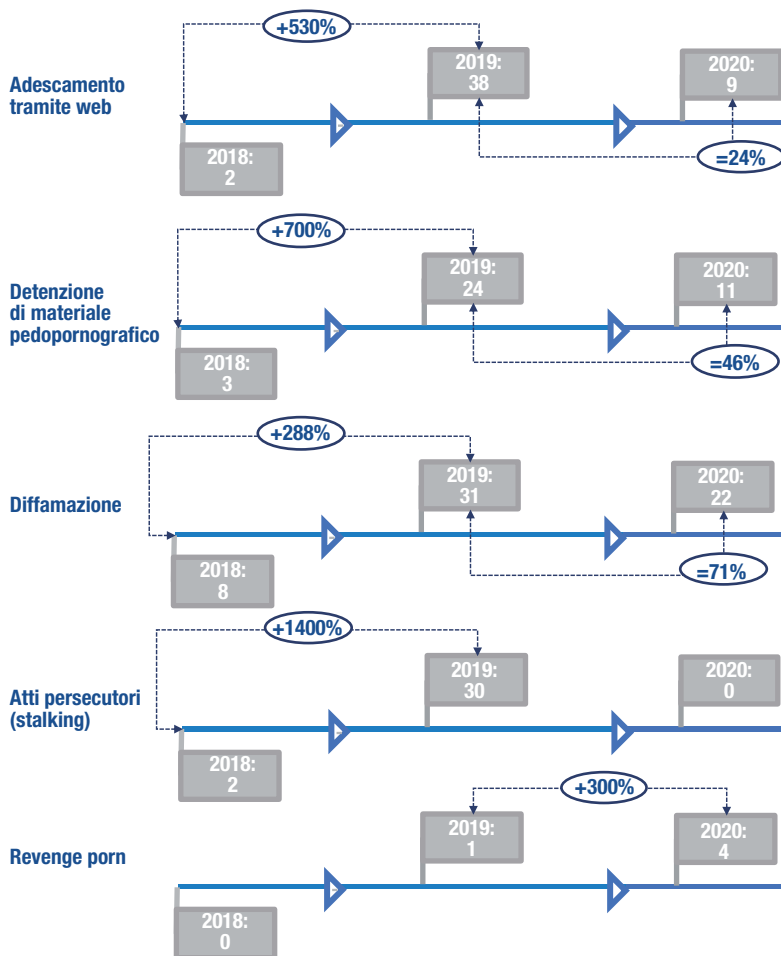
Infine, per quanto concerne il reato di adescamento di minore e, in particolare, la sua variante online (*child grooming*), **il fenomeno risulta di difficile lettura**; ciò potrebbe spiegare anche il limitato numero di denunce relative a tale reato, come risulta evidente dalle tabelle precedenti. In dettaglio, come emerso a seguito dell'intervista con il sostituto Procuratore della Procura Ordinaria, Letizia Mannella, **il fenomeno risulta essere in continua evoluzione**. Le modalità tipiche di adescamento online prevedono il coinvolgimento emotivo del minore da parte dell'adescatore, il quale si rapporta a lui come fosse un suo pari, ascoltandolo, considerandolo e trattandolo come se fosse un adulto. Un'ulteriore modalità di adescamento prevede, invece, la mimetizzazione da parte dell'artefice del reato, che per attirare il minore si finge a sua volta bambino o ragazzo. In alcuni casi, la finalità perseguita dall'adescatore è quella di incontrare il minore offli-

ne mentre in altri casi lo scopo è quello di ottenere immagini e materiale pornografico. La complessità del fenomeno e delle sue diverse modalità di attuazione fa sì che, ai fini di una sua maggiore emersione, sia necessaria **un'attività di sensibilizzazione di educatori e genitori**: infatti, in tutti i casi in cui sono stati aperti dei fascicoli e si è proceduto con delle indagini relativamente a tali atti, **il processo si è attivato per via della segnalazione diretta da parte dell'insegnante o del genitore**.

Di seguito, invece, si riportano i dati della Procura per i Minorenni, relativamente ai fenomeni di cui i minori sono invece autori. Rispetto ai seguenti dati, è importante segnalare che il numero limitato di denunce e di provvedimenti sopravvenuti è per lo più ricollegabile alle caratteristiche stesse dei fenomeni legati al rapporto tra i minori e la rete. Infatti, è possibile affermare che ancora ad oggi la maggior parte del fenomeno risulti sommerso per via della difficoltà delle vittime a denunciare e della limitata capacità da parte dei genitori di intercettare simili fenomeni e di comprendere quando i figli – soprattutto se in fase adolescenziale – ne siano vittima (o autori). Tuttavia, è possibile sottolineare **la presenza di un trend positivo**, potenzialmente indice di un aumento del fenomeno, o forse più propriamente, **di una maggiore emersione dello stesso**, anche grazie alle campagne di sensibilizzazione direttamente messe in atto da diversi attori della rete, quali ad esempio la Polizia Locale, volte a favorire il riconoscimento da parte dei minori dell'essere vittime di simili reati. Tuttavia, soprattutto con riferimento a tali fenomeni, è importante sottolineare che **per via dell'emergenza sanitaria, sono venute meno le segnalazioni dirette da parte della scuola e degli educatori** che rappresentano un presidio sociale fondamentale nell'ambito della filiera, soprattutto nel segnalare alle Autorità competenti possibili situazioni di malessere del giovane. Questi comportamenti possono, infatti, rappresentare campanelli di allarme di situazioni di malessere psico-fisico legate al fatto di essere vittime di simili atti, spesso da parte dei compagni di scuola.

I dati di cui sopra mostrano **come i reati commessi da minori (procedimenti sopravvenuti) tramite la rete rappresentino un fenomeno in aumento, relativamente al biennio 2018-2019**. Come già sottolineato in precedenza, tale trend non è da ricollegarsi ad una crescita di simili reati bensì ad una maggiore emersione del fenomeno, anche per via di una politica di maggiore sensibilizzazione dei giovani su tali aspetti. Con riferimento ai dati relativi al I semestre del 2020, è importante sottolineare che **questi**

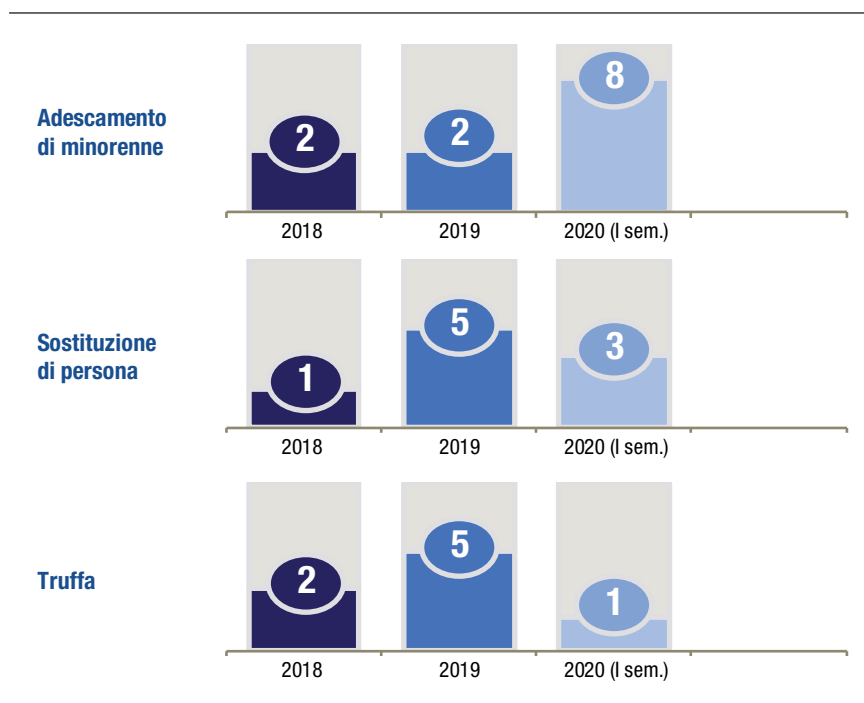
Figura 6.5 Dati della Procura per i Minorenni, reati in rete con autore minorenne



ultimi risultano poco attendibili rispetto al trend generale, in quanto risentono fortemente del periodo di lockdown, nel quale è giunto un numero limitato di segnalazioni alla Procura per i Minorenni, anche in virtù della difficoltà delle Forze di Polizia nel lavorare a pieno regime in quel periodo. Tuttavia, nonostante l'aumento del numero di denunce che si traduce in un dato più elevato di procedimenti penali avviati, vi è **la sensazione di un enorme sommerso** relativamente a tale tipologia di reati. Con specifico

riferimento al reato di *revenge porn*, si segnala che solo recentemente si sono superate le difficoltà connesse al ricollegarlo ad una specifica fattispecie giuridica (art. 612 ter c.p.). I suddetti reati sono perpetrati per lo più attraverso la modalità online; di seguito, invece, vengono riportati i dati relativi a tre ulteriori fattispecie per le quali la rete non rappresenta tuttavia lo strumento privilegiato benché sempre più frequentemente vengano compiuti da minori proprio grazie il web. Anche per questi ultimi vengono riportati i dati relativi al 2018, al 2019 e al I semestre 2020.

Figura 6.6 Dati della Procura per i Minorenni, reati in rete con autore minorenne



In dettaglio, è possibile riscontrare **una casistica e un numero di provvedimenti aperti da parte della Procura dei Minorenni limitati con riguardo a tali fattispecie**. Inoltre, mentre nel caso dell'adescamento tramite la rete nel biennio 2018-2019 si registra un trend costante, è possibile evidenziare un forte incremento nel I semestre 2020, pari al 300%. Nel caso del reato di sostituzione di persona (art. 494 c.p.) e di truffa (640 c.p.), reati

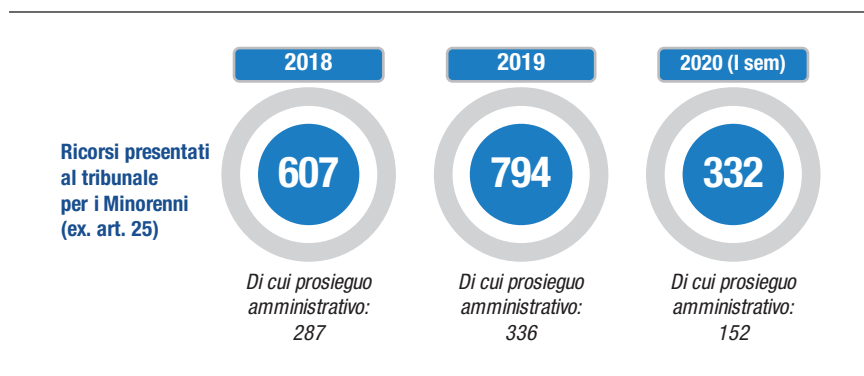
spesso collegati all'uso della rete da parte dei minori, a fronte di un aumento nel 2019, emerge **un minor numero di denunce per il 2020**, soprattutto con riferimento al reato di truffa.

