

ITALIANO



ALTERNATIVE FAMILY CARE IN ITALY

Focus specifico sull'Italia allegato al Manuale ALFACA

ALTERNATIVE FAMILY CARE IN ITALY

Focus specifico sull'Italia
allegato al Manuale ALFACA.
Versione italiana.



© Nidos, Istituto degli Innocenti, Aprile 2019

Pubblicato da: Nidos, Maliebaan 99, 3581 CH Utrecht, The Netherlands

Realizzato nell'ambito del progetto Profuce (**P**romoting **F**oster Care for **U**naccompanied **C**hildren in Europe) www.profuce.eu

Autori:

Toni Compagno (Istituto degli Innocenti)

Luca Bicchichi (Istituto degli Innocenti)

Maurizio Materassi (Centro Affidi, Comune di Firenze)

Co-funded by the
REC programme of
the European Union



Sommario

SOMMARIO ESECUTIVO	3
---------------------------------	---

1. CONTESTO NAZIONALE ATTUALE5

- 1.1 Contesto generale. Attori e azioni5
- 1.2 Legislazione in materia di accoglienza per i minori non accompagnati 5
- 1.3 Accoglienza in famiglia7
- 1.4 Punti deboli e buone prassi7
- 1.5 Attori chiave nel lavoro con i minori non accompagnati in Italia8

2. RECLUTAMENTO DELLE FAMIGLIE9

- 2.1 Come reclutare9
- 2.2 Quali famiglie reclutare9

3. SCREENING DELLE FAMIGLIE10

- 3.1 A chi è rivolto lo screening e quando farlo10
- 3.2 Come fare lo screening10

4. ABBINAMENTO E COLLOCAMENTO FAMIGLIE-MINORI11

- 4.1 Abbinamento11
- 4.2 Collocamento11

SOMMARIO ESECUTIVO

Adattamento del modello Alfaca in Italia	
Numero di minori non accompagnati	10.787 (alla data del 31/12/2018)
Accoglienza in famiglia	Prevista dalla legge. Frammentata: l'accoglienza in famiglia è implementata diversamente a livello locale, in base alla capacità dei comuni di promuovere efficacemente l'affido.
Sistema di accoglienza centralizzato / decentralizzato	Misto, poichè la ricezione dei minori non accompagnati è una responsabilità del governo centrale, e i comuni partecipano all'attuazione del sistema di accoglienza – volontariamente o, in caso di emergenza, obbligatoriamente – e ricevono fondi speciali per lo scopo.
Attuato dagli uffici normalmente responsabili per i servizi ai minori	Attuato dai comuni, in quanto livello istituzionale responsabile per i servizi di assistenza sociale e per l'assistenza all'infanzia.
Opportunità per lo sviluppo	Recentemente è stata adottata una legge organica sui minori non accompagnati che introduce numerose misure di protezione (L. n. 47/2017) tra cui: <ul style="list-style-type: none">• sistema di accoglienza speciale per minori stranieri;• procedure standard per l'identificazione e la valutazione dell'età;• registro dei tutori volontari;• procedure di ricongiungimento familiare nell'interesse del minore;• riconduzione del rimpatrio assistito sotto la competenza del Tribunale per i minorenni;• procedure semplificate per ottenere assistenza sanitaria e percorsi di istruzione• affido familiare per i minori stranieri non accompagnati.
Azioni potenziali per avviare lo sviluppo	La formazione per i tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati è avviata in tutto il paese, su iniziativa del Garante nazionale e dei Garanti regionali per l'infanzia.
Le sfide	<ul style="list-style-type: none">• Il numero di minori migranti non accompagnati è cresciuto negli ultimi anni.• Il numero di famiglie disponibili è ancora insufficiente.

