



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali?

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento al postulato Fehr (07.3725) del 5 ottobre 2007

27 giugno 2012

Compendio

Il Consiglio federale presenta questo rapporto in adempimento al postulato Fehr «Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza in famiglia» (07.3725) del 5 ottobre 2007. Per l'elaborazione del rapporto, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha istituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dei Cantoni, degli uffici federali interessati, della Commissione federale per l'infanzia e la gioventù e della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari. Durante i lavori sono pure state consultate organizzazioni non governative nazionali del settore.

Il presente rapporto tratta prioritariamente i fenomeni della violenza fisica, psichica e sessuale di genitori, patrigni, matrigne o altre persone con compiti educativi nei confronti dei minori (maltrattamenti sui minori), della negligenza nei loro confronti in seno alla famiglia (negligenza familiare) e dell'esposizione dei minori alla violenza di coppia o a conflitti di coppia che degenerano.

Le cause dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e dell'esposizione alla violenza di coppia sono molteplici. Le misure adottate dallo Stato per lottare contro questi fenomeni devono quindi fondarsi su un approccio molto ampio che vada oltre la protezione immediata delle vittime o l'intervento in situazioni di violenza o negligenza. Queste misure devono inoltre ridurre a diversi livelli i fattori che incidono sul rischio di maltrattamenti sui minori, negligenza familiare e violenza di coppia e rafforzare i fattori di protezione da tali fenomeni.

In questo rapporto il Consiglio federale descrive l'azione dello Stato volta a contrastare i maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e l'esposizione dei minori alla violenza di coppia. Da un lato lo Stato mette a disposizione un'ampia offerta pubblica di prestazioni professionali di base che permette di attenuare i molteplici fattori di rischio e rafforzare i fattori di protezione. D'altra parte sanziona i reati commessi a danno dei minori e dispone misure di tutela immediata delle vittime (divieto per le persone violente di avvicinarsi a queste ultime, di mettersi in contatto con loro e di trattenerli in determinati luoghi). Il rapporto fa il punto della situazione ed evidenzia per quanto possibile le necessità di intervento in questi ambiti complementari.

Attualmente la Svizzera non dispone di definizioni uniformi e di una visione comune in materia di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Inoltre le offerte disponibili non sono praticamente inventariate. Mancando queste basi, si è rinunciato ad analizzare l'offerta esistente e a identificare le lacune concrete nel quadro del presente rapporto. Sono invece state definite le prestazioni di base che deve offrire un moderno sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Il rapporto contribuisce in tal modo a chiarire concetti fondamentali e a sviluppare una visione comune dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù su scala nazionale. È il presupposto per garantire e sviluppare in tutta la Svizzera un'offerta di base capillare. La messa a disposizione di prestazioni conformi ai bisogni sul piano regionale e locale incombe rispettivamente ai Cantoni e ai Comuni.

Per quanto riguarda le sanzioni statali, il rapporto presenta le revisioni normative in corso o previste giungendo alla conclusione che non sono necessarie ulteriori misure in questo ambito.

Il Consiglio federale intende sostenere nella massima misura possibile gli attori cantonali che operano nel campo dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e che applicano le sanzioni statali. In tal senso propone le tre seguenti misure:

- La Confederazione sostiene i Cantoni interessati a sviluppare il proprio sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù.
- La Confederazione concretizza i progetti legislativi in corso a livello federale nel settore dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e in quello delle sanzioni statali.
- Nell'ambito della legge sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (LPAG), la Confederazione incentiva lo scambio di informazioni ed esperienze nel settore dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e in quello delle sanzioni statali.

La Confederazione intende peraltro continuare a erogare aiuti finanziari alle organizzazioni che si impegnano su scala nazionale a prevenire i maltrattamenti sui minori e a sensibilizzare l'opinione pubblica sui diritti dell'infanzia. Oltre a ciò, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) funge da organo specializzato per le questioni dell'infanzia della gioventù sul piano federale e lavora in stretta collaborazione con gli uffici federali interessati, i Cantoni e altri attori.

Indice

COMPENDIO	III
INDICE	V
ABBREVIAZIONI.....	VII
1 CONTESTO.....	1
1.1 Mandato.....	1
1.2 Problematica e struttura del rapporto	1
1.3 Basi preesistenti.....	3
1.4 Modo di procedere	5
2 QUADRO GENERALE DELLA POLITICA DELL'INFANZIA E DELLA GIOVENTÙ.....	7
2.1 Diritto internazionale e Costituzione federale	7
2.2 Assetto della politica dell'infanzia e della gioventù.....	8
2.3 Ripartizione dei compiti	9
2.4 Inquadramento del rapporto nel contesto della politica dell'infanzia e della gioventù	10
3 MALTRATTAMENTI SUI MINORI, NEGLIGENZA FAMILIARE ED ESPOSIZIONE ALLA VIOLENZA DI COPPIA	11
3.1 Definizioni e delimitazioni	11
3.1.1 Bambini e giovani.....	11
3.1.2 Violenza sui bambini e i giovani in seno alla famiglia	11
3.1.3 Negligenza familiare.....	12
3.1.4 Esposizione alla violenza di coppia	12
3.1.5 Altre forme di violenza nei confronti di bambini e giovani	13
3.1.6 Punti focali del rapporto	13
3.2 Cause	14
3.2.1 Fattori di rischio	14
3.2.2 Fattori di protezione.....	15
3.3 Dimensione del fenomeno	16
3.4 Conseguenze	18
3.5 Resilienza	19
4 L'AZIONE STATALE CONTRO I MALTRATTAMENTI SUI MINORI, LA NEGLIGENZA FAMILIARE E L'ESPOSIZIONE ALLA VIOLENZA DI COPPIA – BILANCIO E NECESSITÀ DI INTERVENTO	21