La complessità di simili comportamenti da parte dei minori attraverso la rete, essendo legata spesso a situazioni di disagio psico-fisico del minore, implica potenzialmente la necessità di ricorrere a tutele amministrative che si caratterizzano per la loro diversa natura finalizzata alla tutela del soggetto piuttosto che al profilo punitivo della sanzione penale, che ben si applicano anche a taluni dei suddetti reati (si pensi ad esempio al cyberbullismo).

A titolo esemplificativo delle attività svolte dalla Procura per i Minorenni con riferimento a simili comportamenti devianti si riportano di seguito i dati relativi all'apertura di procedimenti amministrativi ex art. 25. Tali dati sono aggregati, pertanto non ricollegabili specificatamente ai reati commessi in rete da parte dei minori. Tuttavia, offrono una rappresentazione dei possibili sviluppi connessi al compimento di simili reati da parte dei minori, aiutando a dare un'indicazione numerica delle attività della Procura per i Minorenni per la tutela dei giovani che commettono reati. Nello specifico, viene riportato anche il dettaglio dei ricorsi per prosieguo amministrativo, che permette di garantire la continuità degli interventi educativi per i ragazzi sino a 21 anni.

Anche in questo caso, è possibile evidenziare **un trend crescente** in termini di ricorsi presentati al Tribunale per i Minorenni mentre per il I semestre 2020, può essere riscontrata in previsione una leggera flessione, che

Figura 6.7 Ricorsi presentati al Tribunale per i Minorenni, procedimenti amministrativi

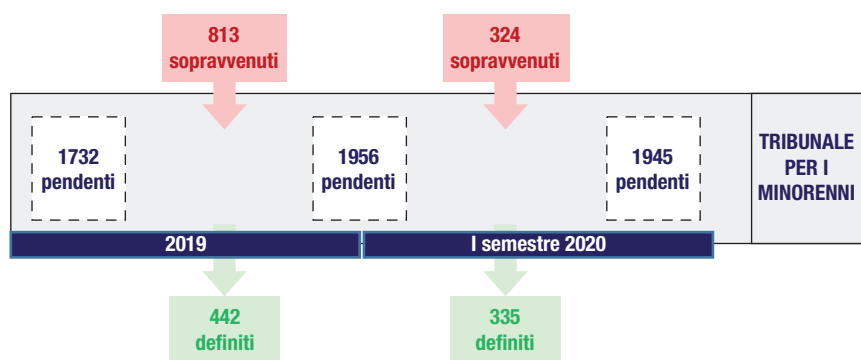


risente del periodo di lockdown. Inoltre, per il biennio 2018-2019, si citano i dati relativi al ricorso amministrativo ex art. 25 bis. Questi ultimi si applicano nel caso di minori che esercitano la prostituzione o vittime di reati a sfondo sessuale. Nel caso specifico dei minori vittima, si sottolinea che l'apertura di tale provvedimento amministrativo si applica solo nel caso in cui i genitori, pur non meritevoli di un ricorso per limitazione o decadenza della responsabilità genitoriale, non appaiano comunque idonei a seguire il figlio nel percorso di recupero psicologico a seguito di simili reati. Sia nel 2018 sia nel 2019, è stato presentato un solo ricorso al Tribunale per i Minorenni ex art. 25 bis.

La seguente figura riporta, invece, il dettaglio relativo alle attività del Tribunale per i minorenni con riferimento ai procedimenti amministrativi e rieducativi ex. art 25, con l'evidenza dei provvedimenti sopravvenuti, degli esauriti e dei pendenti per il 2019 e per il 2020. Il disallineamento tra i provvedimenti sopravvenuti presso il Tribunale per i Minorenni e i ricorsi inviati da parte della Procura per i Minorenni sono spiegabili alla luce del fatto che la normativa prevede che non solo la Procura per i Minorenni, ma anche i Servizi Sociali e i familiari o genitori possano fare ricorso al Tribunale per l'apertura di tale procedimento. Tale fattispecie è tuttavia residuale e si applica a circa il 20% dei casi.

Con riferimento ai procedimenti amministrativi ex art. 25, si osserva che le pendenze a fine 2017 ammontavano a 1745, con una sopravvenienza annua che si attesta tra i 600 e i 700 fascicoli. Tale tendenza è indicativa

Figura 6.8 Dati del tribunale per i Minorenni, procedimenti amministrativi ex. art. 25



del crescente disagio dei giovani e delle complessive difficoltà di avvio e di completamento di un percorso di autonomia. In Figura 6.8, vengono invece riportati i dati relativi all'anno 2019 e al primo semestre del 2020.

Si riscontra per il primo semestre 2020, una contrazione del numero di provvedimenti sopravvenuti da ricollegarsi anche all'emergenza sanitaria e al periodo di lockdown. Si segnala, invece, l'elevato numero – in prospettiva rispetto al dato relativo all'intero anno 2019 – di provvedimenti definiti nel periodo.

Infine, la seguente tabella riporta il dettaglio relativo all'istituto della messa alla prova, riportando la tendenza relativa agli ultimi dieci anni. In particolare, si evidenzia il numero di sospensioni del processo con messa alla prova concesse dal G.U.P e in sede di dibattimento. Tali dati vengono accompagnati dal dettaglio relativo agli esiti positivi della messa alla prova, al fine di dare contezza dell'efficacia dell'istituto e della sua portata rieducativa.

Tabella 6.3 Dati Tribunale per i Minorenni, messa alla prova

Periodo	Messa alla prova GUP		Messa alla prova DIB.	
	Sospensioni	Esiti positivi	Sospensioni	Esiti positivi
01.07.10 – 30.06.11	216	161	32	34
01.07.11 – 30.06.12	216	169	24	21
01.07.12 – 30.06.13	217	182	28	21
01.07.13 – 30.06.14	242	172	35	24
01.07.14 – 30.06.15	236	183	19	26
01.07.15 – 30.06.16	226	179	24	17
01.07.16 – 30.06.17	204	210	47	22
01.07.17 – 30.06.18	259	184	48	37
01.07.18 – 30.06.19	280	206	56	24
01.07.19 – 30.06.20	296	257	79	30

Dalla tabella precedente, emerge un trend grossomodo crescente con riferimento agli ultimi 9 anni per il ricorso all'istituto della messa alla prova. In particolare, si registra una crescita più marcata con riferimento al periodo luglio 2019-giugno 2020. I dati ancora una volta evidenziano l'efficacia

dell'istituto nell'ottica rieducativa del minore, come emerge dall'alta percentuale di esiti positivi. L'esito negativo rappresenta un evento delicato nel percorso di crescita del minore, imputabile al fatto che, ad esito del periodo, non sia stato riscontrato un effettivo miglioramento o impegno da parte del giovane nel percorso intrapreso.

6.1.3 *Le relazioni con gli altri attori*

Come sottolineato all'interno dei paragrafi precedenti, la tutela dei minori con specifico riferimento al rapporto tra i minori e la rete prevede il **necessario coinvolgimento di una molteplicità di attori**, sia tra gli Uffici Giudiziaria sia extra-Giustizia. In particolare, la presenza di due diverse tipologie di tutele e di provvedimenti che coinvolgono il minore – sia penale sia civile – peraltro nel duplice ruolo di autore e di vittima, fanno sì che si prevedano competenze differenziate. In dettaglio, di seguito viene riportata una sintesi dei principali attori coinvolti all'interno del processo di tutela:

- **Pubblica Autorità e, in particolare, le Forze dell'Ordine** come la Polizia Locale e la Polizia Postale: tali attori hanno il compito di raccogliere le segnalazioni e attivare conseguentemente la Procura Ordinaria o la Procura per i Minorenni, a seconda del fatto che l'autore sia maggiorenne o minorenni in ragione dei bisogni specifici di tutela ravvisati nella vittima;
- **Le istituzioni scolastiche, gli educatori e i genitori**: questi attori rappresentano un rilevante presidio sociale relativamente a tale fenomeno, parzialmente venuto meno durante l'emergenza sanitaria. Ciò si è tradotto in una minore emersione di fenomeni connessi al rapporto tra i minori e la rete e, pertanto, in criticità già a monte della filiera di tutela. Tali attori, infatti, sono attivi per lo più nella fase di segnalazione di potenziali situazioni di pregiudizio per il minore, ciò dimostrando una non adeguata responsabilità dei genitori;
- **Il minore**: le specificità del processo penale e di quello amministrativo-rieducativo che caratterizzano la giustizia minorile favoriscono un marcato orientamento alla **co-produzione**, attraverso l'attivo coinvolgimento del minore autore di reato all'interno della catena del valore;

- **Servizi Sociali e Socio-Sanitari:** il processo si caratterizza per un confronto continuo tra gli Uffici Giudiziari e questi attori, sia nella sua declinazione penale sia civile. Tale coinvolgimento attivo è sia in fase preliminare (si pensi, ad esempio, all'indagine avviata dalla Procura per i Minorenni per raccogliere informazioni sul contesto sociale e familiare del giovane) sia durante l'attività istruttoria svolta dal Tribunale. In tal senso, i Servizi Sociali supportano, ad esempio, il giovane nel suo percorso rieducativo e collaborano da vicino con il Tribunale per i Minorenni, anche nel fornire ulteriori informazioni rilevanti ai fini della predisposizione del progetto;
- **Centro di Giustizia Minorile:** tale attore interviene nel processo in presenza di un minore autore di reato, seguendo il minore sin dalla fase iniziale della denuncia, collaborando anche con i Servizi Sociali e Socio-Sanitari nell'attività di profilazione del giovane, e lo accompagnano sino alla conclusione del processo penale. Svolge un ruolo centrale all'interno della filiera in quanto "tiene le fila" del processo e rappresenta uno degli interlocutori chiave a cui l'Autorità Giudiziaria si rivolge. Si occupa, inoltre, dell'inserimento del giovane in comunità per il processo rieducativo.

In definitiva, è importante sottolineare **la necessaria ottica di governance che deve caratterizzare la filiera di creazione del valore per i minori con riferimento a simili reati**. Tale prospettiva di co-produzione prevede attività anche preventive e un intervento attivo di diversi attori anche ex ante, allo scopo di scongiurare simili fenomeni e di favorirne una conoscenza più capillare, non solo tra i giovani – ovvero tra le potenziali vittime – ma anche tra chi è chiamato a supervisionare sui ragazzi, ovvero genitori ed educatori.

