



Schweizerischer Fonds für Kinderschutzprojekte
Fonds Suisse pour des projets de protection de l'enfance
Fondo svizzero per progetti di protezione dell'infanzia

I sistemi di protezione dell'infanzia:

Un confronto internazionale tra le buone pratiche in cinque Paesi (Australia, Germania, Finlandia, Svezia e Regno Unito) con raccomandazioni per la Svizzera.

Sintesi dei risultati

Agosto 2012



Editore:	Fondo svizzero per progetti di protezione dell'infanzia
Autori/curatori:	Jachen C. Nett (Scuola universitaria professionale di Berna, Svizzera) Trevor Spratt (Queen's University Belfast, Irlanda del Nord)
Autori dei singoli capitoli:	Capitolo 1: Jachen C. Nett e Trevor Spratt Capitolo 2: Jachen C. Nett Capitolo 3: Trevor Spratt
Autori degli studi sui Paesi:	Trevor Spratt (Queen's University Belfast, Irlanda del Nord) Leah Bromfield (University of South Australia, Australia) Johanna Hietamäki (University of Jyväskylä, Finlandia) Heinz Kindler (Deutsches Jugendinstitut, Germania) Lina Ponnert (Lund University, Svezia)
Copyright:	Fondo svizzero per progetti di protezione dell'infanzia
Distribuzione:	Lo studio, disponibile in tedesco, francese, italiano e inglese, può essere scaricato dal sito www.kinderschutzfonds.ch . Le copie cartacee, disponibili in numero limitato, possono essere richieste al seguente indirizzo: info@kinderschutzfonds.ch



Schweizerischer Fonds für Kinderschutzprojekte
Fonds Suisse pour des projets de protection de l'enfance
Fondo svizzero per progetti di protezione dell'infanzia

L'associazione di utilità pubblica (art. 60 segg. CC) «Fondo svizzero per progetti di protezione dell'infanzia» individua e sostiene progetti di prevenzione e di formazione basati sull'evidenza che abbiano effetti tangibili. Nel contempo, promuove progetti di ricerca applicata che mirano a colmare lacune in campo preventivo. Divulgando e condividendo i risultati, le conoscenze e le esperienze, a medio termine si dovrebbe riuscire a creare una rete di conoscenze, di cui potranno beneficiare tutti coloro che operano nel settore, e che contribuirà a migliorare in maniera duratura la protezione dell'infanzia.

www.kinderschutzfonds.ch

Nella formulazione originaria del progetto, abbiamo identificato due obiettivi chiave: analizzare i dati concreti disponibili, relativi all'offerta di servizi per la protezione dell'infanzia in Paesi con uno sviluppo sociale ed economico simile a quello della Svizzera, e confrontare le buone pratiche a livello internazionale per valutarne la possibile applicazione in Svizzera. Per realizzare questi obiettivi, abbiamo messo a confronto i sistemi di protezione dell'infanzia di cinque Paesi e abbiamo quindi formulato analisi e raccomandazioni. Tali analisi e raccomandazioni sono state in parte tratte da quelle dei cinque Paesi presi in considerazione dallo studio e in parte da quelle elaborate dagli autori del presente rapporto, nel corso di un workshop tenutosi a Berna. I risultati sono stati ulteriormente esaminati e valutati da un gruppo di esperti in ambito giuridico, accademico e professionale, per vagliarne l'applicazione nel contesto svizzero. Il nostro ringraziamento va quindi ad Andrea Hauri, Marco Zingaro, Christian Nanchen, Stefan Blülle, Peter Voll, Stefan Schnurr e Judith Wyttenbach per il lavoro svolto. I consigli ricevuti dal gruppo di esperti hanno comportato una serie di modifiche al presente rapporto inerenti alla possibilità di implementare le raccomandazioni nel contesto svizzero. Il nostro intento è fornire una descrizione puntuale e pragmatica degli elementi utili per creare un sistema di protezione dell'infanzia moderno ed efficace e formulare raccomandazioni per una sua applicazione in Svizzera. Ad ogni modo, non intendiamo spiegare nel dettaglio come mettere in pratica le nostre raccomandazioni, questo compito spetterà a chi si occupa degli aspetti giuridici, politici e professionali della protezione dell'infanzia in Svizzera.