4.1	Aiuto all'infanzia e alla gioventù	21
4.1.1	Definizione	21
4.1.2	Prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù.....	22
4.1.3	Accesso alle prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù	28
4.1.4	Garanzia della qualità e gestione dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù.....	29
4.1.5	L'aiuto all'infanzia e alla gioventù in Svizzera	33
4.1.5.1	Basi normative dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù.....	33
4.1.5.2	Organi responsabili e attori dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù.....	37
4.1.6	Conclusioni.....	41
4.2	Sanzioni e misure di protezione statali contro la violenza.....	42
4.2.1	Fattispecie penali vigenti secondo il Codice penale svizzero	42
4.2.2	Fattispecie penali previste nella revisione del Codice penale.....	43
4.2.3	Perseguimento penale	44
4.2.4	Prevenzione della violenza	45
4.2.5	Misure di protezione contro la violenza	46
4.2.6	Organi competenti e attori	46
4.2.7	Conclusioni.....	47
5	MISURE E RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO FEDERALE	49
5.1	Sostegno allo sviluppo dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù nei Cantoni interessati.....	50
5.2	Progetti legislativi della Confederazione negli ambiti dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e delle sanzioni statali	51
5.3	Creazione di strutture di scambio e di collaborazione.....	52
5.3.1	Promozione dello scambio di informazioni e di esperienze	52
5.3.2	Rafforzamento del coordinamento tra i servizi federali competenti	53
5.4	Valutazione riassuntiva	53
5.5	Seguito della procedura	54
5.6	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni.....	55
	BIBLIOGRAFIA.....	57
	ALLEGATI	63
	Allegato 1: Testo del postulato Fehr (07.3725)	63
	Allegato 2: Organi e persone coinvolti nella stesura del rapporto.....	65
	Anhang 3: Grundlagenbericht von Schnurr St. (2012). Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe. ...	66
	Allegato 4: Parere dell'UFG del 25.05.2011 sul divieto delle punizioni corporali (estratto)	110

Abbreviazioni

ASSAI	Associazione Svizzera Strutture d'Accoglienza per l'Infanzia
CAT	Conferenza delle autorità cantonali di tutela
CC	Codice civile svizzero
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDCG	Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDF	Convenzione sui diritti del fanciullo
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CFI	Conferenza dei delegati all'integrazione
CFIG	Commissione federale per l'infanzia e la gioventù
CFM	Commissione federale della migrazione
COFF	Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
COPMA	Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti
Cost.	Costituzione federale
CP	Codice penale svizzero
CPC	Codice di procedura civile
CPP	Codice di procedura penale
CSUC-LAV	Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DPMIn	Diritto penale minorile
FdS	Federazione nazionale delle famiglie diurne
fedpol	Ufficio federale di polizia
KKJS/CPEAJ	Conferenza dei responsabili cantonali della protezione dell'infanzia e dell'aiuto alla gioventù
LAG	Legge sulle attività giovanili
LAV	Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati
LPAG	Legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche
OAdoz	Ordinanza sull'adozione
OAMi	Ordinanza sull'accudimento di minori
OAMin	Ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PPMin	Procedura penale minorile
PPP	Partenariato pubblico-privato

PSC	Prevenzione Svizzera della Criminalità
SCP	Statistica criminale di polizia
SFV ASISP	Associazione svizzera delle infermiere puericultrici
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFU	Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
UST	Ufficio federale di statistica

1 Contesto

1.1 Mandato

Il 5 ottobre 2007, la consigliera nazionale Jacqueline Fehr ha presentato il **postulato «Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza in famiglia»** (07.3725)¹. Nel testo l'autrice chiede l'adozione di misure nel quadro di un piano d'azione coordinato che definisca chiaramente i compiti di Confederazione, Cantoni e Comuni. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) è stato incaricato di rispondere al postulato. Nel parere del 7 dicembre 2007 con il quale accoglie il postulato, il Consiglio federale rileva che vanno ancora compiuti progressi per contrastare e prevenire le varie forme di violenza sui minori e fa riferimento a due rapporti (uno già pubblicato e l'altro in elaborazione) sul tema della violenza contro i bambini e i giovani².

1.2 Problematica e struttura del rapporto

Partendo dalle motivazioni esposte nel postulato, il presente rapporto tratta prioritariamente i seguenti **fenomeni**:

- la violenza fisica, psichica e sessuale di genitori, patrigni, matrigne o altre persone con compiti educativi nei confronti dei minori (maltrattamenti sui minori),
- la negligenza nei confronti dei minori in seno alla famiglia (negligenza familiare) e
- l'esposizione dei minori alla violenza di coppia o a conflitti di coppia che degenerano.

Il **principale interrogativo** è il seguente:

Quali misure devono essere adottate in Svizzera per ridurre i maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e l'esposizione alla violenza di coppia e per attenuarne le conseguenze sullo sviluppo dei diretti interessati?

Quali lacune si riscontrano nel nostro Paese e come si possono eliminare?

Da questo interrogativo scaturiscono diverse **sottodomande**:

- Quali sono le cause dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e della violenza di coppia? Quali fattori di rischio concorrono all'insorgere di tali fenomeni e quali fattori di protezione ne attenuano gli effetti negativi?
- Quali dimensioni assumono in Svizzera i maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e l'esposizione alla violenza di coppia o a conflitti di coppia che degenerano?
- Quali conseguenze hanno questi tre fenomeni sui bambini e i giovani che ne sono vittime? Quali fattori proteggono i bambini e i giovani dalle conseguenze delle esperienze di violenza e negligenza familiare?
- Quali sono le misure da adottare per evitare la comparsa di questi fenomeni o per ridurre la portata?
- Quali sono le misure da adottare per proteggere i bambini e i giovani dall'esposizione ripetuta o continua alla violenza, dalla negligenza familiare nonché dalle conseguenze negative che ne derivano?

Le cause dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e dell'esposizione alla violenza di coppia sono molteplici. Una strategia efficace di lotta contro questi fenomeni richiede quindi un approccio molto ampio che vada oltre la protezione immediata delle vittime o l'intervento in situazioni di violenza o negligenza. La strategia deve inoltre ridurre, a diversi

¹ Cfr. allegato 1 per il testo integrale del postulato.

² Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005); Consiglio federale (2009a). Cfr. capitolo 1.3.

livelli, i fattori di rischio e rafforzare i fattori di protezione da tali fenomeni, ad esempio la resilienza dei minori.

Struttura del rapporto

Nel presente rapporto il Consiglio federale tratta un tema centrale della politica per l'infanzia e la gioventù. Dopo una descrizione del contesto generale, presenta le basi costituzionali e le basi di diritto internazionale su cui si fonda la politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, l'assetto di tale politica nonché la ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni, definendo così il quadro politico in cui si iscrive il rapporto (cap. 2).

Il capitolo 3 analizza il fenomeno dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e dell'esposizione alla violenza di coppia e a conflitti di coppia che degenerano. Dà una definizione dei concetti fondamentali, descrive i fattori di rischio che favoriscono la comparsa delle tre problematiche e i fattori di protezione che ne attenuano gli effetti negativi e tenta di quantificare questi fenomeni. Infine esamina le conseguenze per i bambini e i giovani interessati, soffermandosi sui fattori che migliorano la resilienza dei minori e che possono così proteggerli dalle conseguenze negative della violenza e della negligenza.