Le opportunità

Recenti disposizioni di legge (Legge n. 47/2017) favoriscono l'affidamento familiare per i minori non accompagnati:

- la loro protezione deve essere la stessa fornita ai bambini italiani e dell'UE;
- l'affidamento familiare è la prima opzione per i bambini privi di una famiglia o con una situazione inadeguata nella famiglia d'origine. Ciò si applica quindi anche ai minori stranieri non accompagnati;
- i comuni sono sollecitati a stabilire programmi di promozione dell'affido familiare come opzione più adatta rispetto al collocamento in comunità;
- sono previsti - e sono stati avviati con successo - programmi di selezione e formazione per i tutori volontari, il cui ruolo può essere molto utile nel promuovere l'affido per i minori stranieri non accompagnati.

1. CONTESTO NAZIONALE ATTUALE

1.1 Contesto Generale

1.1.1 Numero di minori non accompagnati¹

I minori non accompagnati, localizzati e registrati in Italia al 31/12/2018, sono 10.787, di cui il 92,7% sono maschi e il 7,3% femmine.

La distribuzione per fascia di età è la seguente:

- 17 anni: 60,2%
- 16 anni: 24,8%
- 15 anni: 8,0%
- 7-14 anni: 6,2%
- 0-6 anni: 0,8%

Inoltre, 5.229 bambini sono diventati “invisibili”, nel senso che è stata denunciata alle autorità il loro allontanamento dalle strutture di accoglienza in cui si trovavano.

Tra i principali luoghi di origine vi sono i paesi dell'Africa centrale e sub sahariana (oltre il 50%), l'Albania e il Kosovo (circa il 15%) e i paesi del Nord Africa (circa il 15%).

1.1.2 Sistema di accoglienza

L'ingresso e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è regolata e organizzata dalle leggi italiane in conformità con le norme del diritto internazionale ed europeo.

Secondo la legge sull'immigrazione², in nessun caso un minore non accompagnato può essere respinto alle frontiere.

Per i bisogni di primo soccorso e la protezione immediata, i minori non accompagnati sono ospitati in specifiche strutture governative di prima accoglienza, per il tempo strettamente necessario (non oltre 30 giorni) per l'identificazione e la valutazione dell'età. In queste strutture, i minori non accompagnati ricevono informazioni sui loro diritti e su come esercitarli, compreso il diritto di richiedere protezione internazionale. Le strutture di prima accoglienza sono attivate e gestite dal Ministero dell'Interno, in accordo con le autorità locali del territorio in cui si trova la struttura.

Dopo la prima accoglienza, i minori sono introdotti nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, un programma finanziato da risorse governative, sotto il coordinamento del Ministero dell'Interno. Le autorità locali che partecipano al programma ricevono contributi e organizzano percorsi di accoglienza e integrazione personalizzati. Le strutture per i minori –

case famiglia o strutture socio-educative residenziali - devono essere autorizzate o accreditate in conformità con le legislazioni regionali sull'accoglienza dei minori. In caso di indisponibilità temporanea delle strutture, le autorità locali in cui si trova il minore sono tenute a farsi carico temporaneamente di lui / lei, con costi a carico del governo centrale; oppure - per i minori di 14 anni e oltre - il prefetto può specificare il collocamento in strutture temporanee (con una capacità fino a 50 persone).

Le misure di accoglienza devono essere ratificate dal Tribunale per i minorenni, che apre la tutela e nomina un tutore.

1.2 Legislazione

Il numero di minori stranieri non accompagnati arrivati in Italia - significativo dalla fine degli anni '90 del millennio scorso - è cresciuto notevolmente negli ultimi anni in concomitanza con la crescita generale dei flussi migratori lungo le rotte dell'Africa e dei Balcani. Questa evoluzione ha suggerito una revisione della legislazione che definisce regole specifiche per i minori stranieri non accompagnati - altrimenti disciplinate dalle disposizioni generali sullo stato di abbandono - al fine di rispondere meglio ai problemi emersi nella gestione dell'accoglienza e per l'effettiva tutela dei diritti, in attuazione di quanto contenuto nella convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Con la legge del 2015³:

- è stato costituito il sistema di prima e seconda accoglienza;
- è stata chiarita meglio l'articolazione delle competenze giudiziarie e amministrative;
- sono state definite le procedure per rintracciare i familiari del minore;