Nel nostro rapporto di sintesi abbiamo identificato gli elementi chiave per lo sviluppo dei sistemi di protezione dell'infanzia, ossia la prevalenza e gli effetti dei maltrattamenti infantili (l'imperativo scientifico), l'importanza di investire nei bambini (l'imperativo economico), i diritti del fanciullo (l'imperativo giuridico) e il confronto fra Paesi a livello di benessere dei bambini (l'imperativo morale). Abbiamo inoltre dimostrato che gli scopi dei moderni sistemi di protezione dell'infanzia si prefiggono due obiettivi: intervenire in situazioni di crisi conclamata con un sistema in grado di rispondere prontamente all'emergenza e individuare le fasce di popolazione più a rischio, per intervenire a livello preventivo, evitando così le situazioni d'emergenza. Entrambi gli obiettivi sono imprescindibili e contribuiscono alla protezione dell'infanzia. La maggior parte dei bambini e delle famiglie beneficerà dei servizi di base e specialistici, destinati a migliorare il benessere del bambino e a proteggerlo dalle ripercussioni di avvenimenti dolorosi. È tuttavia necessario mettere in campo anche un servizio specialistico solido ed efficace di protezione dell'infanzia per riuscire a dare una protezione immediata ai bambini più vulnerabili. Uno dei principali compiti del Consiglio federale è l'adozione di un insieme equilibrato di leggi e strategie che, pur soggette a modifiche a livello locale, stabiliscano principi e standard solidi e condivisi, e prevedano una chiara gerarchia a livello di governance e di autorità. È da qui che traggono spunto le nostre raccomandazioni.

Raccomandazione 1: Commissione nazionale permanente

Raccomandiamo l'istituzione di una Commissione nazionale permanente, che rappresenti tutti i Governi cantonali e si occupi di prendere in esame le leggi e le politiche federali e cantonali, per elaborare una Legge quadro per la protezione dell'infanzia e della gioventù (sulla falsa riga del

National Framework for Protecting Australia's Children, che prevede disposizioni statali e federali analoghe). Ciò consentirebbe di formulare principi universalmente concordati, su cui fondare le leggi e i servizi cantonali. Per fornire un punto di partenza al lavoro della Commissione permanente, i governi dei Cantoni dovrebbero passare in rassegna tutti i servizi da loro attualmente prestati, da quelli di base a quelli mirati (v. Raccomandazione 9), allo scopo di pianificare e garantire una continuità dei servizi stessi.

Raccomandazione 2: Comitati per il benessere dell'infanzia

Raccomandiamo l'istituzione in tutti i cantoni di un Comitato per il benessere dell'infanzia, del quale dovrebbero far parte tutte le organizzazioni, le ONG e le istituzioni private presenti sul territorio cantonale. Oltre a occuparsi dell'attuazione di politiche per la realizzazione degli obiettivi dell'auspicata Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, questi Comitati avrebbero anche il compito di elaborare protocolli per la comunicazione fra i vari enti e verificare le prestazioni di base, mirate e specialistiche all'interno dei Cantoni, per individuare e colmare le lacune riscontrate nell'erogazione dei servizi. Secondo noi ci sarà bisogno anche di servizi altamente specializzati, che richiederanno l'appoggio di tutti i Cantoni e l'esternalizzazione di alcune prestazioni, per esempio l'erogazione di servizi terapeutici ad hoc per i bambini che hanno subito abusi sessuali. In questi casi, saranno necessarie speciali misure per creare una chiara gerarchia a livello di governance e di assunzione delle responsabilità, che induca i Comitati per il benessere dell'infanzia e i governi cantonali a stipulare accordi di collaborazione.

Raccomandazione 3: team di assistenti sociali

È consigliabile avere un team di assistenti sociali qualificati in ogni cantone, incaricato di erogare servizi specialistici nel campo della protezione dell'infanzia, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 307-317 del Codice civile svizzero. Il loro principale compito dovrebbe essere quello di eseguire una valutazione delle famiglie nelle quali si manifestano segnali di maltrattamento e/o che hanno bisogno di interventi terapeutici o preventivi, nonché di organizzare incontri multidisciplinari con i professionisti del settore, per mettere a punto piani di intervento e di servizio (v. Raccomandazione 4).