La parte successiva (cap. 4) è dedicata alle misure, soprattutto preventive, adottate dallo Stato per far fronte al fenomeno dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e dell'esposizione alla violenza di coppia. Vengono in particolare spiegati due approcci complementari: l'aiuto all'infanzia e alla gioventù e le sanzioni inflitte dai poteri pubblici agli autori di reati, comprese le misure di protezione previste dal diritto civile. Per quanto possibile sono illustrate la situazione attuale e gli interventi necessari.

L'aiuto all'infanzia e alla gioventù (cap. 4.1) fornisce ai bambini, ai giovani e alle famiglie consigli e assistenza per affrontare le sfide della vita quotidiana e le situazioni di difficoltà. In tal modo rafforza i fattori di protezione dalle esperienze di violenza e negligenza familiare e dalle loro conseguenze e contribuisce a ridurre i fattori di rischio. In una prima parte il capitolo descrive le prestazioni di base di un moderno sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù, alle quali i bambini, i giovani e le famiglie residenti in Svizzera devono poter accedere in caso di bisogno. In seguito, prendendo spunto dalla letteratura specializzata e dall'esperienza pratica, si sofferma brevemente sui temi dell'assicurazione qualità, della pianificazione e della gestione strategica dell'offerta di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Descrive poi il panorama svizzero dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, per quanto ciò sia possibile vista la diversità dei sistemi esistenti nel nostro Paese. Infine, illustra il quadro normativo delle prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e presenta gli organi e gli attori rilevanti.

L'aiuto all'infanzia e alla gioventù è integrato da sanzioni statali e misure di protezione sancite dal Codice civile, come il divieto per le persone violente di avvicinarsi alle loro vittime, di mettersi in contatto con loro e di trattenersi in determinati luoghi (cap. 4.2). Questa parte presenta innanzitutto le fattispecie contemplate dal Codice penale svizzero ed espone in seguito le revisioni e le novità previste. Affronta anche la questione del perseguimento penale, analizzando in particolare l'aspetto della tutela delle giovani vittime nel procedimento penale. Infine tratta la prevenzione della violenza e le misure di protezione stabilite dal diritto civile e passa in rassegna gli organi e gli attori rilevanti.

L'ultima parte (cap. 5) presenta le misure e le raccomandazioni del Consiglio federale e spiega il seguito dei lavori.

1.3 Basi preesistenti

Il presente rapporto del Consiglio federale fa seguito a una serie di lavori su tematiche simili pubblicati nell'ultimo ventennio a livello federale.

Nel primo rapporto pubblicato in Svizzera sul tema dei maltrattamenti sui minori («**Infanzia maltrattata in Svizzera**») all'attenzione del capo del Dipartimento federale dell'interno³ veniva circoscritto il fenomeno. Il maltrattamento è un fenomeno molto diffuso, in particolare quando si manifesta come violenza fisica o sessuale, spesso accompagnata da negligenza. Il rapporto, stilato nel 1992, evidenzia inoltre le difficoltà incontrate dai professionisti di fronte al fenomeno del maltrattamento. A risultare particolarmente problematica è l'individuazione dei casi di maltrattamento e negligenza soprattutto nella prima infanzia. Il rapporto fornisce una serie di raccomandazioni concrete destinate alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni, ma anche ai genitori, alle associazioni e ai professionisti interessati.

Nel suo **parere del mese di giugno 1995**⁴ sul rapporto «**Infanzia maltrattata in Svizzera**», il Consiglio federale riconosce che i maltrattamenti sui minori sono un tema di interesse nazionale e aggiunge che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, in collaborazione con le organizzazioni private, devono attuare tutte le misure preventive possibili di loro competenza. Formula raccomandazioni volte a migliorare l'applicazione delle leggi federali esistenti e auspica l'adozione di misure di politica familiare e sociale destinate a ridurre i casi di maltrattamento sui minori. Il Consiglio federale sottolinea peraltro che diverse di queste misure sono già in via di concretizzazione, come la ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, la creazione di un'assicurazione maternità e l'adozione di una regolamentazione uniforme per gli assegni familiari. Sulla base di questo parere è stato istituito il credito «Protezione dell'infanzia» che permette alla Confederazione di sostenere finanziariamente organizzazioni attive a livello nazionale nel settore della prevenzione del maltrattamento sui minori⁵.

Nel settembre 2005 l'UFAS ha pubblicato il rapporto peritale «**Violence envers les enfants – Concept pour une prévention globale / Gewalt gegen Kinder – Konzept für eine umfassende Prävention**»⁶, riferendosi a un postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale⁷. Il rapporto contiene raccomandazioni destinate alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni, ma anche ai genitori, alle associazioni e ai professionisti interessati. Con il rapporto complementare delle Commissioni della gestione alle Camere federali pubblicato il 23 maggio 2003⁸, ossia prima della conclusione del rapporto peritale, il postulato è stato tolto di ruolo, poiché era in sospenso da dieci anni. Per questo il Consiglio federale non si è pronunciato in merito.

Il postulato su cui si basa il presente rapporto è stato accolto dal Consiglio federale a fine 2007. Da allora l'area tematica della violenza intrafamiliare ha conosciuto diversi sviluppi che esponiamo brevemente qui di seguito. Il Consiglio federale si concentra su quelli avvenuti a livello federale, pur essendo consapevole del fatto che molte basi importanti sono state elaborate a livello cantonale e comunale.

Nel maggio 2009, il Consiglio federale ha adottato il «**Rapporto sulla violenza nei rapporti di coppia. Cause e misure adottate in Svizzera**»⁹ che informa in modo esaustivo sulle cause della violenza e sui fattori di rischio nei rapporti di coppia e fornisce un quadro delle misure adottate dalla Confederazione e dai Cantoni per contrastare questa forma di violenza.

³ Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini (1992).

⁴ Consiglio federale (1995).

⁵ Cfr. anche capitolo 4.2.4.

⁶ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005).

⁷ Postulato della Commissione degli affari giuridici CN 96.3178 (93.034). Concept de prévention contre la violence au sein de la famille / Präventionskonzept gegen Gewalt in der Familie.

⁸ FF 2003 5959

⁹ Consiglio federale (2009a).

Il rapporto si basa su uno studio pubblicato dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU)¹⁰.

Sempre nel maggio 2009, il Consiglio federale ha pubblicato il rapporto «**I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media**», nel quale spiega tra l'altro che la violenza subita da bambini e giovani in seno alla famiglia è un importante fattore di rischio in relazione alla violenza giovanile e che la prevenzione (tempestiva) nel contesto familiare costituisce un elemento centrale della prevenzione della violenza giovanile.