Più recentemente nuove misure legislative⁴ sono state introdotte con cui:

- è stato riorganizzato lo specifico sistema di accoglienza per i minori stranieri;
- sono state standardizzate le procedure per la verifica dell'età e dell'identificazione;
- è stato istituito il registro dei tutori volontari;
- sono stati stabiliti due tipi unici di permessi di soggiorno: per minori e per motivi familiari;
- è stata posta attenzione particolare al ricongiungimento familiare nel migliore interesse del minore;
- è stata assegnata al Tribunale per i minorenni la competenza sui rimpatri assistiti.
- sono state semplificate le procedure per ottenere assistenza sanitaria e l'accesso a determinati corsi di istruzione.

In ultimo, occorre menzionare il c.d. decreto "Salvini decree"⁵ che ha abrogato una forma di permesso di soggiorno prima largamente rilasciata ai minori stranieri che ne facevano richiesta: la protezione umanitaria. Oggi, per effetto di tale abrogazione, al compimento della maggiore età il minore straniero ha diritto a rimanere in Italia solo per motivi di studio, di lavoro o attesa di occupazione, a condizione che sia entrato in Italia da almeno tre anni, oppure se è sottoposto a tutela o affidamento.

1.3 Accoglienza in famiglia

In generale, i servizi sociali per i minori sono una funzione amministrativa attribuita ai comuni, nell'ambito del sistema della sicurezza sociale stabilita dalle legislazioni nazionali e regionali. Sono dunque i comuni a poter adoperare concretamente lo strumento dell'affidamento familiare, raccomandato dalla legge, per tutti i minori privati di una adeguata situazione familiare, italiani o stranieri che siano.

La prima legge che tratta in maniera organica l'affido - e l'adozione - in Italia è la legge n. 184/1983, che disciplina in particolare l'affidamento temporaneo, deciso dal giudice o dai servizi sociali allo scopo di recuperare la famiglia di origine. Pertanto, la funzione dell'affido è quella di fornire al bambino, temporaneamente privato della sua famiglia, un ambiente che assicuri, in "modalità familiare", il sostegno, la cura, la sicurezza e l'istruzione di cui ha bisogno.

Allo stesso tempo, i servizi sociali e la giustizia minorile operano, nella misura del possibile, al fine di ripristinare le competenze genitoriali in modo da ricostituire il nucleo familiare originario. Proprio per mantenere un collegamento importante, durante l'affidamento i servizi sociali devono facilitare il rapporto della famiglia affidataria con la famiglia d'origine. Due anni - estensibili - è il periodo normalmente stabilito per completare il percorso dell'affidamento familiare temporaneo.

L'affidamento può essere consensuale, quando il servizio sociale opera in accordo con i genitori del minore, o giudiziario, quando è ordinato dal Tribunale per i minorenni come misura di limitazione della responsabilità genitoriale. Inoltre, la legge distingue tra l'affidamento familiare in senso proprio e il collocamento in una comunità di tipo familiare che, tuttavia, è una struttura professionale residenziale. Oltre ai collocamenti temporanei di affidamento, in alcuni casi di limitazioni della responsabilità genitoriale l'affido è disposto dal giudice senza una durata prestabilita.

La legislazione sull'affido risale a un periodo in cui i minori migranti non accompagnati non erano ancora apparsi, e quindi l'obiettivo primario era aiutare il bambino e la famiglia d'origine. Tuttavia le norme in materia di affido familiare si applicano a qualsiasi minore in stato di abbandono sul territorio italiano, indipendentemente dalla nazionalità.

1.4 Punti deboli e buone prassi

Come dimostrano i dati statistici sopra richiamati, un numero elevato di bambini che arrivano in Italia non accompagnati è vicino ai 18 anni. Ciò pone dei problemi particolari, poiché gli interventi di assistenza devono essere rivolti a giovani emancipati, che presto raggiungeranno lo status della maggiore età.