6.1.4 Punti di forza e di debolezza del percorso di presa in carico

Come emerso nei paragrafi precedenti, i fenomeni connessi al rapporto tra i minori e la rete si caratterizzano per un'alta complessità in virtù della necessità di adeguare la normativa di riferimento all'emergere di fenomeni nuovi, in continua evoluzione, oppure di ricollegarli a fattispecie già esistenti.

Pertanto, in assenza oppure di fronte alla necessità di aggiornamento degli strumenti normativi volti a garantire la tutela dei minori, risulta fondamentale **la collaborazione tra i diversi attori, soprattutto con riguardo**

all'attività di prevenzione e di sensibilizzazione. Le principali criticità che caratterizzano la tutela dei minori in questi macro-ambiti sono da ricollegarsi per lo più alle caratteristiche stesse di tali fenomeni: il **carattere mutevole dei comportamenti illeciti** in cui si traduce tale rapporto nonché **l'ingente mole di sommerso** richiedono necessariamente una visione di sistema e il coinvolgimento di tutti gli attori della rete, a partire dalla società civile, dai genitori e dagli educatori. Al contempo, **non tutti gli attori della rete dispongono degli strumenti e delle risorse** atte a combattere tali fenomeni e a contribuire alla tutela dei minori; ciò determina ulteriori complessità nel processo relazionale tra i diversi interlocutori istituzionali. Tuttavia, nonostante le difficoltà riscontrate, è importante sottolineare **la presenza di una visione condivisa** – che caratterizza tutti gli stakeholder coinvolti – **relativamente al significato di tutela dei minori in questo ambito.** Infatti, i fenomeni connessi alla rete vedono frequentemente, rispetto ad esempio al caso dei maltrattamenti e degli abusi, il minore come autore e non solo come vittima di reati. Pertanto, è fondamentale che gli attori coinvolti nella filiera della tutela condividano una visione comune, volta a valorizzare la funzione rieducativa di alcuni degli istituti previsti dalla normativa. In tale prospettiva, deve ad esempio inquadrarsi l'istituto della messa alla prova, che rappresenta una vera e propria "occasione" di cambiamento per il minore autore di reato, allo scopo di evitare che crescendo strutturi la propria personalità in senso deviante.

Il seguente paragrafo si occupa, invece, del ruolo degli altri attori all'interno del processo di tutela dei minori. È importante sottolineare che, a differenza di quanto emerso per gli altri capitoli, i dati e le informazioni a disposizione circa il ruolo degli attori esterni al mondo della Giustizia appare limitato proprio in virtù del fatto che quest'ultimo non sempre dispone degli strumenti e delle risorse necessarie per favorire una specializzazione su tale ambito. Pertanto, la trattazione risulta piuttosto sintetica, rimandando ad aggiornamenti futuri.

6.2 Il ruolo degli altri attori

Con riferimento al tema dei reati in rete a danno dei minori, si registra che ad oggi il Comune di Milano, e più nello specifico la Direzione Politiche Sociali dell'Ente, non si è ancora strutturato per sviluppare servizi ad hoc

su questo tema. Vi è tuttavia una sempre maggiore consapevolezza riguardo all'esigenza di introdurre interventi e percorsi a riguardo nei prossimi anni, anche tra soggetti del Terzo Settore, tuttora meno attivi in questo campo. Uno dei maggiori ostacoli che caratterizzano tale processo risiede nelle persistenti difficoltà riguardo a come questi crimini vadano classificati e considerati. La trattazione normativa degli stessi è in rapida evoluzione; i relativi servizi verranno delineati verosimilmente una volta che tali crimini saranno innanzitutto riconosciuti sul piano giuridico. Ad oggi il Comune intercetta indirettamente questa tematica con riferimento ai minori in stato di libertà", ossia i minori sottoposti a procedimento penale (che nel 2019 sono stati pari a 345), su alcuni dei quali pendono crimini connessi alla rete. Parallelamente, un grande lavoro di sensibilizzazione sul tema è stato svolto dal tessuto scolastico (scuole primarie, secondarie, di primo grado, ecc.) tramite attività laboratoriali tenute da educatori e professionisti e da altri attori istituzionali, come ad esempio, la Polizia Locale. Tale attività di sensibilizzazione è fondamentale al fine di garantire l'emersione dei fenomeni connessi al rapporto tra i minori e la rete e favorire una maggiore consapevolezza nei minori di tali fenomeni e una loro maggiore propensione a denunciare quando ne risultano vittima.

Con specifico riferimento agli altri attori istituzionali coinvolti nel processo di presa in carico del minore con riguardo al suo rapporto con la rete, di seguito si riporta un approfondimento specifico relativo alla Polizia Postale e al suo ruolo nel processo di tutela dei minori e di sensibilizzazione dei giovani rispetto ai rischi potenzialmente connessi alla rete.

BOX 2 – Il ruolo e il contributo della Polizia Postale nella tutela dei minori in rete

La Polizia Postale si configura come un attore rilevante nell'ambito della rete di tutela dei minori, soprattutto con riguardo al rapporto tra i minori e la rete in quanto rappresenta un interlocutore dotato di competenze specialistiche con riferimento ai reati commessi in rete a danno o opera dei minori. Nello specifico, la Polizia Postale trasmette segnalazioni di reato sia alla Procura Ordinaria sia alla Procura per i Minorenni. D'altro canto, proprio in virtù delle sue competenze specialistiche, la Polizia Postale collabora attivamente con i PM in fase di indagine: infatti, il Pubblico Ministero può delegare le indagini alla Polizia Postale, anche a fronte di segnalazioni trasmesse all'Autorità Giudiziaria, da parte di altre Forze dell'Ordine, laddove ravvisi la necessità di mettere in campo competenze specialistiche con riferimento all'emersione dei reati in rete.

Al contempo, la Polizia Postale svolge anche una rilevante funzione di monitoraggio dell'andamento dei fenomeni connessi ad un uso improprio della rete nell'ottica della tutela dei minori e soprattutto un'intensa attività di sensibilizzazione su tali tematiche.

Nello specifico, le attività di comunicazione, formazione e prevenzione con riferimento al rapporto dei giovani con la rete rientrano nel mandato istituzionale della Polizia Postale e prevedono il coinvolgimento di una molteplicità di attori, istituzionali e non. Nello specifico, nel disegnare le proprie iniziative di sensibilizzazione, essa collabora con attori privati (quali, ad esempio, istituti di credito, imprese attive nel ramo della comunicazione e dell'ICT), pubblici (Ministeri, tra i quali in primis il MIUR, Enti Territoriali come Regione e Comune e Comitati attivi a livello regionale quale il CORECOM, organizzazioni socio-sanitarie) e del terzo settore (tra gli altri, Save the Children, Unicef e Telefono Azzurro). Tale attività di sensibilizzazione e comunicazione si articola su differenti livelli, coerenti con i diversi interlocutori target: ragazzi, docenti, genitori e dirigenti scolastici per i quali vengono previste giornate di formazione ad hoc. A titolo esemplificativo, si cita l'iniziativa "Vita da Social" ad opera della Polizia di Stato che, dietro finanziamento della Comunità Europea, ha previsto l'impiego di un *track* adibito ad aula itinerante e destinato ad attività formative rivolte ai giovani e i loro insegnanti, anche attraverso il coinvolgimento diretto di *testimonial* vicini ai più giovani. Il fine ultimo di tali iniziative è quello di informare i minori sulle opportunità ma anche sui potenziali rischi della rete nonché sull'uso responsabile degli strumenti online e in particolare della diffusione di materiale personale, contribuendo a creare un "automatismo virtuale" da parte dei giovani nell'uso della rete.

Tra i principali punti di forza che caratterizzano il ruolo della Polizia Postale nell'ambito della rete si annovera, in primis, l'alta specializzazione di quest'ultima e la possibilità di raccogliere dati a livello centrale, grazie all'attività istituzionale del Centro Nazionale per il Contrasto alla Pedopornografia Online (CNCP0). Quest'ultimo riceve le segnalazioni raccolte dalle Forze dell'Ordine di tutti i paesi aderenti alla Convenzione di Budapest, permettendo di poter contare su una banca dati particolarmente ampia. Al contempo, si sottolinea la rilevanza della collaborazione inter-istituzionale non solo al fine di attivare in maniera efficace i canali di tutela dei minori in fase di indagine bensì anche nell'ottica di prevenzione di simili fenomeni. Con riferimento, invece, ai principali ambiti di miglioramento che possono caratterizzare il processo di presa in carico dei minori, si evidenzia, da un lato, la scarsità di risorse economiche a disposizione degli attori pubblici e, in particolare delle Forze dell'Ordine, nel far fronte a simili fenomeni che, per la loro complessità, necessitano dell'impiego di strumenti particolarmente sofisticati in fase di indagine. Dall'altro lato, con riguardo a specifiche fattispecie quali ad esempio la diffamazione online e la tutela della privacy dei minori sulla rete e, in particolare, sui social network, la mancanza di una codificazione di tali reati a livello internazionale e l'assenza di una normativa unica con riguardo a tali fenomeni.

La rilevanza delle attività di sensibilizzazione e di attivo monitoraggio e contrasto ai crimini perpetrati online e, in tale prospettiva, un approccio di rete alla gestione di tali fenomeni risulta quanto mai fondamentale alla luce dell'emergenza attuale. Infatti, da un lato, si evidenzia un trend crescente, negli ultimi anni, con riferimento a tutti i reati perpetrati online, a

prescindere dal fatto che coinvolgano o meno i minori. Dall'altro, durante l'emergenza e, nello specifico, con riferimento al periodo marzo-giugno 2020, i dati nazionali a disposizione della Polizia Postale evidenziano un aumento del 171% delle segnalazioni pervenute ai commissariati online e un incremento del 20% sia delle denunce sia delle richieste di informazioni pervenute con riferimenti a reati perpetrati online ai danni dei minori. Infine, si segnala che tale tendenza è ravvisabile anche a livello internazionale, come evidenziano alcuni recenti dati raccolti dall'istituto per la tutela online dei Minori degli Stati Uniti, che vedono un incremento del 106% di attività sospette (quali l'adescamento online e la pedo-pornografia) sulle piattaforme social.

Tali evidenze mostrano ancora una volta la rilevanza del fenomeno e ancor di più sottolineano la necessità di una prospettiva di *governance* e della collaborazione tra i diversi attori al fine di prevenire e far fronte a simili reati, non sempre oggetto di codifica a livello normativo.