Nel parere con il quale accoglie il postulato alla base del presente rapporto, il Consiglio federale accenna ai lavori preliminari in vista dell'attuazione, a partire dal 2009, di un **programma nazionale di protezione dell'infanzia** nel quadro di un partenariato pubblico-privato (PPP).

A tal fine è stata costituita l'associazione «PPP – Programme National pour la Protection de l'Enfant»¹¹, i cui soci fondatori sono da un lato l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e dall'altro la UBS Optimus Foundation e la OAK Foundation, due fondazioni private che sostengono progetti di prevenzione nel campo della protezione dell'infanzia. Questo partenariato pubblico-privato ha lo scopo di rafforzare il coordinamento, la promozione e la realizzazione di progetti di prevenzione a livello nazionale.

L'associazione ha incaricato la Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia di definire, in collaborazione con alcuni specialisti, i contenuti di un programma nazionale per la protezione dell'infanzia. A inizio dicembre 2009, il progetto¹² è stato sottoposto per consultazione ai Cantoni e alle organizzazioni interessate, unitamente a una proposta concreta per la struttura del programma.

I Cantoni hanno accolto favorevolmente l'intento di migliorare il coordinamento a livello nazionale, ma hanno espresso riserve sulla struttura proposta nell'ambito del partenariato pubblico-privato¹³. Essi ritengono infatti che non si possano delegare a privati compiti dell'autorità statale retti dal diritto federale e cantonale e che pertanto la definizione e la gestione di una strategia in materia di protezione dell'infanzia non possano essere affidate a un'associazione. Di fronte a queste critiche non è stato possibile concretizzare il programma. L'associazione ha allora finanziato uno studio che mette a confronto i sistemi di protezione dell'infanzia di cinque Paesi¹⁴. Sulla base di questa analisi e in collaborazione con specialisti del sistema svizzero di protezione dell'infanzia, sono state formulate delle raccomandazioni per la Svizzera. La principale misura raccomandata dallo studio è l'istituzione di un comitato nazionale permanente nel quale siano rappresentati tutti i Cantoni. Il comitato avrebbe il compito di esaminare le basi legali e le misure adottate a livello nazionale e cantonale in materia di tutela dell'infanzia in vista di sviluppare un quadro nazionale per la protezione dell'infanzia in Svizzera («National Framework for Child Protection»).

Queste sono le basi su cui si fonda il presente rapporto. Gli interventi ritenuti necessari sono presentati ai capitoli 4 e 5.

¹⁰ Egger Th. / Schär Moser M. (2008).

¹¹ Cfr. <http://www.ppp-protection-enfance.ch/> (consultato il 7 novembre 2011).

¹² Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia (2009, I-V).

¹³ Associazione «PPP-Programma nazionale per la protezione dell'infanzia» (2010).

¹⁴ Nett J. et al. (2012, pubblicazione imminente). Confronto dei sistemi di protezione dell'infanzia di Australia, Germania, Finlandia, Gran Bretagna e Svezia.

1.4 Modo di procedere

Per i lavori nel contesto del presente rapporto, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) è stato assistito da un **gruppo di lavoro**. Composto da rappresentanti dei **Cantoni**, degli **uffici federali** interessati, della **Commissione federale** per l'infanzia e la gioventù e della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, esso copriva i diversi ambiti politici menzionati nel postulato (diritto dell'infanzia, diritto della famiglia, educazione, pari opportunità, integrazione, sicurezza e lotta alle dipendenze)¹⁵.

In sede di allestimento del rapporto sono pure state consultate **organizzazioni non governative** nazionali del settore¹⁶. Il progetto del rapporto è stato discusso durante una riunione congiunta dell'UFAS e dei rappresentanti di queste organizzazioni.

Il prof. dr. Stefan Schnurr (direttore dell'Istituto per l'aiuto all'infanzia e alla gioventù presso la Scuola superiore di lavoro sociale della Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale FHNW) è stato incaricato con un **mandato esterno** di dare una definizione rigorosa e sistematica delle prestazioni di base di un moderno sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Dopo essere stati esaminati e discussi, i risultati di questo lavoro sono confluiti nel capitolo 4.1. La versione integrale del rapporto del professore è riportata nell'allegato 3.

¹⁵ Cfr. allegato 2 per la composizione del gruppo di lavoro.

¹⁶ Cfr. allegato 2 per l'elenco delle organizzazioni consultate.

2 Quadro generale della politica dell'infanzia e della gioventù

Il presente rapporto si inserisce nella **Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù** adottata il 27 agosto 2008 dal Consiglio federale. Basandosi sulla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo e sulla Costituzione federale, il Consiglio federale la definisce quale politica della protezione, della promozione e della partecipazione¹⁷.

Lo scopo della politica dell'infanzia e della gioventù deve pertanto essere quello di «garantire la protezione, il benessere e l'integrazione sociale di tutti i bambini e i giovani attraverso attività, misure e strutture pubbliche, affinché diventino persone indipendenti e integrate nella società e ne siano tutelati gli interessi e le esigenze indipendentemente dal sesso, dall'appartenenza sociale, dall'origine o dall'integrità fisica o mentale»¹⁸.

Questo capitolo presenta le basi di diritto internazionale e le basi costituzionali della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù¹⁹ per poi passare all'assetto della politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto e in senso lato e alla ripartizione dei compiti in Svizzera. Infine presenta sinteticamente il quadro generale in cui si inserisce il presente rapporto.

2.1 Diritto internazionale e Costituzione federale

La politica dell'infanzia e della gioventù si fonda sulla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo e sulla Costituzione federale. La Svizzera ha ratificato la **Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo** all'inizio del 1997²⁰. Quest'ultima sancisce che gli Stati sono responsabili di assicurare la protezione e il benessere dei minori (fino ai 18 anni), passa in rassegna i diritti umani nell'ambito di vita del fanciullo e stabilisce i diritti particolari dei minori alla protezione, alla promozione e alla partecipazione. I quattro principi fondamentali su cui poggia il trattato sono la sopravvivenza, lo sviluppo, la salvaguardia degli interessi e la partecipazione del fanciullo.

La convenzione protegge i minori e ne riconosce lo statuto di persone indipendenti con aspirazioni e volontà proprie. Chiede che il bene del fanciullo sia una considerazione permanente in tutte le decisioni che lo concernono. I bambini e i giovani sono considerati soggetti di diritto e non semplici «oggetti» i cui diritti si limitano a misure di protezione.