Per quanto riguarda la condizione di straniero, un permesso di residenza può essere concesso al minore una volta raggiunti i 18 anni, normalmente per motivi di studio o di lavoro. D'altro canto, non appena la tutela si conclude con il raggiungimento della maggiore età, il Tribunale per i Minorenni può decidere di prorogare il sostegno da parte dei servizi

sociali fino ai 21 anni, parallelamente al collocamento in una famiglia o in una comunità (il cosiddetto "*follow-up* amministrativo").

Tuttavia la pratica del lavoro sociale evidenzia, in ragione dell'età adulta e della personalità già formata del ragazzo, difficoltà nel trovare famiglie adatte ad affidamenti "ordinari", cioè in altre parole a realizzare collocamenti a tempo pieno nel contesto di una famiglia tradizionale. D'altra parte, non è raro il caso in cui sono i ragazzi stessi a non gradire la collocazione in famiglia, ritenendo più desiderabile una collocazione in comunità.

Una pratica emergente propone collocamenti in famiglia differenziati, cioè semi-residenziali, parttime (da alcune ore al giorno, a qualche giorno a settimana, ecc.). In questo modo l'accoglienza può essere più facile: sia per il ragazzo - ancora ospitato in una comunità - che è giunto in un ambiente culturale e linguistico sconosciuto al quale lui / lei può essere meglio introdotto da una famiglia; sia per la famiglia stessa, che può sperimentare l'affido in una modalità flessibile e adeguata alla reale disponibilità.

Anche in altri casi l'affido familiare è indicato, ad esempio per i bambini che arrivano con un solo genitore - magari sopravvissuti al viaggio: la famiglia affidataria diventa così un alleato fondamentale per aiutare i migranti ad essere accolti e integrati nell'ambiente locale.

1.5 Attori chiave nel lavoro con i minori stranieri non accompagnati in Italia

Gli interventi più efficaci a beneficio dei minori non accompagnati sono quelli che risultano dalla cooperazione nella rete che sostiene concretamente ogni singolo bambino: Tribunale per i Minorenni, servizio sociale, famiglie, comunità, mediatori culturali, tutori volontari.

Un ruolo chiave può essere svolto dai tutori volontari, che vengono nominati dal Tribunale per i minorenni non appena viene dichiarato lo stato di abbandono. Il tutore volontario è una figura di nuova concezione, introdotta dalla nuova legge⁶ sui minori stranieri non accompagnati. È stato istituito un registro in cui possono essere iscritti cittadini appositamente selezionati e formati, disposti ad assumere la protezione di un minore straniero non accompagnato (o di diversi minori, se fratelli).

L'istituto della tutela volontaria si differenzia dalla tutela ordinaria - che continua a applicarsi ai minori italiani e UE - in quanto quest'ultimo è un incarico attribuito d'ufficio di rappresentanza giuridica degli interessi del minore, mentre il primo incarna un'idea di rappresentanza legale che include un atteggiamento di genitorialità sociale e attiva che si fa carico di una relazione unica con il bambino, coi suoi bisogni e i suoi problemi.

Poiché si tratta qui di un nuovo concetto di tutela, il suo potenziale e i suoi limiti devono ancora essere messi a punto e chiariti nella pratica - e a tal fine sono stati varati adeguati programmi di formazione da parte dei Garanti per l'infanzia. I tutori volontari possono svolgere un ruolo molto importante nella protezione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, perché sono pienamente legittimati a sostenere la priorità dell'affidamento familiare come la migliore soluzione per loro. Allo stesso tempo, è importante che i tutori volontari agiscano in cooperazione con - non in contrapposizione a - il Tribunale per i minorenni e il servizio sociale, per far sì che il sistema nel suo insieme funzioni senza intoppi.

