

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.

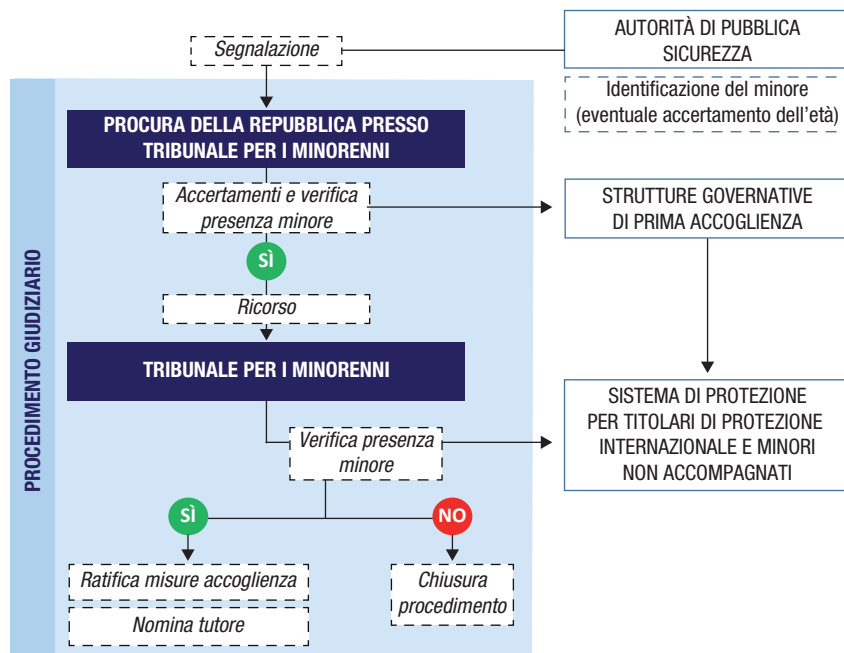
Nell'espletamento delle pratiche giudiziarie previste dalla legislazione sui MSNA, Procura e Tribunale per i Minorenni si interfacciano costantemente con una rete di istituzioni del territorio (dal Comune agli enti del Terzo Settore) al fine di rendere efficace l'intervento di presa in carico dei minori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

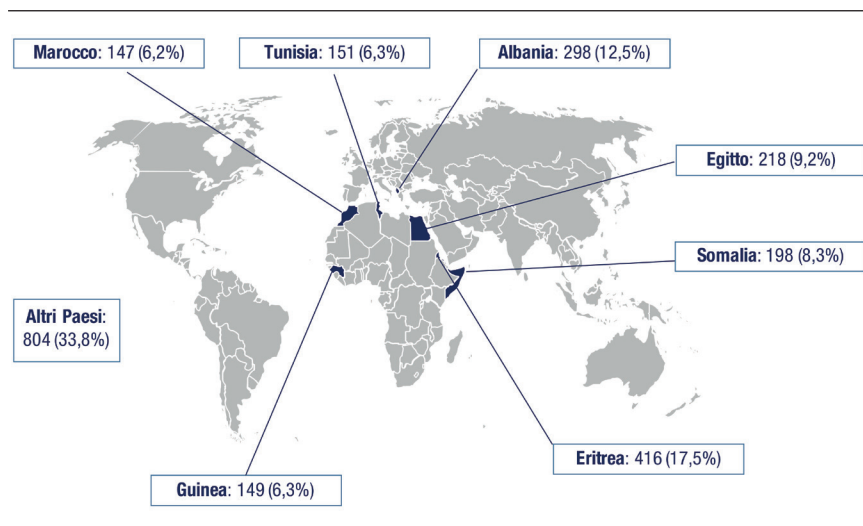
3.1.2 I dati del sistema giudiziario milanese