Note

¹ Cascone C., De Natale M. L. (a cura di) (2013). *Minori devianti a Milano*. Terlizzi: Ed. insieme.

² Si ringrazia, in particolare, il prezioso contributo e la disponibilità del vice Commissario, Dott.ssa Silvia Terrana, del Nucleo per la Tutela delle donne e dei Minori del Comune di Milano, e del Procuratore aggiunto, Dott.ssa Letizia Mannella, per il punto di vista offertoci ed il prezioso contributo dato per la ricostruzione del fenomeno.

7. La tutela dei minori durante l'emergenza Covid-19

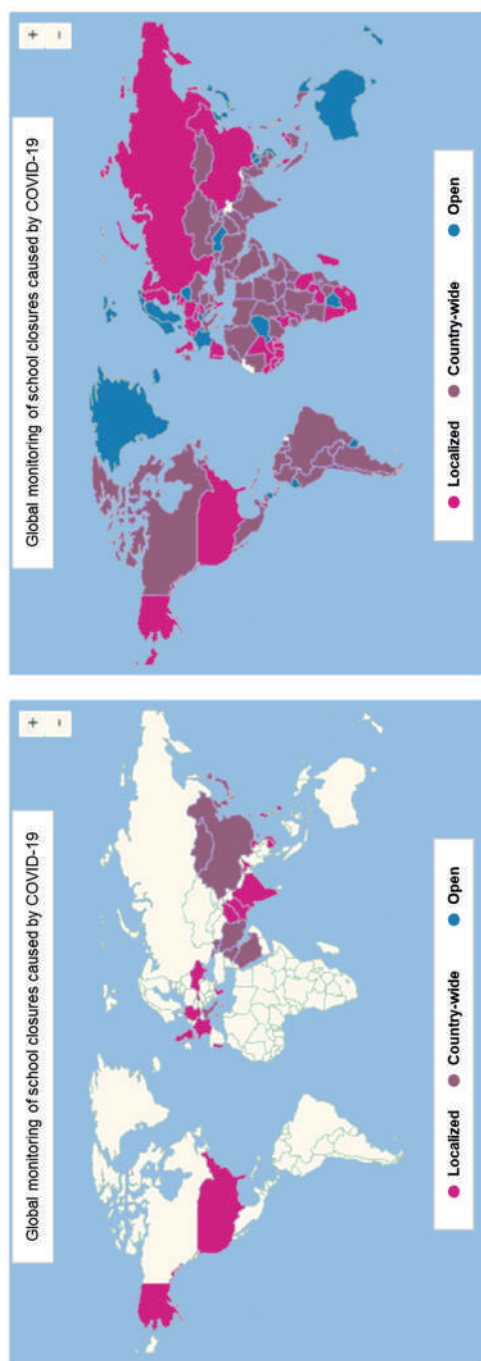
di Giorgio Giacomelli e Elisabetta Notarnicola

7.1 Gli interventi di riconfigurazione dell'offerta di servizi durante l'emergenza

L'emergenza sanitaria ha determinato effetti a cascata sull'operatività di tutti i servizi e le attività di carattere sociale nel Paese a partire, con gradi di intensità progressivi, dalla fine di febbraio. Con riferimento alle politiche rivolte ai soggetti minori, l'intervento governativo più rilevante è senza dubbio quello relativo alla chiusura degli istituti scolastici. Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2020¹, infatti, viene stabilita la sospensione dell'attività didattica delle scuole fino al 3 aprile, poi prorogata nei DPCM successivi fino alla completa sospensione dell'attività in presenza fino al termine dell'anno scolastico. L'intervento governativo di inizio marzo ha anticipato una tendenza che, nelle settimane successive, è stata confermata – con gradi e modalità di applicazione differenziati – su scala globale (Figura 7.1).

Parallelamente, il 7 marzo 2020, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, è stato firmato un DL recante *“misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”*, che ha di fatto sospeso le udienze civili e penali sul territorio nazionale, rinviandole – in un primo momento – a data successiva al 22 marzo. L'intervento di limitazione dell'operatività dei servizi giudiziari, tuttavia, ha garantito lo svolgimento di alcune attività (sia civili sia penali) considerate indifferibili o per il carattere di urgenza dei procedimenti o per la natura degli interessi soggettivi coinvolti, tra cui quelli relativi ai minori (sia in quanto destinatari di tutela sia in quanto soggetti imputati). Gli Uffici giu-

Figura 7.1 Chiusura degli istituti scolastici nel mondo alla data del 10 marzo (sinistra) e del 30 giugno (destra)



Fonte: UNESCO

diziari di Milano hanno pertanto declinato, secondo il proprio ruolo e le proprie competenze, le disposizioni necessarie a rimodulare il profilo di operatività durante il periodo del *lockdown*. I capi degli Uffici, infatti, tra marzo e giugno 2020 hanno disposto le misure organizzative² finalizzate a garantire la continuità di servizio al netto dei necessari interventi di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica (modalità di lavoro flessibile, trattazione dei processi o delle attività processuali a distanza attraverso applicativi di *web conference*). Meritano una segnalazione, infine, le azioni che in questo periodo sono state attivate da parte degli Uffici giudiziari per garantire la continuità dei servizi alla cittadinanza: tra le numerose iniziative sviluppate per assicurare un'efficace svolgimento delle fasi processuali, è opportuno menzionare il *Protocollo per le udienze civili*³ tra il Tribunale ordinario di Milano e l'Ordine degli Avvocati di Milano, il *Protocollo d'intesa per la trattazione delle udienze minorili civili da remoto*⁴ tra il Tribunale per i minorenni di Milano, gli Ordini degli Avvocati di Milano, Monza, Como, Sondrio, Varese, Busto Arsizio, Pavia, Lecco e Lodi, la Camera Minorile di Milano, AIAF Lombardia, l'Osservatorio Nazionale sul Diritto di Famiglia e l'Associazione CAMMINO, e il *Protocollo d'intesa per la trattazione dei procedimenti penali in vigore per il periodo di emergenza epidemiologica Covid-19*⁵ tra il Tribunale per i minorenni di Milano, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, gli Ordini degli Avvocati di Milano, Monza, Como, Sondrio, Varese, Busto Arsizio, Pavia, Lecco e Lodi, il Centro per la Giustizia Minorile per la Lombardia, e la Camera Minorile di Milano.

7.2 Emergenza sanitaria ed emergenza sociale: i dati relativi al lockdown

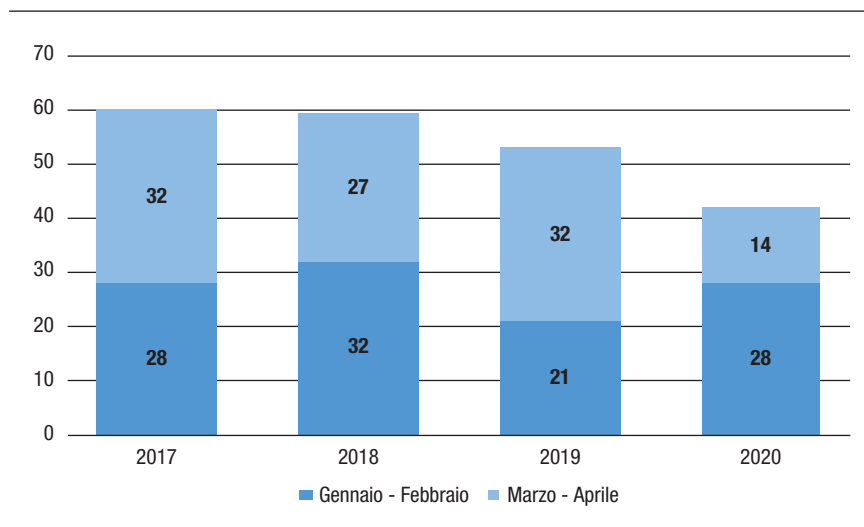
L'introduzione delle misure di contenimento del contagio durante l'emergenza Coronavirus ha determinato effetti diffusi di esclusione della cittadinanza dalla socialità, con ripercussioni inevitabilmente più importanti per le fasce della popolazione caratterizzate da bisogni maggiori. Tra queste, vanno certamente annoverati i minori. Da un lato, infatti, la prolungata sospensione (o comunque conversione in forme nuove) delle attività scolastiche durante il *lockdown* ha determinato un generalizzato allontanamento dei bambini dal luogo principale della loro socializzazione; d'altra parte,

la costrizione nei luoghi domestici ha “filtrato” gli effetti di tale allontanamento con riverberi differenziati a seconda dei contesti di origine e delle relative condizioni di vita.

Tali processi hanno generato effetti di segno opposto sul versante delle situazioni giuridiche oggetto di tutela da parte delle autorità giudiziarie: da una parte, infatti, nel periodo di picco dell'emergenza sanitaria si è assistito ad un brusco decremento delle notizie di reato relative ai fenomeni di abusi e maltrattamenti domestici, che si può riscontrare nei dati raccolti dalle Forze dell'Ordine e dalla magistratura inquirente. A fronte di tale riduzione, come si è visto in precedenza, gli interventi urgenti del Tribunale per i Minorenni a tutela dei minori in situazione di pregiudizio sono raddoppiati rispetto a quelli assunti nello stesso periodo nei due anni precedenti, a dimostrazione che gli esposti dati sulle notizie di reato non rappresentano una effettiva contrazione dei fenomeni di abuso e maltrattamento domestico.

Secondo i dati del Nucleo tutela donne e minori della Polizia Locale di Milano, il numero dei fascicoli aperti nel bimestre marzo-aprile del 2020 segnala un brusco calo delle denunce per maltrattamenti contro familiari e conviventi (Figura 7.2) che, seppure relativi a tutti gli episodi di maltratta-

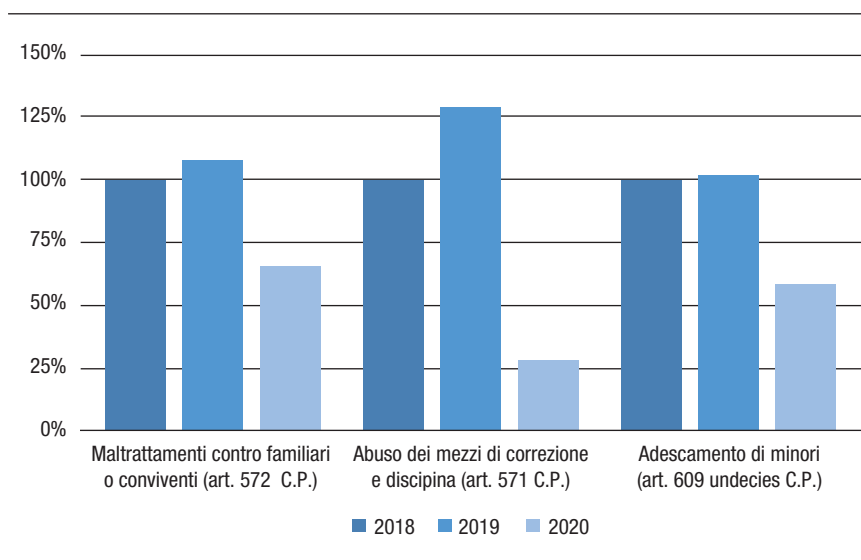
Figura 7.2 Andamento delle denunce per maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 C.P.) nel primo quadrimestre (2017-2020)



mento domestico indipendentemente dall'età della vittima, rappresentano una *proxy* significativa delle violenze dirette o assistite a danni dei minori. Tale dato, se confrontato con la dinamica dei primi due bimestri degli anni precedenti, evidenzia una discontinuità significativa (nei tre anni precedenti, infatti, il rapporto tra i flussi dei primi due bimestri era in sostanziale equilibrio ed emergeva una tendenziale stabilità dei numeri assoluti).