2. RECLUTAMENTO FAMIGLIE⁷

2.1 Come reclutare

Il reclutamento delle famiglie affidatarie si basa principalmente su campagne di sensibilizzazione attraverso vari canali, dirette sia alla popolazione generale che a segmenti particolari che si suppone abbiano particolare interesse e motivazione. Tali iniziative possono essere:

- giornate aperte all'interno di eventi pubblici su larga scala, dove gli assistenti sociali comunali sono disponibili per fornire informazioni sui progetti di affidamento.
- eventi di informazione mirati rivolti a un pubblico più ristretto, con particolare attenzione alle associazioni e alle organizzazioni religiose;
- incontri mensili di informazione aperti ai cittadini organizzati dai servizi sociali municipali. Materiale informativo e promozionale, quali gadget, volantini, ecc. è espressamente realizzato e distribuito in occasione degli eventi, recante il logo del comune.

Per raggiungere il maggior numero di potenziali famiglie affidatarie, sono considerate particolarmente efficaci le campagne radiofoniche. Ulteriori eventi sono promossi allo scopo di diffondere la cultura dell'affidamento, anche attraverso il coinvolgimento delle autorità locali e con *testimonials* quali attori famosi, personaggi pubblici ecc. Infine, le famiglie che hanno un affidamento in corso possono essere molto efficaci se coinvolte in interviste e *spot* che raccontano la loro storia.

2.2 Quali famiglie reclutare

E' buona norma rilevare la presenza di eventuali parenti del minore straniero all'interno del territorio nazionale, al fine di avviare un possibile collocamento presso gli stessi. Questa ricerca si svolge immediatamente all'arrivo del minore nel territorio comunale e possibilmente con il supporto di un mediatore culturale.

Al fine di corrispondere meglio ai bisogni dei minori stranieri non accompagnati, le campagne di reclutamento possono essere rivolte a categorie particolari di potenziali affidatari, come ad esempio i volontari che aiutano nei centri di accoglienza, poiché questi potrebbero aver già stabilito relazioni positive con alcuni dei minori.

Uno strumento importante per il reclutamento sono le figure "etniche": persone che hanno una posizione eminente tra gli stranieri residenti nella comunità locale, e accettano di aiutare a promuovere l'affido familiare presso i connazionali. A tal fine è fondamentale, anche attraverso il coinvolgimento dei mediatori culturali professionali, una collaborazione tra i servizi sociali e la persona eminente nel definire l'azione in tutti i suoi aspetti: strategia, contenuti da trasmettere, occasioni o eventi nei quali svolgere l'azione promozionale, tempistica, ecc.

Materiali di comunicazione nelle lingue straniere possono essere progettati e prodotti per promuovere i collocamenti omo-culturali, cioè quelli che coinvolgono famiglie degli stessi paesi di origine del minore non accompagnato.

Le famiglie che rispondono alla campagna entrano in contatto con i servizi sociali e si dichiarano disponibili per l'affidamento; quindi sono registrate e frequentano una formazione di gruppo (4/5 incontri).

3. SCREENING DELLE FAMIGLIE⁸

3.1 A chi è rivolto lo screening e quando farlo

Lo screening delle famiglie avviene dopo la formazione di gruppo. Viene realizzato con una serie di interviste di massimo 2 ore condotte congiuntamente da un team formato da un assistente sociale e uno psicologo. Il numero di riunioni è variabile e dipende dalle caratteristiche della famiglia e dalla necessità di un'analisi approfondita da parte degli operatori.

Un'aspirante famiglia affidataria di solito segue questa routine:

1. un incontro introduttivo durante il quale viene esplorata la storia della famiglia e vengono approfondite le dinamiche sottostanti;
2. incontri durante i quali vengono tracciate le storie di vita individuali con particolare attenzione ai profili psicologici;
3. una visita a domicilio durante la quale si conoscono i membri minori o altri presenti nel nucleo;
4. un incontro di restituzione.

3.2 Come fare lo screening

Viene seguito un protocollo di screening⁹ delle persone e delle famiglie che presentano domanda di affidamento familiare.

La famiglia candidata - o singole persone - esprimerà formalmente la sua disponibilità ai diversi tipi di affidamento, anche considerando le caratteristiche del bambino.