Gli articoli 18, 19 e 34 assumono particolare rilevanza in riferimento alla violenza sui minori. L'articolo 18 stabilisce che la responsabilità di educare il fanciullo e provvedere a offrirgli condizioni di vita che ne favoriscano lo sviluppo incombe innanzitutto e congiuntamente ai genitori. Secondo l'articolo 19, gli Stati parti devono adottare ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale. Infine l'articolo 34 chiede che gli Stati parti si impegnino a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale.

L'articolo 11 capoverso 1 della **Costituzione federale (Cost.)**²¹ sancisce il diritto dei fanciulli e degli adolescenti a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo. Secondo l'articolo 41 capoverso 1 lettera f Cost., la Confederazione e i Cantoni – a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private – si adoperano affinché ogni individuo possa istruirsi e

¹⁷ Consiglio federale (2008).

¹⁸ *Ibid.*, pag. 4.

¹⁹ Il capitolo 4.1.5.1 presenta in modo più dettagliato le disposizioni di legge applicabili alle prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Le disposizioni del Codice penale (CP) e le disposizioni del Codice civile sulla protezione dalla violenza sono trattate nel capitolo dedicato alle sanzioni statali e alla protezione dalla violenza (cfr. 4.2).

²⁰ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, RS **0.107**.

²¹ RS **101**

perfezionarsi secondo le sue capacità. Questo obiettivo sociale è completato dall'articolo 41 capoverso 1 lettera g Cost. secondo il quale la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché i fanciulli e gli adolescenti siano aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica. Infine l'articolo 67 capoverso 1 Cost. stabilisce che nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni devono tenere conto degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù. Il capoverso 2 del medesimo articolo prevede che la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti a complemento delle misure cantonali.

La protezione, la promozione e la partecipazione dei bambini e dei giovani sono dunque principi fondamentali della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù.

2.2 Assetto della politica dell'infanzia e della gioventù

Sulla base di quanto esposto sopra, la politica dell'infanzia e della gioventù può essere intesa in senso stretto o in senso lato²².

In senso lato, la **politica dell'infanzia e della gioventù** si fonda sul presupposto che le condizioni di vita dei bambini e dei giovani siano influenzate da molteplici fattori che ricadono nella sfera di competenza di ambiti politici differenti, a vari livelli, e che interessano tutte le fasce d'età. Vanno menzionati in particolare i seguenti ambiti politici: la politica familiare, che sostiene e incoraggia le famiglie con prestazioni pecuniarie come gli assegni familiari, le deduzioni fiscali, le borse di studio, le prestazioni complementari cantonali per le famiglie e l'assicurazione maternità; la politica sociale, che si occupa di prevenzione e lotta alla povertà, in particolare nell'ambito delle assicurazioni sociali, dell'aiuto sociale e di altre prestazioni in caso di necessità versate dai Cantoni; la politica dell'educazione (realizzazione delle pari opportunità in ambito educativo, formazione e perfezionamento degli insegnanti), la politica del mercato del lavoro (salvaguardia degli impieghi, miglioramento delle condizioni di lavoro, reintegrazione delle persone senza impiego); la politica della pianificazione del territorio (sviluppo di quartieri); la politica sanitaria (prevenzione e promozione della salute); la politica dell'integrazione e la politica delle pari opportunità. La politica dell'infanzia e della gioventù va pertanto intesa come compito trasversale finalizzato a sensibilizzare gli altri ambiti politici su punti di vista, richieste ed esigenze dei bambini e dei giovani, garantendo la partecipazione politica di questi soggetti.

In senso stretto, la **politica dell'infanzia e della gioventù** prevede interventi mirati per proteggere i minori, per favorirne lo sviluppo e per promuoverne la partecipazione. La promozione generale e precoce dei bambini e dei giovani, il rafforzamento delle loro risorse e di quelle del loro ambiente, l'accesso agevolato a offerte di prevenzione per tutti i minori e le loro famiglie sono particolarmente importanti e contribuiscono in misura determinante alla protezione dell'incolumità dei bambini e dei giovani. La politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto consiste sostanzialmente nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, che offre possibilità di apprendimento e di formazione extrascolastiche, sostiene i genitori nei compiti educativi, fornisce ai bambini, ai giovani e alle famiglie consigli e assistenza per affrontare le sfide della vita quotidiana e le situazioni di difficoltà e interviene in casi concreti di violenza nei confronti dei minori. L'aiuto all'infanzia e alla gioventù è integrato da disposizioni sulla tutela dei giovani nel diritto del lavoro e da prescrizioni per la protezione della gioventù in ambito pubblico (p. es. restrizioni alla pubblicità e alla vendita di bevande alcoliche e tabacco, limitazioni d'età per l'entrata al cinema).

²² Consiglio federale (2008), pag. 5.

2.3 Ripartizione dei compiti

La politica dell'infanzia e della gioventù compete in primo luogo ai Cantoni e ai Comuni, che ne sono i principali attori. I compiti della Confederazione sono limitati (p. es. promozione della salute o dello sport, promozione delle attività giovanili extrascolastiche). La politica del settore è inoltre strettamente connessa all'attività di organizzazioni non governative e di iniziative private.

Il Consiglio federale ritiene giustificato che la politica dell'infanzia e della gioventù sia **per principio di competenza dei Cantoni e dei Comuni**: le misure di protezione, promozione e partecipazione dei bambini e dei giovani devono tenere conto, sotto diversi aspetti, delle condizioni locali e cantonali e devono trovare il loro fondamento a questi due livelli. In virtù dell'articolo 67 capoverso 2 della Costituzione federale, la Confederazione può, a complemento delle misure cantonali, sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti. Non ha invece la competenza di impartire ai Cantoni disposizioni vincolanti sull'attuazione concreta della politica dell'infanzia e della gioventù né di costringerli a intervenire in questo ambito. Per questa ragione il Consiglio federale ha rifiutato di introdurre una legge quadro federale che imponga regole vincolanti ai Cantoni e ai Comuni²³. Per tutte le attività della Confederazione va dunque rispettato il quadro prevalentemente federalistico della politica dell'infanzia e della gioventù²⁴.

Per rispondere alle nuove esigenze di una società in trasformazione, nella Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù il Consiglio federale ha però espresso la volontà di **intensificare l'impegno della Confederazione in diversi ambiti**, ossia in quelli della protezione, della promozione e della partecipazione dei bambini e dei giovani alla vita politica. Con le misure adottate – revisione totale della legge sulle attività giovanili²⁵, ordinanza sui provvedimenti nell'ambito dei diritti del fanciullo e della protezione dell'infanzia e della gioventù²⁶ – il Governo puntava a modificare il diritto federale nel rispetto dell'attuale ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione.