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

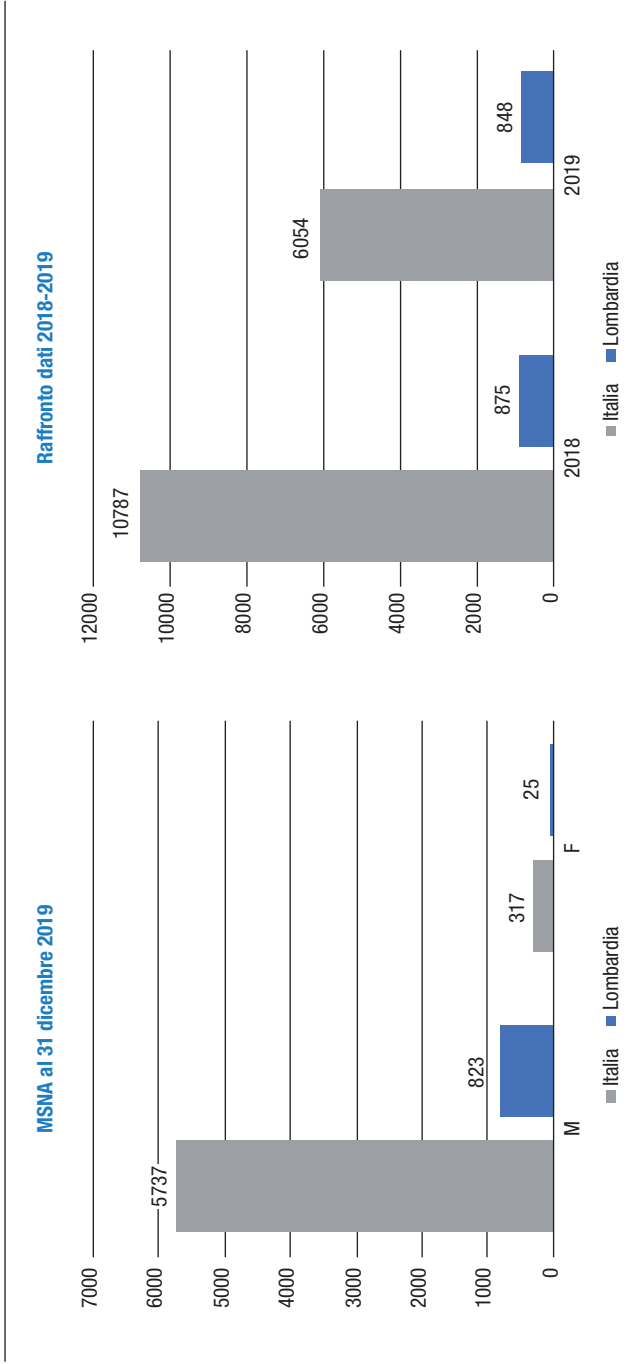
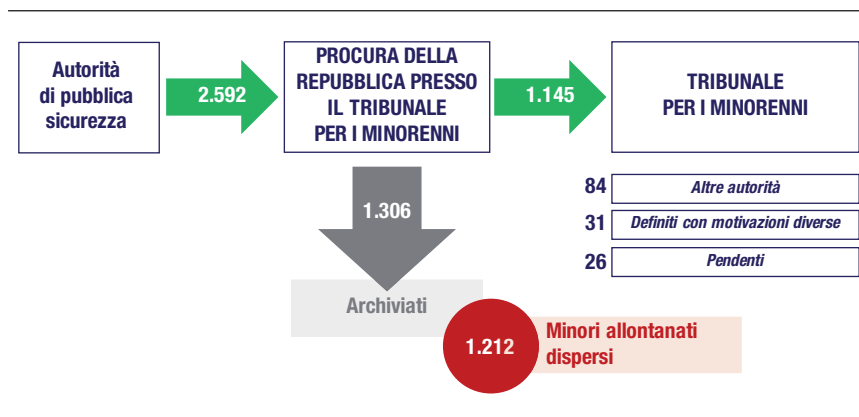


Figura 3.4 Flusso di fascicoli relative a MSNA nel biennio 2018-2019



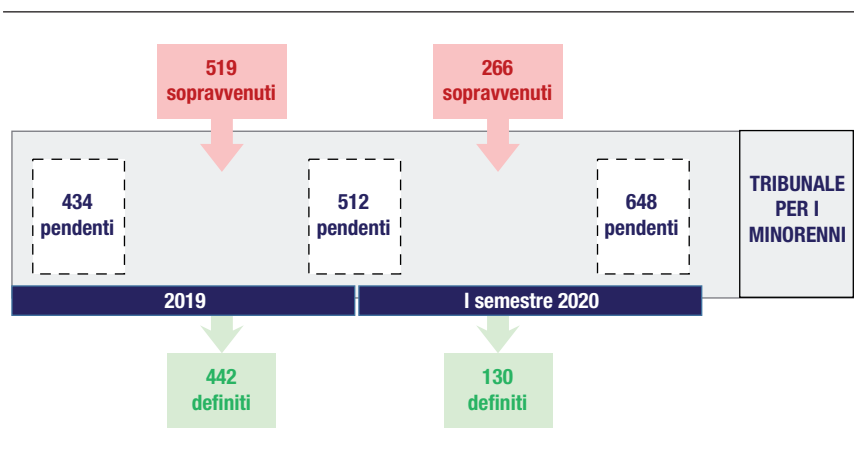
Nel **primo semestre del 2020** si registra una **riduzione dei fascicoli iscritti presso la Procura minorile per MSNA**, che si attestano a 496 a fronte dei 1.210 procedimenti aperti nell'intero 2019. Tale calo non deriva tanto da un contenimento del fenomeno quanto dall'**incremento dei casi sommersi 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 allontani 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