Se è disponibile ad accogliere un minore straniero non accompagnato, durante l'ultimo incontro di formazione e nelle procedure di screening tutti gli aspetti di questo tipo di affido vengono esaminati dalla famiglia e dal gruppo. In particolare, sono oggetto di approfondimento le seguenti questioni:

- particolari capacità interculturali nell'unità familiare;

- disponibilità ad accettare il minore fino a che non raggiunge la maggiore età, e a sostenerlo nel raggiungimento dell'autonomia;
- eventuale origine migrante;
- disponibilità a mantenere e favorire i contatti con la famiglia di origine.

4. ABBINAMENTO E COLLOCAMENTO IN FAMIGLIA¹⁰

4.1 Abbinamento

Il processo di abbinamento si avvia dopo la richiesta rivolta ai servizi sociali territoriali di trovare una risorsa familiare. Questa è identificata nel database delle famiglie affidatarie ed è selezionata sulla base di ciò che rappresenta la migliore corrispondenza tra le caratteristiche e le esigenze del bambino e le caratteristiche e le risorse della famiglia disponibile. I criteri di valutazione utili sono i seguenti:

- disponibilità espressa da parte della famiglia affidataria;
- capacità di offrire al bambino un contesto di crescita, cioè la possibilità di avere uno spazio psicologico ed emotivo tutto suo;
- possibilità di incoraggiare l'incontro tra le risorse del bambino e quelle della famiglia, al fine di migliorare i fattori protettivi messi in atto;
- attenzione a mantenere gli equilibri interni alla famiglia, in particolare laddove siano presenti figli minori.

Questi principi sono estesi e integrati per quanto riguarda l'abbinamento dei minori stranieri non accompagnati.

La famiglia accogliente dovrebbe infatti:

- essere in grado di adottare un atteggiamento il più possibile aperto verso le abitudini e gli stili di vita del bambino proveniente da un diverso contesto culturale;
- essere in grado di accettare l'esperienza originata dalla migrazione del bambino;
- essere aperta a un diverso percorso di sviluppo da parte del minore, che potrebbe essere in grado di prendere decisioni autonome sul suo futuro.
- essere aperta a condividere con la famiglia d'origine le scelte educative.

4.2 Collocamento

In seguito all'identificazione di una famiglia affidataria, viene avviato un processo che porterà al collocamento del bambino nell'unità familiare selezionata, secondo le procedure di affidamento che sono state formulate. Questo avviene gradualmente, attraverso una serie di incontri tra il bambino e la famiglia, al fine di promuovere la conoscenza reciproca e l'adattamento. Durante e alla fine di questo periodo si tiene una riunione di verifica con i membri del gruppo di lavoro per

valutare i progressi, dopodiché, se non ci sono fattori ostacolanti, l'affidamento è realizzato come programmato.

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, il lavoro congiunto con gli operatori dei centri di accoglienza sarà cruciale, al fine di promuovere, da una parte, una più profonda conoscenza del minore e, dall'altra, di garantire una buona comunicazione tra adulti di riferimento.

Un indicatore predittivo della riuscita di un progetto di affidamento è il raggiungimento di una buona collaborazione con la famiglia di origine del bambino, in modo da non sottoporre il bambino allo stress causato da un conflitto tra le due famiglie. I contatti possono essere realizzati attraverso conferenze telematiche con la famiglia d'origine. È quindi di fondamentale importanza impiegare mediatori culturali per supportare gli operatori nella traduzione e trasmissione delle caratteristiche e degli obiettivi del progetto.

Note

¹ Dati ed elaborazioni dal Rapporto mensile sui minori stranieri non accompagnati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

² Legge n. 286/1998.

³ Decreto legislativo n. 142/2015, art. 19.

⁴ Legge n. 47/2017.

⁵ Decreto legge n. 112/2018.

⁶ Legge n. 47/2017.

⁷ Si fanno riferimenti specifici alla pratica in uso nel Comune di Firenze.

⁸ Si fanno riferimenti specifici alla pratica in uso nel Comune di Firenze.

⁹ Si fa riferimento alla pratica in uso nel Comune di Firenze.

¹⁰ Si fanno riferimenti specifici alla pratica in uso nel Comune di Firenze.