Raccomandazione 4: incontri per la pianificazione dei casi

Sarebbe auspicabile organizzare in tutti i cantoni incontri multidisciplinari per pianificare i casi. Prendendo spunto dai punti forti di iniziative analoghe condotte nel Regno Unito, questi incontri dovrebbero riunire tutte le figure professionali che operano a fianco delle famiglie in cui si ritiene esistano problemi legati alla protezione del bambino. In linea con le migliori pratiche internazionali, tali problemi dovrebbero essere considerati in senso lato e includere sia situazioni che comportano un rischio immediato per il bambino, sia traversie che potrebbero preludere a un futuro difficile. In

entrambi i casi, si dovrebbe approntare un piano di servizi multidisciplinari, la cui efficacia per la protezione e il miglioramento del benessere del bambino potrà essere valutata nel corso di successivi incontri. È importante che il principio di condivisione delle informazioni nell'interesse del bambino non sia ostacolato da considerazioni riguardanti l'obbligo di riservatezza nei confronti del cliente.

Raccomandazione 5: formazione professionale nel campo della protezione dell'infanzia

In Svizzera è possibile costruire un efficace sistema interprofessionale per la protezione dell'infanzia. Anche se per realizzare questo obiettivo a volte servono disposizioni cogenti, noi preferiamo proporre la creazione di un sistema di formazione professionale a livello universitario, che preveda sia corsi di formazione monodisciplinari sulla protezione dell'infanzia nel programma di studi per la laurea di primo livello (BA) sia corsi multidisciplinari post laurea, con frequenza obbligatoria per tutte le figure professionali che lavorano con i bambini e le famiglie. Ciò consentirebbe ai professionisti del settore di acquisire una conoscenza di base delle questioni che riguardano la protezione dell'infanzia e di rendersi conto che proteggere efficacemente l'infanzia è una responsabilità collettiva. Spetta però alle università predisporre il materiale didattico per i corsi di laurea di primo livello e post laurea.

Raccomandazione 6: promuovere il lavoro sociale

Le università dovrebbero fissare criteri di selezione severi per gli studenti di lavoro sociale, che prevedano una determinata media per essere ammessi, nonché colloqui d'ammissione che consentano di scegliere i candidati migliori. Nella Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù (v. Raccomandazione 2) dovrebbe rientrare anche una strategia per promuovere il lavoro sociale come un'attività professionale impegnativa, stimolante e gratificante. I governi cantonali dovrebbero garantire un'adeguata retribuzione agli assistenti sociali e offrire loro delle carriere in linea con gli aspetti complessi e socialmente rilevanti della loro professione.

Raccomandazione 7: partecipazione della famiglia

La nostra raccomandazione è che la Svizzera prenda esempio dalle migliori pratiche internazionali e consenta alle famiglie di partecipare al processo decisionale nel corso degli incontri multidisciplinari per la pianificazione dei casi (v. Raccomandazione 4). Sarebbe opportuno coinvolgere sistematicamente genitori e figli (che possono avere punti di vista diversi da quelli dei genitori) nei processi di valutazione e decisione. Questo principio dovrebbe essere previsto in tutti gli strumenti di orientamento e valutazione, destinati ad assistenti sociali e altri professionisti (v. Raccomandazioni 9 e 10). Qualora si contempra l'eventualità di custodia del minore, speciali diritti di rappresentanza e

procedure di appello dovrebbero diventare criteri standard della citata Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù.

Raccomandazione 8: verifica dei servizi

Per sviluppare e garantire una continuità dei servizi a favore dell'infanzia serve una verifica che produca un elenco dei servizi di base, mirati e specialistici, nonché delle località svizzere in cui tali servizi sono già disponibili. Questo elenco potrebbe essere il punto di partenza per un'analisi dei bisogni a livello cantonale, che consenta di individuare eventuali lacune e di prendere misure per sviluppare interventi in linea con le priorità emerse dal lavoro dei Comitati cantonali per il benessere dell'infanzia (v. Raccomandazione 2). Le verifiche potrebbero quindi essere raggruppate su scala nazionale e utilizzate per la creazione di una Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù (v. Raccomandazione 1).

Raccomandazione 9: orientamenti per la protezione dell'infanzia

Raccomandiamo che, su incarico della Commissione permanente (v. Raccomandazione 1), siano elaborati orientamenti che consentano agli assistenti sociali e agli altri professionisti del settore di operare nel rispetto delle leggi e delle politiche federali e cantonali, e sulla base delle migliori pratiche emerse dalle ricerche a livello internazionale per il lavoro con i bambini e le famiglie, così come sono emerse dalla ricerca. Gli orientamenti dovrebbero essere facili da applicare e non eccessivamente prescrittivi.