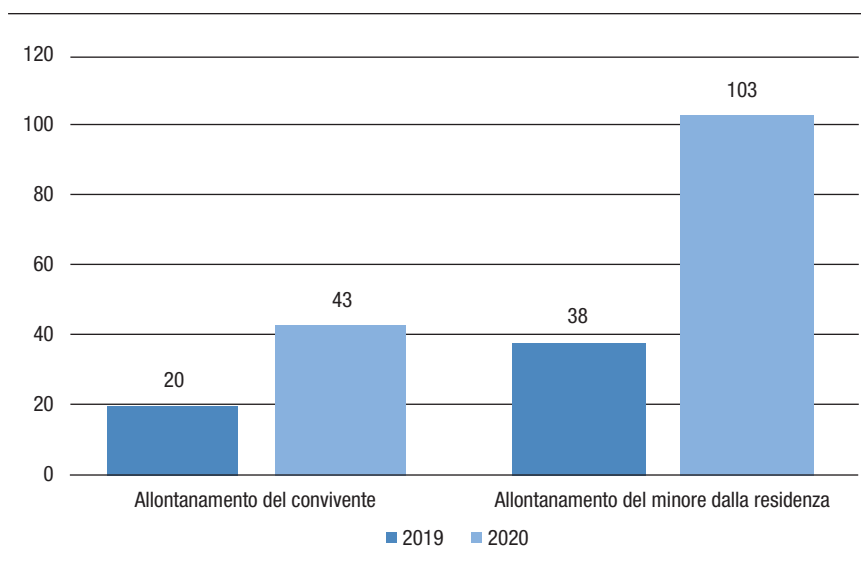
Sempre con riferimento ai casi di maltrattamenti contro familiari o conviventi (art. 572 C.P.), nel periodo tra il 1 marzo e il 31 maggio 2020 sono sopravvenuti presso la Procura della Repubblica di Milano 409 casi (considerando sia le notizie di reato con autore identificato sia quelle con autore ignoto), a fronte dei 625 e 583 casi registrati nello stesso periodo rispettivamente nel 2019 e 2018. Con riferimento all'abuso dei mezzi di correzione e disciplina (art. 571 C.P.), le notizie di reato sopravvenute presso la Procura della Repubblica sono state 5 nel periodo 1 marzo-31 maggio, a fronte di 18 (2019) e 14 (2018) nello stesso periodo dei due anni precedenti. Un andamento simile si registra anche per le notizie di reato relative all'adescamento di minori (29 nel periodo di *lockdown*, a fronte di 50 e 49 rispettivamente nello stesso periodo dell'anno, nel 2019 e nel 2018).

Figura 7.3 Andamento % delle notizie di reato rispetto all'anno precedente (2018 = 100%)



Contestualmente, il Tribunale per i minorenni di Milano ha registrato – nel periodo compreso tra il 1 marzo e il 30 giugno – un numero quasi doppio di provvedimenti a tutela di bambini e ragazzi rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente (Figura 7.4). Sul totale dei provvedimenti interlocutori adottati dal Tribunale (945 nel periodo considerato, a fronte dei 505 provvedimenti adottati nello stesso periodo nel 2019), i casi di allontanamento del convivente sono stati 43 (20, negli stessi mesi del 2019) mentre gli allontanamenti del minore dalla residenza sono stati 103 (38, nello stesso periodo nel 2019).

Figura 7.4 Provvedimenti di allontanamento a tutela di minori emessi dal 1 marzo al 30 giugno (2019-2020)



Infine, si registra per il medesimo periodo, anche un incremento, nell’ambito dei provvedimenti civili interlocutori del Tribunale per i Minorenni, delle nomine di un tutore (123 con riferimento al periodo considerato, contro gli 84 relativi all’anno precedente) per un incremento pari al 46%. Un trend crescente si registra anche per le altre tipologie di provvedimenti interlocutori a tutela del minore: nel periodo compreso tra il 10 marzo e il 30 giugno del 2020, questi ultimi ammontano a 676 contro i 363 relativi al medesimo periodo del 2019.

Con riferimento, invece, ai provvedimenti civili definitivi emerge un trend contrario, imputabile al periodo di lockdown e al conseguente fisiologico rallentamento delle attività del Tribunale. In particolare, a fronte dei 1.685 provvedimenti civili definitivi relativi al periodo marzo-giugno 2019, nel 2020 se ne registrano 1.465, di cui 232 riferibili all'art. 31 del D. lgs. n. 286/1998 avente per oggetto il rilascio di un permesso di soggiorno ai genitori di un minore straniero, qualora esistano particolari esigenze di tutela, nel superiore interesse del minore (a fronte delle 275 relative al medesimo periodo del 2019). Un simile trend decrescente (-14%) caratterizza anche le altre tipologie di provvedimenti definitivi (1.232 a marzo-giugno 2020 contro i 1.410 dello stesso periodo del 2019).

In definitiva, l'analisi comparata dei dati sembra fotografare una situazione di emergenza sociale originata dall'emergenza sanitaria: se, da un lato, le notizie di reato registrano un decremento improvviso nel periodo del *lockdown*, l'azione giudiziaria del Tribunale per i minorenni testimonia l'esistenza di un fabbisogno di tutela e protezione dei bambini e dei ragazzi amplificato. Tale dinamica si spiega, anzitutto, alla luce della natura domestica dei fenomeni osservati e, in secondo luogo, in considerazione della temporanea sospensione dei servizi (*in primis* la scuola) che, in tempi ordinari, costituiscono un canale di emersione delle situazioni di maltrattamento e che ha anche un ruolo di supporto e monitoraggio delle situazioni problematiche. La costrizione all'interno degli spazi abitativi ha infatti reso ancor più difficoltosa la segnalazione dei casi da parte del coniuge o del convivente vittima (nella quasi totalità dei casi, le donne), in ragione della continuità di presenza negli stessi luoghi dei soggetti autori di questi reati. D'altra parte, la chiusura dei servizi nell'ambito dei quali le segnalazioni dei possibili abusi hanno solitamente luogo (ad esempio gli istituti scolastici e i servizi socio-sanitari) ha ridotto ulteriormente la possibilità che tali situazioni emergessero. La compressione della possibilità di fuga dai luoghi dove i maltrattamenti si verificano ha peraltro determinato un effetto ancora più allarmante: i casi effettivamente giunti, in questo periodo, alla conoscenza delle Forze dell'Ordine e delle autorità giudiziarie si segnalano per un carattere di violenza esasperata, a ulteriore conferma dell'ipotesi che, in aggiunta ai fenomeni di vera e propria emergenza sociale, si possa essere accumulato in questi mesi un rilevante sommerso di situazioni di disagio familiare che non hanno trovato possibilità di tempestivo intervento.

Note

¹ *Ulteriori disposizioni attuative del Decreto Legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*

² A titolo di esempio, si vedano: “*Ordine di servizio 10/2020 del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano*”, e “*Ordine di servizio 15/2020 del Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano*”.

³ Il testo del Protocollo è accessibile al sito: <https://www.ordineavvocatimilano.it/media/PROTOCOLLO%20UDIENZE%20CIVILI.pdf>

⁴ Il testo del Protocollo è accessibile al sito: <https://www.ordineavvocatimilano.it/media/protocolloMinorenni.pdf>

⁵ Il testo del Protocollo è accessibile al sito: https://www.ordineavvocatimilano.it/media/tribunaleminorenni_penale.pdf

8. Conclusioni

a cura di *Giovanni Valotti*

La ricerca condotta e sintetizzata in questo contributo si è proposta di affrontare il tema della tutela dei soggetti minori nel territorio, a partire dalle attività di rendicontazione sociale realizzate nel 2019 dagli Uffici giudiziari milanesi e provando quindi a sviluppare una prospettiva di *governance* allargata (Bianchi e Peters, 2018; Valotti, 2005). Il lavoro ha inteso fornire una sistematizzazione dei principali processi e attori (istituzionali e non) coinvolti nella tutela dei minori, con riferimento a quattro ambiti specifici di indagine: (i) i Minori Stranieri Non Accompagnati; (ii) le adozioni; (iii) gli abusi e i maltrattamenti ai danni dei minori; (iv) il rapporto tra i minori e la rete web. In tale ottica, dopo aver proceduto ad una sintetica ricognizione dei principali trend relativi ai suddetti fenomeni, a partire da un'analisi del contesto internazionale e nazionale e della relativa normativa di riferimento, è stato sviluppato un approfondimento specifico su ciascun fenomeno.

Tale analisi, da un lato, ha permesso di dare contezza della magnitudine di alcuni fenomeni legati alla tutela dei minori con riferimento specifico al territorio di Milano, dall'altro, mediante le molteplici interviste condotte, ha permesso di ricostruire il processo e i diversi attori in esso coinvolti, evidenziando la rilevanza di un approccio condiviso e “di rete” al tema della tutela dei minori. In dettaglio, tutti e quattro gli ambiti oggetto di indagine si caratterizzano per un'elevata complessità dal punto di vista gestionale (Klijn & Koppenjan, 2015) in virtù proprio della numerosità degli attori coinvolti, delle diverse finalità – istituzionali e non – che perseguono, del fatto che, nello svolgimento delle proprie attività, contribuiscono al medesimo processo e della numerosità degli scambi e dall'alto livello di interdipendenza che li caratterizza. Ciò determina un alto livello di complessità della rete dal quale deriva la necessità di investire su logiche di

collaborazione, sul continuo scambio di informazioni e sul raccordo inter-istituzionale. A tal riguardo, si sottolinea il ricorso a strumenti quali i protocolli di intesa al fine non di creare bensì di formalizzare e dare maggiore organicità e sistematizzazione a pratiche che già caratterizzano le dinamiche di collaborazione tra i diversi attori. Tali dinamiche si sviluppano in contesti mutevoli, soprattutto dal punto di vista normativo (cosiddetto modello legale). In dettaglio, è importante sottolineare come si assista ad una costante evoluzione della normativa, soprattutto con riferimento a fenomeni specifici – basti pensare al tema del rapporto tra i minori e il web – che implicano la necessità, per il legislatore, di introdurre innovazioni normative allo scopo di tradurre in fattispecie giuridiche fenomeni che coinvolgono particolarmente da vicino i minori e che i diversi attori della rete intercettano durante le loro attività quotidiane (a titolo esemplificativo, si citano i fenomeni del *sexting* o della *sextortion*).