La revisione totale della legge sulle attività giovanili rafforza la promozione di attività giovanili aperte a tutti e innovative, creando i presupposti per una più ampia partecipazione dei giovani. Favorisce inoltre lo scambio di informazioni ed esperienze e la collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e altri specialisti che operano nel settore delle questioni dell'infanzia e della gioventù e migliora il coordinamento a livello federale.

Nel rapporto «I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media», adottato il 20 maggio 2009, il Consiglio federale analizza la problematica della violenza giovanile e la situazione in materia di tutela dei giovani dai rischi dei media. Su questa base, propone di elaborare un programma di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile e un programma volto a rafforzare la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media. L'11 giugno 2010, fondandosi sulla succitata ordinanza, il Consiglio federale ha adottato i due **programmi di tutela della gioventù** di durata quinquennale²⁷.

²³ Consiglio federale (2008).

²⁴ Consiglio federale (2010c), pag. 5993; Consiglio federale (2008), pag. 19 seg.

²⁵ Consiglio federale (2010c).

²⁶ RS **311.039.1**; cfr. anche cap. 4.2.4.

²⁷ Consiglio federale (2009b). Per i due programmi: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2010a e b). http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/index.html?lang=it (consultato il 7 novembre 2011).

2.4 Inquadramento del rapporto nel contesto della politica dell'infanzia e della gioventù

Il presente rapporto si inserisce nella strategia globale della Confederazione in materia di infanzia e gioventù e tiene conto del quadro prevalentemente federalistico della politica attuata dalla Svizzera in questo settore.

Nel rapporto il Consiglio federale si focalizza sull'aiuto all'infanzia e alla gioventù, **un tema centrale** della politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto che prevede interventi mirati per proteggere i bambini e i giovani, per favorirne lo sviluppo e per promuoverne la partecipazione. Affronta inoltre la questione delle sanzioni statali applicabili agli atti di violenza sui minori e il tema della protezione dalla violenza.

Pur essendo consapevole dell'importanza di migliorare le condizioni di vita sociali e socio-economiche dei bambini, dei giovani e delle famiglie, il Consiglio federale rinuncia a proporre misure di politica dell'infanzia e della gioventù in senso lato. La definizione di misure in tal senso esulerebbe infatti dal quadro del presente rapporto. In proposito il Consiglio federale rimanda tra l'altro alla strategia globale nazionale di lotta alla povertà (Consiglio federale 2010b) e al rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione (Consiglio federale 2010a).

3 Maltrattamenti sui minori, negligenza familiare ed esposizione alla violenza di coppia

3.1 Definizioni e delimitazioni

3.1.1 Bambini e giovani

Nel presente rapporto, per «bambini e giovani» si intendono tutti i soggetti di età inferiore a diciotto anni. Questa definizione si allinea a quella di maggiore età data all'articolo 14 del Codice civile (CC) e a quella di fanciullo riportata nella Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo²⁸. Le misure di protezione dell'infanzia e della gioventù nei Cantoni si riferiscono parimenti alla fascia d'età da 0 a 18 anni.

3.1.2 Violenza sui bambini e i giovani in seno alla famiglia

Il postulato Fehr chiede l'adozione di misure per proteggere i bambini e i giovani dalla violenza in famiglia. La letteratura specializzata e i lavori di ricerca danno molteplici definizioni della violenza sui bambini e i giovani in seno alla famiglia.

Il termine di **violenza in seno alla famiglia** (violenza familiare) indica ogni atto di violenza compiuto all'interno di un nucleo familiare più o meno allargato²⁹. Sussiste violenza in seno alla famiglia quando, in un rapporto familiare a carattere coniugale o affine, sia esistente che sciolto, vi sono persone che usano o minacciano di usare violenza fisica, psicologica o sessuale. Questa nozione include la violenza sui bambini e i giovani in seno alla famiglia, la violenza sulle donne o sugli uomini nei rapporti di coppia e in situazioni di separazione (violenza di coppia), la violenza sugli anziani nel contesto familiare, la violenza tra fratelli o sorelle e la violenza dei bambini e dei giovani nei confronti dei genitori.

Nell'uso comune e talvolta anche negli ambienti specializzati si impiega spesso il termine di **violenza domestica** per designare il fenomeno della violenza in seno alla famiglia. A questa definizione allargata si contrappone una definizione più ristretta – che prende spunto da ricerche condotte in Gran Bretagna – secondo cui la violenza domestica designa unicamente la violenza nei rapporti di coppia e in situazioni di separazione³⁰.

Per **violenza di coppia** si intende la violenza fisica, psichica e/o sessuale in rapporti di coppia esistenti o sciolti dei genitori, di uno dei genitori o della persona che ha in affidamento il minore o che è responsabile della sua educazione.

Se i bambini e i giovani sono vittime dirette di violenza fisica, psichica o sessuale in seno alla famiglia, si usa spesso anche il termine di **maltrattamenti sui minori**³¹. Le forme di violenza descritte qui di seguito sono assimilate alla violenza fisica, psichica o sessuale ovvero ai maltrattamenti sui minori³²:

²⁸ Cfr. art. 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

²⁹ Dlugosch S. (2010), pag. 23.

³⁰ *Ibid.*, pag. 24. Per maggiori informazioni al riguardo si veda la scheda informativa «Definizione, forme e persone colpite da violenza domestica» dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU): <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=it> (consultato il 7 novembre 2011).

³¹ Deegener G. (2005), pag. 37 segg. Cfr. anche l'espressione inglese «child abuse» spiegata ad esempio nell'autorevole rivista *Child Abuse and Neglect*.