Raccomandazione 10: valutazione generale e valutazione specialistica

Proponiamo che la Commissione nazionale permanente (v. Raccomandazione 1) richieda due diverse valutazioni, una generale e l'altra specialistica, che saranno effettuate dai Comitati cantonali per il benessere dell'infanzia (v. Raccomandazione 2); la prima sarà destinata a tutti i professionisti che operano nel settore dell'infanzia, la seconda agli assistenti sociali. Tali valutazioni dovrebbero rispecchiare le migliori pratiche internazionali, ossia basarsi sul modello ecologico e sull'evidenza.

Raccomandazione 11: verifica dei metodi

Nei sistemi di protezione dell'infanzia, l'utilizzo di una serie di metodi da parte degli assistenti sociali è diventato ormai la norma. L'importante è che tali sistemi, basati sull'evidenza, tengano conto delle necessità del destinatario dell'intervento e prevedano sia servizi di sostegno che terapeutici. I sistemi oggi impiegati in Svizzera dovrebbero essere valutati alla luce delle esigenze riscontrate nei diversi Cantoni (v. Raccomandazione 8), il che dovrebbe consentire di individuare eventuali lacune. Se riscontrate, tali lacune dovrebbero essere il punto da cui partire per elaborare le strategie di formazione e di prestazione di servizi che saranno messe in campo dai Comitati per il benessere dell'infanzia (v. Raccomandazione 2).

Raccomandazione 12: riesame dell'assistenza statale

Nell'ambito dell'elaborazione di una Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù (v. Raccomandazione 1) proponiamo che la Commissione nazionale permanente richieda un riesame del sistema di assistenza statale, che sarà effettuato dai Comitati per il benessere dell'infanzia nei rispettivi Cantoni (v. Raccomandazione 2).

Raccomandazione 13: sistemi di verifica e di esclusione

In linea con le migliori pratiche in vigore nei diversi Paesi, sarebbe opportuno avere buoni sistemi di verifica e di esclusione, per accertarsi che chi lavora a diretto contatto con i bambini, sia nei foyer residenziali, sia all'interno della comunità, non abbia precedenti per reati contro i minori. Sugeriamo di raccogliere tali informazioni a livello federale e di metterle a disposizione dei Cantoni, cosicché chiunque intenda lavorare con i bambini in Svizzera sia sottoposto alle stesse norme.

Raccomandazione 14: misure per la valutazione dei risultati e dell'efficacia

Nell'ambito della Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù (v. Raccomandazione 1), sarebbe importante concordare una serie di misure che servano a valutare i risultati e l'efficacia del sistema di protezione. Quest'ultimo non dovrebbe limitarsi a fornire dati quantitativi, ma anche qualitativi (per esempio, registrando le esperienze soggettive vissute dai bambini e facendo valutare loro i servizi). Per la realizzazione di una banca dati nazionale è necessario che, al momento dell'erogazione del servizio, a ogni bambino venga assegnato un codice personale, attraverso il quale si potrà poi risalire ai dati inseriti nel sistema per aggregarli e individuare traiettorie e schemi che serviranno da base per programmare e sviluppare i servizi a livello cantonale (v. Raccomandazione 2), e per attivare interventi interdisciplinari, destinati ai singoli casi.

I sistemi per la protezione dell'infanzia sono diventati indispensabili, soprattutto perché oggi sappiamo quali e quanti danni possono provocare sul bambino esperienze negative come quella del maltrattamento. Per lo sviluppo e il rinnovamento del proprio sistema di protezione dell'infanzia, la Svizzera ha un'opportunità unica: potersi avvalere dell'analisi degli attuali sistemi di protezione di cinque Paesi diversi. Dal nostro lavoro emergono insegnamenti (positivi e negativi) molto espliciti e coerenti. Quando siamo partiti con il progetto, temevamo che sarebbe stato molto arduo trarre una lezione chiara, vista la difficoltà di creare un insieme di dati confrontabili. In linea di massima, però, abbiamo riscontrato un ampio consenso su quelle che sono considerate le migliori pratiche degli attuali sistemi di protezione dell'infanzia. Le nostre quattordici raccomandazioni rispecchiano ciò che ciascun team di ricerca desidererebbe per il proprio Paese, anche se nessuno dei cinque Paesi presenta tutte le caratteristiche desiderate.