A fronte di un'elevata dinamicità del contesto esterno a cui si abbina l'alta complessità di quello interno, è importante sottolineare che un elemento distintivo che caratterizza i diversi processi di tutela dei minori – e, pertanto, i molteplici attori coinvolti – è rappresentato dal capitale sociale. Proprio a fronte del significativo livello di quest'ultimo, si evidenzia, come emerso dal presente lavoro, non solo l'adozione di meccanismi più o meno strutturati e più o meno formali o informali di collaborazione e comunicazione tra i diversi attori ma anche e soprattutto la condivisione di una visione comune al tema della tutela dei minori. Tale approccio si concretizza nel perseguire il superiore interesse del minore e nel garantirne lo sviluppo psico-fisico anche prevedendo il ricorso a istituti e strumenti con una finalità rieducativa, onde evitare l'emergere o il perpetuarsi di comportamenti devianti da parte del giovane. D'altro canto, tutti gli attori coinvolti nella filiera svolgono anche un'intensa attività di sensibilizzazione nei confronti dei più giovani soprattutto con riferimento a specifiche tematiche – si pensi al bullismo e ai rischi connessi al web – oltretutto di formazione per gli operatori che si occupano direttamente del processo di presa in carico dei minori – a titolo esemplificativo, si pensi all'importanza del ruolo dei tutori dei MSNA e alle relative attività di formazione rivolte a questi ultimi che prevedono l'attivo coinvolgimento di una molteplicità di attori istituzionali. In definitiva, la collaborazione inter-istituzionale e la prevalenza di un approccio di governance “allargata”, che veda l'attivo coinvolgimento di tutti gli stakeholder – a prescindere dal fatto che siano istituzionali o

meno – rappresenta una scelta necessaria nell’ambito della tutela dei minori allo scopo di favorire la presa di coscienza – da parte di tutti gli attori coinvolti – delle interdipendenze presenti nonché la necessaria gestione di queste ultime.

Il presente lavoro è stato volto a fornire al lettore, seppur con un approfondimento specifico su singoli ambiti, contezza degli spazi di collaborazione che ad oggi caratterizzano la tutela dei minori e delle ulteriori opportunità ravvisabili in questa prospettiva di *governance* “allargata”.

A conclusione del presente lavoro, si è pertanto deciso di dare voce direttamente ad alcuni dei principali attori coinvolti nel processo di tutela dei minori, allo scopo di offrire una panoramica dei possibili sviluppi e ambiti di azione e collaborazione futura sul tema tra i diversi attori della rete.

Il punto di vista del Tribunale per i Minorenni di Milano

“Le tematiche che sono state approfondite con la presente ricerca hanno messo in evidenza come molteplici sono le istituzioni ed i soggetti – pubblici o incaricati di pubblico servizio o di servizi di pubblica utilità – che operano, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze professionali e specialistiche, con il comune obiettivo di garantire ai bambini in difficoltà condizioni di maggiore benessere. È dunque chiaro come siamo immersi in una rete e come solo agendo insieme agli altri, con un progetto sostenibile e verificabile nel tempo, possiamo conseguire l’obiettivo a cui tendiamo.

Le azioni dei diversi soggetti, formali e informali, che accompagnano il minore ed il suo nucleo familiare nel quotidiano, necessitano pertanto di essere collegate tra di loro al fine di evitare conflittualità tra interventi e tempistiche e di scongiurare sovrapposizioni o sprechi di risorse, oggi sempre più limitate.

Dobbiamo lavorare tutti insieme per proteggere il minore nell’immediato e per assicurargli, nel futuro, maggiore benessere nell’ambito della propria famiglia, favorendo altresì il coinvolgimento attivo dei genitori nel percorso di recupero. Ed in questo quadro progettuale l’Avvocatura ricopre un ruolo fondamentale per la riuscita degli interventi, considerato che occorre incidere sulle dinamiche di una famiglia in crisi e che è quindi importante evitare ogni approccio conflittuale alla controversia e tendere piuttosto alla conservazione delle relazioni familiari, collaborando con il giudice e con i servizi per l’individuazione della migliore soluzione possibile per assicurare al minore cure e attenzioni adeguate, con il recupero delle risorse familiari.

Inoltre sono cruciali la tempestività e l'adeguatezza degli interventi di sostegno in favore del minore e dei suoi familiari e quindi la necessità di cogliere, in tempo utile, i segnali di deterioramento della condizione familiare, prima che sia troppo tardi per intervenire rispetto a situazioni di violenza e maltrattamento, alcol, dipendenza da sostanze o da gioco, problemi psichici del minore e dei familiari.

Dobbiamo pertanto recuperare il valore della prevenzione, che significa essere capaci, a livello territoriale, di intercettare le situazioni più a rischio e di predisporre i progetti più adeguati per evitare che le stesse si cronicizzino e diventi sempre più problematico affrontarle.

Siamo infatti tutti consapevoli della gravità degli esiti che ha l'esposizione dei bambini ad eventi traumatici e degli effetti immediati e a lungo termine che si producono a seguito dell'impatto con tale esposizione. Inoltre non dobbiamo dimenticare che siffatta esposizione si riferisce all'esperienza ed agli eventi traumatici multipli che si verificano nel sistema di cura primario, cioè proprio in quello specifico ambiente sociale che si presuppone essere la risorsa principale di stabilità e sicurezza per la vita del bambino, che include i vissuti della prima e seconda infanzia.

Occorre inoltre avere ben presente che ogni problema sanitario è anche un problema sociale, come abbiamo avuto modo di verificare durante l'emergenza epidemiologica da Covid 19. Di ciò abbiamo avuto conferma dai dati statistici del primo semestre 2020 che evidenziano come gli interventi urgenti assunti dal Tribunale per i minorenni, attraverso i presidi giornalieri costituiti durante il lockdown, per tutelare i minori in gravi situazioni di pregiudizio sono raddoppiati rispetto a quelli emessi nei due anni precedenti.

Ma l'esperienza degli ultimi anni ha anche posto in luce che l'area maggiormente scoperta è quella psichiatrica territoriale, manca cioè attenzione alle condizioni di vita della persona con disagio psichico, che solo strutture specialistiche e centri diurni attrezzati possono assicurare. La cura non è infatti solo il farmaco, ma è fare in modo che la persona possa interagire in una rete che la accolga e la accudisca affettivamente, che abbia una occupazione, che dia senso almeno a una parte del suo tempo, che impari a rapportarsi con la sua sofferenza in un modo che permetta di rivolgersi a qualcuno non appena si manifesti uno squilibrio. Questa è la prossima sfida da affrontare con l'ATS di Regione Lombardia.

Costruire alleanze per la prevenzione è quindi l'obiettivo su cui tutti insieme dobbiamo puntare: Tribunale e Procura per i minorenni, operatori sociali e servizi psicologici e sanitari, agenzie educative, forze dell'ordine e terzo settore.

Ciascuno di noi non si può limitare a fare esclusivamente il proprio pezzo, ma occorre investire nell'integrazione tra intervento giudiziario e sociale, tra servizio so-

ciale e sanitario, tra servizi della psichiatria e servizi sociali, tra cooperative sociali e volontariato, tra pubblico e privato sociale.

Proprio muovendoci in quest'ottica il Tribunale per i minorenni di Milano ha concordato con la Direzione delle Politiche Sociali del Comune di Milano un protocollo d'intesa volto a facilitare, con la presenza nell'ufficio giudiziario di un operatore in rappresentanza dell'amministrazione comunale, l'interscambio delle informazioni sulle situazioni di pregiudizio per le persone di minore età, ad assicurare risposte in tempi più celeri ed a monitorare l'esecuzione degli interventi progettati."

Maria Carla Gatto, Presidente del Tribunale per i Minorenni di Milano

Il punto di vista della Procura per i Minorenni di Milano

"Discutere di tutela dei diritti dei minori significa occuparsi delle loro condizioni di vita e di benessere.

Abbiamo vissuto, negli ultimi decenni, una stagione di forte espansione dei diritti, e abbiamo, pertanto, creduto che essi fossero come l'universo di Einstein (una volta espansi non possono più restringersi). Purtroppo, dobbiamo, però, constatare che tanti diritti sono ancora fragili, rischiano di essere facilmente messi in discussione, compressi.

La fragilità deriva da molti fattori, il più insidioso scaturisce dal fatto che essi 'costano'. La stessa giustizia, che dovrebbe garantirne l'effettività, costa.

Abbiamo, quindi, bisogno di diritti concreti ed effettivi: non basta riconoscerli e declamarli, bisogna renderli operativi; il diritto, in fondo, si occupa della vita delle persone, e quindi dobbiamo fare in modo di renderlo vivo, al servizio degli individui e del loro benessere.

È principalmente una questione di risorse, che sono sempre più scarse. Come allocarle? Come spenderle? Ogni decisione al riguardo, sappiamo bene, avrà effetti nella vita delle donne e degli uomini, di qualcuno di loro (avente, quindi, un nome e cognome, un volto, una storia personale...).

Quali sono i diritti dei minori? Nei decenni scorsi il tema è stato al centro dell'attenzione, si è lavorato per individuare nuove modalità operative oltre che un rinnovato approccio culturale, si è coniato il termine 'cultura puero-centrica' in contrapposizione alla visione precedente adulto-centrica.

Eppure, nonostante ciò, temo che ancora tante volte i minori non vengano visti, restano invisibili anche alle stesse istituzioni, con il rischio di un ritorno 'di fatto' dell'approccio adulto-centrico.

Va anche preso atto che la nostra società sta 'invecchiando', che i sessantenni superano i trentenni, che il tasso di natalità è sempre più basso. In questo contesto

rischiamo di avviarcì verso un conflitto generazionale, nel cui ambito i vecchi/adulti sono in maggioranza rispetto ai giovani/minorenni.