³² Imbusch P. (2002). Cfr. anche Comitato per i diritti del fanciullo (2011); Consiglio federale (2009b), pag. 6 segg.; Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005), pag. 26 segg.; Organizzazione mondiale della sanità (2002). Un'altra forma di maltrattamento infantile è la sindrome di Münchhausen per procura, in cui un genitore, solitamente la madre, inventa o esagera i sintomi di una malattia o causa deliberatamente problemi di salute nel figlio per beneficiare di cure mediche. Il genitore viene così a godere della stima e dell'affetto delle altre persone perché si preoccupa della salute

- La violenza fisica è un'aggressione che attenta alla vita di una persona o ne pregiudica l'incolumità fisica o mentale. Sono considerate tali, ad esempio, le percosse o altre azioni violente come bruciature, scuotimenti o tentativi di strangolamento. Questa definizione comprende anche la violenza fisica intesa come «misura educativa»³³.
- La violenza psichica si manifesta soprattutto come violenza verbale attraverso minacce, insulti, denigrazioni, umiliazioni, disprezzo, ma anche screditamento e indifferenza emotiva. Anche l'esposizione alla violenza di coppia e la strumentalizzazione dei minori in conflitti di coppia che degenerano possono essere considerati una forma di violenza psichica³⁴.
- La violenza o l'abuso sessuale è un atto sessuale con o senza contatto fisico che una persona, sfruttando la sua posizione di potere, compie su un'altra persona contro la sua volontà.

3.1.3 Negligenza familiare

La negligenza consiste nel non dare o nel dare in misura insufficiente ai minori le cure, la sorveglianza e gli stimoli di cui hanno bisogno, ossia nutrirli, provvedere alla loro salute, occuparsene, educarli, stimolarli e proteggerli dai pericoli. Talvolta definita violenza fisica o psichica passiva, può manifestarsi sotto forma di negligenza fisica, socioemotiva, medica o intellettuale. Nella pratica è molto difficile distinguere tra le diverse forme di negligenza e delimitare chiaramente la negligenza dalla violenza fisica e psichica³⁵.

3.1.4 Esposizione alla violenza di coppia

I bambini e i giovani possono anche essere spettatori involontari di episodi di violenza in seno alla famiglia. Per violenza di coppia si intende la violenza fisica, psichica e/o sessuale nei rapporti di coppia dei genitori, di uno dei genitori o della persona che ha in affidamento i minori o che sono responsabili della loro educazione. Gli atti violenti possono intervenire o proseguire anche durante o dopo una separazione. Si parla di esposizione alla violenza di coppia quando un bambino o un giovane fa esperienza di episodi di violenza direttamente (quando questi avvengono nel suo campo percettivo), indirettamente (quando ne è a conoscenza) o percepisce gli effetti fisici e psichici sull'adulto che ne è vittima.

In questo contesto va considerato pure il **coinvolgimento di bambini e giovani nella degenerazione dei conflitti di coppia**, che si accompagna spesso a tentativi di strumentalizzazione³⁶.

Il fenomeno dell'esposizione alla violenza di coppia e i suoi effetti sui minori sono oggetto di studio e ricerca solo dagli anni 1980 nell'area angloamericana e dagli anni 1990 in quella germanofona³⁷. I lavori condotti nel frattempo hanno permesso di accertare che il 'semplice' fatto di assistere a episodi di violenza di coppia ha effetti nocivi (cfr. cap. 3.4). Nel presente rapporto l'esposizione alla violenza di coppia è dunque trattata come fenomeno a sé, accanto ai maltrattamenti fisici, psichici e sessuali sui minori e alla negligenza familiare.

del proprio figlio. Per maggiori informazioni si veda Lips U. (2011), pag. 13; Nowara S. (2005).

Questa forma particolare di maltrattamento non è oggetto del presente rapporto.

³³ Comitato per i diritti del fanciullo (2011), pag. 9 seg.; cfr. anche scheda informativa UFU «Violenza contro i bambini e gli adolescenti», <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=it> (consultato il 7 novembre 2011).

³⁴ Cfr. ad es. Comitato per i diritti del fanciullo (2011), pag. 9.

³⁵ *Ibid.*, pag. 8 segg.; Deegener G. (2005), pag. 37 seg.; Ziegenhain U. (2001), pag. 6; Claussen, A.H. / Crittenden, P.M. (1991).

³⁶ Dlugosch S. (2010), pag. 38 segg.; Paul St. / Dietrich P. S. (2006); Seith C. (2006), Deegener G. (2005), pag. 49 seg.

³⁷ Per una rassegna bibliografica delle ricerche cfr. Dlugosch S. (2010), pag. 53 segg.; Kindler H. (2006).

3.1.5 Altre forme di violenza nei confronti di bambini e giovani

Oltre alla violenza nei loro confronti, alla negligenza familiare e all'esposizione alla violenza di coppia, i bambini e i giovani possono subire altre forme di violenza, tra cui citiamo in particolare:

- La violenza contro di sé, ad esempio il suicidio, l'automutilazione e i comportamenti a rischio.
- La violenza fisica, psichica e sessuale a scuola, nello spazio sociale e nei (nuovi) media, che può interessare i bambini e i giovani sia come vittime che come autori³⁸.
- Lo sfruttamento sessuale commerciale di bambini e giovani, come la prostituzione infantile, il turismo pedofilo e la pedopornografia³⁹.
- La violenza istituzionale, ossia la violenza di matrice istituzionale e gerarchica. Se rivolta contro i bambini e i giovani, essa include qualsiasi azione commessa all'interno di un'istituzione o dall'istituzione stessa o qualsiasi omissione che causi al minore una sofferenza fisica o psichica inutile o influisca negativamente sul suo sviluppo.
- La violenza strutturale risulta dalle strutture e dalle norme di una società che creano condizioni sfavorevoli allo sviluppo di singoli individui o gruppi di persone (ad esempio minori). La violenza strutturale si manifesta sotto forma di disparità di opportunità, disuguaglianza sociale e discriminazioni che ostacolano o pregiudicano le opportunità di sviluppo e di vita.
- Un'altra forma di sfruttamento infantile è l'impiego sistematico di bambini in reati (essenzialmente reati contro il patrimonio) da parte di gruppi criminali composti da nomadi stranieri (genitori, parenti e altre persone) che formano i giovani, li incitano a commettere reati e li sorvegliano⁴⁰.
- La violenza culturale è l'insieme di norme e valori che legittimano, giustificano, mascherano o negano le forme di violenza sopra descritte.

3.1.6 Punti focali del rapporto

Il presente rapporto prende spunto dal postulato e si concentra sui temi seguenti:

- la violenza fisica, psichica e sessuale di genitori, patrigni, matrigne o altre persone con compiti educativi⁴¹ nei confronti dei minori (maltrattamenti sui minori),
- la negligenza familiare nei confronti dei minori e
- l'esposizione dei minori alla violenza di coppia o a conflitti di coppia che degenerano.