Ovviamente, ci siamo resi conto che la maggior parte dei nostri suggerimenti trova già riscontro negli sviluppi in corso in Svizzera. Come abbiamo osservato negli altri Paesi presi in considerazione dal nostro studio, anche le autorità svizzere sono interessate ad affrontare il problema di quelle condizioni economiche e sociali che possono avere un impatto sulla salute e sul benessere dei bambini e dei giovani. Inoltre intendono individuare le fasce di popolazione più esposte al rischio di condizioni di salute e di benessere precarie, per farne oggetto di speciali interventi preventivi e, se necessario, per fornire loro immediata protezione.

Ci siamo proposti di formulare una serie di raccomandazioni partendo da un livello base (questioni riguardanti la governance) per passare a un livello intermedio (caratteristiche correlate) e arrivare a un livello specialistico (caratteristiche dei servizi erogati). Abbiamo riassunto le nostre raccomandazioni nella tabella e nel diagramma riportati qui di seguito. Dal nostro studio emergono due considerazioni: la prima è che le raccomandazioni si completano a vicenda e sono interdipendenti, così come lo sono gli odierni sistemi di protezione dell'infanzia, quindi se ne viene meno una, tutto il sistema rischia di crollare. La seconda è che, collettivamente, queste raccomandazioni sono già indirizzate alla fase due: l'applicazione a tutto un insieme di attività. Sarà questa la prossima sfida.

Livello di base: caratteristiche della governance degli odierni sistemi di protezione dell'infanzia
Raccomandazione 1: istituzione di una Commissione nazionale permanente, incaricata di elaborare una Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, che sarà alla base dello sviluppo delle leggi cantonali e della pianificazione dei servizi.
Raccomandazione 2: i Cantoni restano legalmente responsabili dei servizi di protezione dell'infanzia, che vengono tuttavia pianificati e forniti da istituzioni non governative e private nell'ambito dei Comitati per il benessere dell'infanzia.

Livello intermedio: caratteristiche interdipendenti degli odierni sistemi di protezione dell'infanzia

Raccomandazione 3: i team di assistenti sociali impiegati in ogni Cantone dovrebbero farsi carico delle responsabilità legali connesse all'erogazione di servizi specialistici di protezione dell'infanzia.

Raccomandazione 4: organizzazione di incontri multidisciplinari per pianificare i casi in ogni Cantone, così da garantire una pianificazione efficace che soddisfi i bisogni e assicuri protezione nei singoli casi.

Raccomandazione 5: creazione, da parte delle università, di corsi di laurea di primo livello e post laurea sulla protezione dell'infanzia, destinati ai professionisti.

Raccomandazione 6: revisione, da parte delle università, dei criteri di ammissione ai programmi di laurea per assistenti sociali.

Raccomandazione 7: promozione della partecipazione delle famiglie agli incontri per la pianificazione dei casi; i diritti dei bambini a essere rappresentati e la possibilità di ricorrere in appello contro sentenze che li coinvolgono devono diventare la norma.

Livello avanzato: caratteristiche dei servizi erogati dagli odierni sistemi di protezione dell'infanzia

Raccomandazione 8: sviluppo di una continuità dei servizi per l'infanzia basati sul modello di sanità pubblica, come punto di partenza per la formulazione della Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù.

Raccomandazione 9: sviluppo di orientamenti pratici per gli assistenti sociali, che comprendano le migliori pratiche basate sulle leggi e sui risultati delle ricerche.

Raccomandazione 10: introduzione di una duplice procedura di valutazione: specialistica per gli assistenti sociali e generale per gli altri professionisti.

Raccomandazione 11: verifica degli attuali metodi di intervento utilizzati dagli assistenti sociali, che servirà allo sviluppo di strategie di formazione e prestazione di servizi, messe in campo dai Comitati per il benessere dell'infanzia.

Raccomandazione 12: riesame del sistema di assistenza statale, che sarà il punto di partenza per elaborare la Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù e per il lavoro dei Comitati per il benessere dell'infanzia.

Raccomandazione 13: creazione di un sistema di verifica e di esclusione, che sarà applicato a tutti coloro che lavorano con i bambini.

Raccomandazione 14: creazione di una banca dati nazionale per tracciare i risultati generati dai sistemi e ottenuti sui bambini nell'ambito della Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, che fornirà informazioni per il lavoro dei Comitati per il benessere dell'infanzia.