Quindi, come individuare e realizzare i diritti dei minori oggi? Per anni siamo stati abituati a parlare di interesse del minore: superiore interesse, preminente interesse, esclusivo interesse, ecc.; mai di diritti, termine comparso per la prima volta solo con la legge n. 149/2001 (Diritto del minore ad una famiglia).

Autorevole dottrina (Lamarque) qualche anno fa ci ha spiegato il grosso equivoco del superiore interesse del minore, che voleva essere una traduzione dell'espressione anglosassone 'best interests of the child', concetto affermato nella giurisprudenza americana e inglese da metà '800 in poi, e di cui vi è stata, in effetti, una traduzione infedele: potremmo e dovremmo tradurlo allora con il 'miglior interesse' o il 'maggior benessere' (tra quelli possibili).

E allora tutelare i diritti dei minori significa, concretamente, porre in atto azioni tese a realizzare il well-being dei bambini e degli adolescenti, accompagnarli nel percorso di crescita con l'obiettivo di favorire il più possibile il raggiungimento di uno stato di cittadinanza attiva.

Un modello del genere, per funzionare, necessita del coinvolgimento sinergico di varie istituzioni ed agenzie, in quanto la sua realizzazione non è un affare privato, ma riguarda la società intera.

In questa prospettiva, mi permetto di indicare tre ambiti che meriterebbero una attenzione particolare nel breve periodo.

- i. I minori stranieri non accompagnati: molti di loro, come si è visto, diventano facilmente 'fantasmi', si perdono per strada. È necessario invertire la rotta, attuando percorsi di inclusione per tutti questi ragazzi, che potrebbero dare un contributo attivo alla nostra società. Solo in tal modo si riuscirà a dare piena e concreta attuazione alla legge n. 47/17, che per la prima volta ha riconosciuto i loro diritti. In difetto di ciò, potremmo imbatterci ancora in futuro in un numero elevato di persone condannate alla marginalità e spesso anche alla devianza. Con tutti i costi sociali che ne derivano.*
- ii. La dispersione scolastica: sembra un tema superato, eppure ve n'è ancora tanta. Formare bene i nostri ragazzi può garantire un più elevato livello di responsabilità e consapevolezza, non solo durante la minore età ma soprattutto in quella adulta, con un recupero di etica civile e riduzione del tasso di devianza.*
- iii. L'istruzione digitale: è un terreno ancora sconosciuto ai più, tranne che, per certi aspetti, agli adolescenti, che lo solcano, con cognizione tecnica, come fosse una prateria aperta, ma difettano, spesso, delle competenze relazionali per*

gestire consapevolmente l'uso delle nuove tecnologie. L'emergenza epidemiologica da Covid-19, con connesso periodo di lockdown, ha accentuato tali aspetti, impegnando tutti ad avviare un nuovo approccio. Qui la formazione non deve investire solo i minorenni ma anche gli adulti, in una sorta di lifelong learning continua e trasversale, unica strada sicura per attuare una efficace educazione anche dei più giovani attraverso la tradizionale trasmissione intergenerazionale del sapere.

Si tratta di sfide non facili. Ma vanno affrontate, da subito, nella convinzione che la prevenzione è il miglior investimento per il futuro della nostra comunità.”

Ciro Cascone, Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale per i Minorenni di Milano

Il punto di vista del Comune di Milano

“La gestione dei MSNA nell’apice dell’emergenza migratoria (2016), cui è seguita la creazione di nuovi servizi e modalità di rispondere al bisogno di questi ragazzi, ha dimostrato una forte resilienza del Comune, che ha reagito in maniera pronta mettendo in campo entusiasmo e una rinnovata forza propulsiva, anche favorita dall’attenzione politica presente in Città sul tema. In maniera forse controintuitiva, la gestione di questo fenomeno è stata agevolata dall’assenza di una struttura organizzativa pre-esistente e relative procedure codificate per la presa in carico. Questo ha portato alla creazione di una task force giovane e molto motivata, che si è dotata sin da subito di meccanismi organizzativi e di funzionamento agili, coerentemente con le esigenze generate dal momento emergenziale. La resilienza è un elemento che caratterizza la Direzione, che di fronte a emergenze sociali si è dimostrata più volte in grado di reagire prontamente, come si è visto non da ultimo nel caso della diffusione del Covid-19. Al contempo, il focus su casistiche emergenziali rischia di distogliere dall’operatività dei servizi tradizionali su cui la Direzione ha competenza da decenni (es. adozioni e affidi; maltrattamenti e abusi), che proseguono le proprie attività quasi in ombra, anche laddove sarebbe necessario altrettanto investimento e attenzione in termini di persone e organizzazione. Questi stessi servizi hanno sviluppato negli anni professionalità riconosciute e buone pratiche sulle proprie tematiche di competenza, che tuttavia possono portare a fenomeni di path dependency, in cui ri-progettare i servizi e divergere dai modelli esistenti diventa più complesso, rallentando processi di innovazione. Ciò che urge ora è riuscire a dedicare attenzione organizzativa a tutti i servizi, a prescindere dalla presenza di emergenze, per poter

monitorare e verificare costantemente la capacità degli stessi di rispondere ai bisogni della popolazione e per lasciare spazio a spinte propulsive in grado di trasformare le attuali modalità di lavoro, uscendo dal complesso delle questioni quotidiane che catalizzano energie mentali a discapito dell'innovazione. Il primo passo in questo senso è lavorare per integrare maggiormente i processi di presa in carico dei minori, che talvolta scontano difficoltà nel raccordo tra i diversi uffici preposti alla stessa. In questo senso, la Direzione delle Politiche Sociali sta lavorando per agevolare il turnover interno per far circolare competenze ed energie innovative tra le diverse Aree che la compongono, nella convinzione che questo possa diffondere forza propulsiva in maniera trasversale.

Sempre con riferimento a questo punto, la sola ri-organizzazione interna al Comune non è sufficiente, se non accompagnata da una maggiore integrazione inter-istituzionale volta a fare massa critica per attirare risorse e attenzione, creando un fronte unico in grado di fare advocacy per sottolineare l'importanza di occuparsi di politiche per i minori. Gli attori da coinvolgere in questo sforzo sono sicuramente quelli afferenti al mondo della giustizia (Tribunale per i Minorenni in primis), il mondo della sanità (ad esempio con il servizio specialistico UONPIA) e dell'istruzione (istituti scolastici). Per farlo, è necessario lavorare maggiormente sulla capacità di coordinamento a livello apicale, in quanto in molti casi oggi la collaborazione tra enti è basata su relazioni consolidate tra singoli professionisti, come emerso a più riprese dalle interviste con i servizi incaricati della gestione dei fenomeni oggetto del presente Rapporto. Ad oggi esistono segnali incoraggianti sulla collaborazione inter-istituzionale, in particolare con il Tribunale per i Minorenni: è stato recentemente siglato un accordo per il quale dal mese di settembre 2020 un assistente sociale del Comune di Milano opererà per tre giorni a settimana dalla sede del Tribunale, con l'obiettivo di facilitare la gestione della relazione tra i due enti nella pratica quotidiana. Anche a livello interno al Comune si registrano esperienze positive di integrazione: il progetto europeo WishMi, che mira ad accrescere il benessere dei minori a Milano, vede collaborare per la prima volta su un progetto di questa portata la Direzione Politiche Sociali e Educazione del Comune di Milano.”

Michele Petrelli, Direttore Politiche Sociali del Comune di Milano

Il punto di vista dell'Ordine degli Avvocati di Milano

“La collaborazione tra i diversi attori istituzionali attivi nell'ambito della tutela dei minori rappresenta un fattore critico di successo, al fine di garantire il perseguimento del superiore interesse del minore. In tale prospettiva, l'emergenza sanitaria ha con-

tribuito ad aprire scenari nuovi, determinando, da un lato, l'emergere di ulteriori complessità nella tutela dei minori, dall'altro, offrendo nuovi strumenti e opportunità di collaborazione tra i diversi attori della rete.

Con specifico riferimento al ruolo dell'Ordine degli Avvocati e del Consiglio all'interno della filiera, gli strumenti di collaborazione inter-istituzionale messi in atto si distinguono in funzione dei diversi ambiti di attività: ordinari e specifici. In dettaglio, in ambito ordinario, l'Ordine degli Avvocati, nell'ottica della collaborazione inter-istituzionale, offre supporto all'attività degli Uffici Giudiziari. Con riferimento, invece, agli ambiti specifici, lo strumento chiave per favorire l'attivazione di processi di collaborazione di rete è rappresentato dai protocolli di intesa, firmati con diversi attori e organizzazioni. Il protocollo rappresenta, come già evidenziato all'interno del presente documento, un utile strumento allo scopo di formalizzare pratiche già diffuse e che già caratterizzano i rapporti tra i diversi attori istituzionali.

Con riguardo specifico alla collaborazione con gli Uffici Giudiziari in materia di tutela dei minori, è possibile citare, a titolo esemplificativo, le Linee Guida per la redazione degli atti in materia di famiglia sottoscritte in data 14 novembre 2017 da Corte di Appello di Milano, Tribunale di Milano, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano e Osservatorio sulla Giustizia Civile di Milano, predisposte con il precipuo intento di tutelare l'interesse dei figli minori della coppia in caso di separazione dei coniugi.

La formazione rappresenta un ulteriore ambito nel quale trova spazio la collaborazione inter-istituzionale, anche in questo caso grazie al ricorso a protocolli di intesa e ad accordi con gli altri attori della filiera. Di recente, infatti, è stato firmato un protocollo di intesa con l'ASST Rhodense allo scopo di offrire attività e iniziative di formazione 'congiunte', ovvero rivolte sia agli avvocati sia ai medici. Al contempo, l'Ordine e il Tribunale Ordinario hanno firmato un accordo per l'erogazione di corsi di formazione per i curatori speciali dei minori. La ratio di simili iniziative è quella di garantire un approccio multi-disciplinare al tema della tutela dei minori, alla luce della complessità che lo caratterizza e della necessità di mettere in campo una molteplicità di competenze differenti. Pertanto, le suddette attività di formazione implicano l'attivo coinvolgimento di esperti non solo in ambito giuridico ma anche la partecipazione di psicologi e neuropsichiatri infantili. In tale prospettiva, l'accordo con il Tribunale Ordinario ha permesso di regolare ulteriormente l'accesso alla lista dei curatori speciali, introducendo come prerequisito la frequenza al suddetto percorso formativo. Tale iniziativa ha ribadito la necessità di un approccio non solo condiviso tra i diversi attori al tema della tutela dei minori ma anche multidiscipli-

nare, riscuotendo un notevole successo anche a livello distrettuale e l'interessamento di numerosi colleghi di fori esterni a Milano.