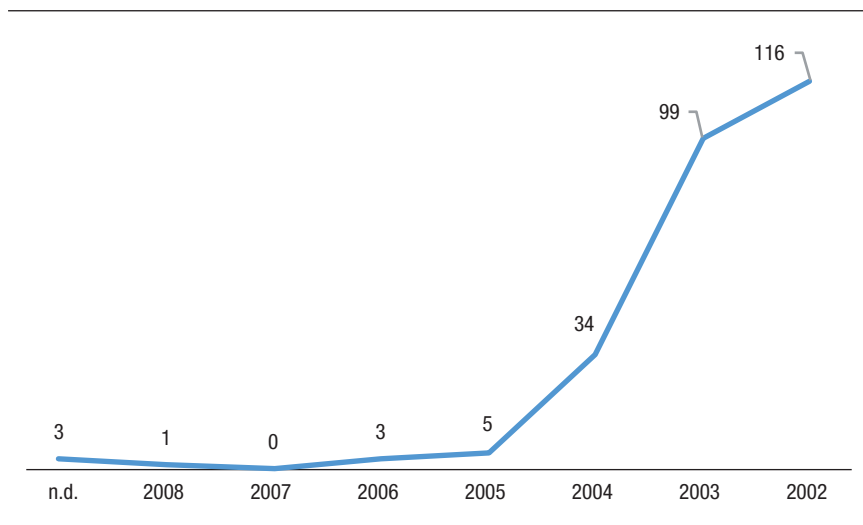


Prendendo in considerazione solo il 2020, **dal 1 gennaio al 19 giugno** sono stati aperti 261 procedimenti di tutela³, di cui il **44,4% rivolti a minori che compiono la maggiore età nell'arco dell'anno** (116 nati nell'anno 2002). Tale dato assume rilevanti implicazioni operative per il Tribunale per 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

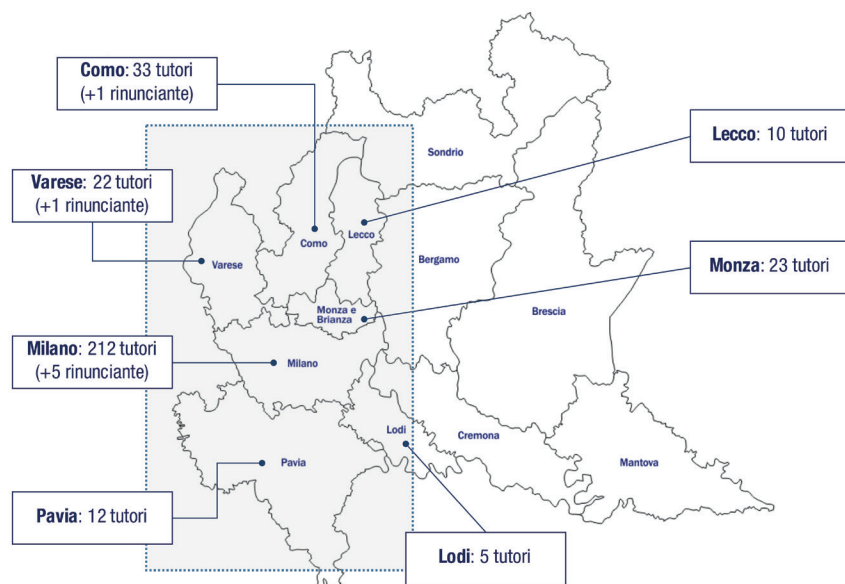
Figura 3.6 Procedimenti di tutela per fascia di età (1 gennaio-19 giugno 2020)



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>Area di miglioramento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Necessaria attivazione del registro informatico di tutori volontari e di attività 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 sanità per l'iscrizione al SSR • Assenza di dati sistematici per il monitoraggio e il governo degli interventi 	<ul style="list-style-type: none"> • Carezza di procedure codificate e routinarie che superino le relazioni informali • Relazione con mondo sanità 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.