Al di là dei diversi strumenti e ambiti di proficua collaborazione inter-istituzionale in tempi di ordinaria amministrazione, l'attivazione dei principali attori che contribuiscono alla tutela dei minori si è dimostrata ancor più cruciale nel periodo dell'emergenza sanitaria. In particolare, la mancata diffusione del processo civile telematico presso il Tribunale per i Minorenni avrebbe potuto rappresentare, all'alba dell'emergenza sanitaria, un fattore critico di complessità in quanto potenzialmente limitante per l'attività dei diversi attori istituzionali. Proprio la collaborazione tra i diversi attori e la disponibilità dei diversi interlocutori – a partire da quella manifestata in prima persona dalla Presidente del Tribunale per i Minorenni – ha permesso di garantire la continuità nell'erogazione dei servizi, facendo fronte all'emergenza. In particolare, è stato creato un indirizzo PEC dedicato allo svolgimento delle udienze telematiche. Al contempo, è stata prevista la possibilità di ascoltare il minore direttamente in comunità.

Sempre con riferimento alle iniziative attivate nel periodo di emergenza, è possibile citare le Linee Guida sui procedimenti di separazione consensuale e divorzio congiunto (maggio 2020): attraverso l'assenso delle parti a rinunciare alla presenza in aula, è stato possibile celebrare il processo anche in forma virtuale. È importante sottolineare che tali provvedimenti sono frutto della comune volontà di tutelare l'interesse del minore, evitando di posticipare l'udienza al fine di garantire il perdurare dell'accordo tra i genitori. In totale, durante l'emergenza sanitaria, oltre 300 procedimenti sono stati celebrati a distanza¹.

In sintesi, nonostante gli elementi di complessità che giocoforza hanno caratterizzato il periodo di emergenza, è importante sottolineare come non solo la collaborazione ma anche la comunicazione inter-istituzionale abbia rivestito un ruolo fondamentale nel favorire la continuità nello svolgimento delle attività istituzionali. Quest'ultima, è stata peraltro favorita dall'impiego di strumenti virtuali, rendendo più semplice il coinvolgimento di alcuni attori, come ad esempio gli operatori della comunità e i servizi sociali.

In definitiva, l'attenzione verso i minori e il loro benessere rappresenta l'elemento portante della rete inter-istituzionale nonché una delle caratteristiche peculiari dell'attività del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano. Non è un caso che il primo protocollo di intesa sull'ascolto del minore e delle sue opinioni nell'ambito del procedimento, sia civile che penale, sia stato siglato a Milano grazie all'attiva collabora-

zione dell'Ordine degli Avvocati di Milano, dell'Osservatorio Giustizia Minorile, della Camera Minorile di Milano, dei magistrati dei Tribunali (Ordinario e per i Minorenni) e dei giudici onorari del Tribunale per i Minorenni. Tale lavoro sinergico ha rappresentato indubbiamente una buona pratica, estesa in seguito anche ad altri ambiti territoriali, capace di tenere conto e al contempo valorizzare le differenze che caratterizzano i diversi attori della rete, verso il raggiungimento dell'obiettivo comune di tutela dei minori.

In conclusione, l'attenzione alla persona come principio cardine che guida l'attività dell'Ordine degli Avvocati di Milano ha acquisito anche una connotazione e valenza simbolica: nell'ambito del Consiglio, è infatti attiva la Commissione persona, famiglia e minori. Il riferimento esplicito al termine 'persona' intende attestare la volontà di prendersi cura e farsi carico degli individui (e in particolare dei minori) senza alcuna distinzione, valorizzandone la dimensione 'umana' e non solo quella squisitamente giuridica.”

Paola Angela Lovati,

*Avvocato del Foro di Milano, Consigliere Ordine Avvocati Milano
e referente Commissione Persona Famigli e Minori*

Note

¹ Tale prassi ha trovato riconoscimento legislativo nell' articolo 23 comma 6 del DL 137/20. L'applicazione di tale procedura proseguirà sino al termine dell'emergenza sanitaria.

9. Bibliografia

- Alesina, A., Carlana, M., Ferrara, E. L., & Pinotti, P. (2018). *Revealing stereotypes: Evidence from immigrants in schools* (No. w25333). National Bureau of Economic Research.
- Assessorato all'Educazione e Istruzione (2016) Carta per Milano città educativa: un percorso per Milano città educativa
- Bianchi, C., & Peters, B. G. (2018). Measuring coordination and coherence: Assessing performance across the public sector. In *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector* (pp. 143-159). Springer, Cham.
- Carta, F., & Rizzica, L. (2018). Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: evidence from Italy. *Journal of Public Economics*, 158, 79-102.
- Cascone c., De Natale M. L. (a cura di) (2013). *Minori devianti a Milano*. Terlizzi: Ed. insieme.
- CRC (2019). *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 10° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*.
- CRC (2018). *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione*
- Fondazione ISMU, Comune di Milano, Osservatorio cittadino sulla dispersione scolastica (2018) "Prevenire l'abbandono scolastico. Strumenti di analisi e di intervento"
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129.
- Istat (2019), *Indagini demografiche*

- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- OECD (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>.
- Open Polis – Con i bambini impresa sociale (2019). *Secondo Rapporto nazionale sulla povertà educativa minorile in Italia*.
- Pacchi, C., Ranci, C. (a cura di), (2017), *White flight a Milano. La segregazione sociale ed etnica nelle scuole dell'obbligo*. Franco Angeli Edizioni.
- Tribunale per i Minorenni di Milano e Procura della Repubblica per i Minorenni di Milano (2019), *Il Bilancio di Responsabilità Sociale 2018 del Tribunale per i Minorenni di Milano e della Procura della Repubblica per i Minorenni di Milano*
- Valotti, G. (2005). *Nuovi modelli di governance: oltre le mode e le tradizioni*. *Nuovi modelli di governance*, 1000-1019.

Autori

Marta Barbieri è *Associate Professor of Practice* di Government, Health and Not for Profit (GHNP) presso SDA Bocconi School of Management e Faculty Deputy del knowledge group GHNP. In SDA Bocconi è stata Direttore della Divisione Formazione su Misura Amministrazioni Pubbliche, Sanità e Non Profit. In passato è stata anche responsabile dell'Executive Master in Management dell'Ente Regione (EMMER) e della Public Administration Human Resource Community (PAHRC). La sua attività di ricerca si concentra sulla gestione delle risorse umane, la misurazione e la valutazione della performance organizzativa e individuale e l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Sara Berloto è *Junior Research Fellow* di Government, Health and Not for Profit (GHNP) presso SDA Bocconi School of Management, fa parte dell'area di ricerca Social Policy and Social Innovation e dell'Osservatorio Long Term Care presso CERGAS SDA Bocconi. I suoi interessi di ricerca riguardano la filantropia globale e il settore non profit, le politiche sociali e i processi di innovazione nei sistemi di welfare, i diritti dei migranti e dei rifugiati e le relazioni internazionali, con un focus sul sistema politico cinese.

Giorgio Giacomelli è *Lecturer* di Government, Health and Not for Profit (GHNP) presso SDA Bocconi School of Management. In SDA Bocconi attualmente coordina l'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche (EMMAP) e la community di pratiche manageriali per il settore pubblico SMARTAPLAB. La sua attività di ricerca si concentra sulla misurazione e valutazione delle performance in ambito pubblico e sulla motivazione e l'engagement del personale nei servizi di pubblico interesse.

Lorenza Micacchi è *Junior Lecturer* di Government, Health and Not for Profit (GHNP) presso SDA Bocconi School of Management, dove coordina gli Action Learning Project dell'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche (EMMAP) e la community di pratiche manageriali per il settore pubblico SMARTAPLAB. Tra i suoi ambiti di interesse scientifico si annoverano la leadership nel settore pubblico, la gestione strategica del personale, la motivazione e l'engagement dei dipendenti pubblici.

Elisabetta Notarnicola è *Associate Professor of Practice* di Government, Health and Not for Profit (GHNP) presso SDA Bocconi School of Management. Coordina l'area Social Policy and Social Innovation del CERGAS SDA Bocconi e l'Osservatorio Long Term Care. Ha partecipato a progetti di ricerca sui temi della programmazione locale delle politiche sociali, del coordinamento e integrazione tra settore socio-sanitario e sanitario, dei servizi per la non autosufficienza e della innovazione nei servizi sociali, con attenzione alle tematiche di progettazione dei servizi e di applicazione delle teorie di *sharing economy* ed economia collaborativa. La sua attività di ricerca include anche l'area di bilancio pubblico.

Eleonora Perobelli è *Junior Lecturer* di Government, Health and Not for Profit (GHNP) presso SDA Bocconi School of Management, fa parte dell'area di ricerca Social Policy and Social Innovation e dell'Osservatorio Long Term Care presso CERGAS SDA Bocconi. Coordina i corsi di formazione executive per i manager delle Aziende Casa. I suoi interessi di ricerca riguardano il tema della programmazione locale delle politiche sociali, dell'integrazione tra settore socio-sanitario e sanitario e della progettazione di servizi.

Francesco Vidè è *Junior Research Fellow* di Government, Health and Not for Profit (GHNP) presso SDA Bocconi School of Management, dove è coordinator della Government Academy. I suoi interessi di ricerca si focalizzano su logiche, modelli e strumenti di gestione delle competenze all'interno della Pubblica Amministrazione: programmazione strategica del personale, valutazione della performance, strumenti per colmare i gap di competenze (reclutamento, selezione, formazione).

Discutere di tutela dei diritti dei minori significa occuparsi delle loro condizioni di vita e di benessere, attuali e future: significa, in altre parole, occuparsi del benessere della nostra società. La tutela dei minori - oggi più che mai in un territorio in continua evoluzione sociale come quello milanese - non può essere garantita dall'azione singola di una o più istituzioni: è necessario costruire, attivare e far funzionare reti dei servizi di tutela capaci di integrare le competenze diffuse e utilizzare al meglio le risorse a disposizione per assicurare il "miglior interesse del minore".

"Costruire alleanze per la prevenzione è l'obiettivo su cui tutti insieme dobbiamo puntare. Ciascuno di noi non si può limitare a fare esclusivamente il proprio pezzo, ma occorre investire nell'integrazione tra intervento giudiziario e sociale, tra servizio sociale e sanitario, tra servizi della psichiatria e servizi sociali, tra cooperative sociali e volontariato, tra pubblico e privato sociale."

Maria Carla Gatto, Presidente del Tribunale per i Minorenni di Milano

Progetto sostenuto da

Fondazione
CARIPLO