Non sono invece oggetto di questo rapporto la violenza dei minori contro se stessi o contro altri, la violenza fisica, psichica e sessuale vissuta al di fuori del contesto familiare né la vio-

³⁸ Già nel 2009 il Consiglio federale si è occupato del fenomeno della violenza giovanile e della violenza nei (nuovi) media in un rapporto speciale (cfr. Consiglio federale 2009b), dal quale sono scaturiti il Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile (Ufficio federale delle assicurazioni sociali 2010a) e il Programma nazionale per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la promozione delle competenze medialità (Ufficio federale delle assicurazioni sociali 2010b).

³⁹ Protocollo facoltativo dell'ONU del 25 maggio 2000 concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia: <http://www.admin.ch/ch/i/rs/i1/0.107.2.it.pdf> (consultato il 7 novembre 2011).

⁴⁰ Secondo F. Walser, capo della polizia criminale del Cantone di Friburgo e membro del gruppo di lavoro che ha partecipato all'elaborazione del presente rapporto. Cfr. anche articolo «Ces voleurs mineurs qu'on remet dans le train» apparso ne Le Matin del 5.11.2010.

⁴¹ Per «persone con compiti educativi» si intendono le persone che si assumono la responsabilità di crescere uno o più minori, siano essi figli naturali o no. Cfr. Schnurr St. (2011), allegato 3, pag. 79.

lenza istituzionale, strutturale e culturale. Tuttavia, come spiegheremo qui di seguito, le condizioni quadro strutturali e culturali possono favorire o ridurre la violenza, per cui vanno considerate nelle riflessioni volte a comprendere le radici dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e della violenza di coppia.

3.2 Cause

I maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e la violenza di coppia sono sempre il risultato di un'interazione complessa di fattori individuali, sociali, culturali, economici e politici⁴². Si può distinguere tra fattori che favoriscono la violenza e fattori che la inibiscono. Più numerosi sono i fattori di rischio e meno numerosi i fattori di protezione, maggiore è la probabilità che si verifichi una situazione di violenza.

3.2.1 Fattori di rischio

Sulla base di un **modello sistemico elaborato per spiegare la violenza nei confronti di bambini e giovani**, descriviamo qui di seguito i fattori che favoriscono i maltrattamenti sui minori e la negligenza familiare. Come per il fenomeno della violenza di coppia, questi fattori di rischio si situano a quattro livelli⁴³:

Il **contesto socioculturale** include le concezioni in materia di violenza, rapporti di genere e rapporti intergenerazionali, ruolo dei genitori e dei figli ed educazione. Norme socioculturali che veicolano stereotipi di genere, come la ripartizione dei ruoli e i rapporti di potere, o l'idea che i minori siano oggetti senza diritti propri possono favorire un clima propizio alla violenza.

Il **contesto socioeconomico** è determinato dalla struttura sociale e dalla situazione economica (lavoro, alloggio, grado di istruzione, reddito). Al riguardo diversi studi hanno dimostrato che gli svantaggi sociali costituiscono un fattore predittivo di pregiudizio al benessere dei minori⁴⁴. In situazioni di povertà è più difficile prendersi adeguatamente cura di un minore. La precarietà lavorativa, un rischio elevato o una situazione effettiva di disoccupazione, un basso reddito familiare e l'assenza di prospettive professionali ed esistenziali sono considerati importanti fattori di rischio.

Per quanto concerne il **contesto sociale e familiare**, l'assenza di una rete sociale costituisce un grosso fattore di rischio. In caso di isolamento sociale, infatti, non può attivarsi la funzione di controllo e sostegno delle reti sociali formali e informali. Nel contesto familiare giocano un ruolo importante determinate dinamiche relazionali, come il funzionamento del rapporto di coppia o le interazioni tra i membri della famiglia. A titolo di esempio, i conflitti di coppia incessanti possono essere fonte di grande disagio e compromettere almeno temporaneamente le capacità educative. Gli episodi ripetuti di violenza di coppia costituiscono un fardello psicologico particolarmente pesante. Diversi studi longitudinali hanno dimostrato che tra i fattori familiari questa forma di violenza si configura come uno dei più importanti fattori di rischio di maltrattamenti sui minori⁴⁵. Questo significa che il rischio per i minori di subire maltrattamenti aumenta in caso di violenza di coppia.

⁴² Nett J. et al. (2012, pubblicazione imminente); Consiglio federale (2009a), pag. 3495; Consiglio federale (2009b), pag. 14; Consiglio d'Europa (2009), pag. 12; Organizzazione mondiale della sanità (2002), pag. 13 seg; Consiglio federale (1995), pag. 108.

⁴³ Per informazioni complementari sulle cause, cfr. Kinderschutzzentrum Berlin (2009), pag. 35 segg.; modello ecologico per comprendere la violenza, Organizzazione mondiale della sanità (2002), pag. 12; Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005), pag. 29; Consiglio federale (1995), pag. 109. Per le cause della violenza di coppia cfr. Consiglio federale (2009a). I minori sono esposti alla violenza coniugale quando fanno esperienza di episodi di violenza direttamente (quando questi avvengono nel loro campo percettivo), indirettamente (quando ne sono a conoscenza) o percepiscono gli effetti fisici e psichici sull'adulto che ne è vittima.

⁴⁴ Seus-Seberich E. (2006); Organizzazione mondiale della sanità (2002), pag. 22.

⁴⁵ Reinhold Cl. / Kindler H. (2006).

A **livello individuale** occorre da un lato interessarsi ai genitori: punti di forza e punti deboli, stato di salute (p. es. problemi di dipendenza, disturbi psichici), esperienze di violenza nell'infanzia, capacità (o incapacità) di gestire relazioni e conflitti e di trovare soluzioni, concezione di sé, soglia di tolleranza alla frustrazione e resistenza allo stress. D'altro lato si devono considerare i bambini, che presentano pure punti di forza e punti deboli, agiscono e reagiscono e possono porre i genitori di fronte a sfide particolarmente impegnative (p. es. a causa di un problema di salute o di un problema comportamentale).

Inoltre ogni fase evolutiva, dalla nascita alla maggiore età, porta con sé nuovi bisogni e compiti di sviluppo specifici e richiede pertanto ai genitori nuove risorse e competenze educative adeguate al grado di sviluppo del minore⁴⁶.

I fattori di rischio dei quattro livelli appena descritti possono influenzarsi vicendevolmente, rafforzarsi, cumularsi e sfociare in un evento conflittuale. Un esempio in tal senso è la mancanza di risorse e la precarietà socioeconomica di famiglie già di per sé a rischio di violenza e negligenza nei confronti dei minori. La precarietà socioeconomica determina fattori di rischio anche ad altri livelli⁴⁷. La povertà, infatti, si accompagna spesso a problemi di salute e i bambini di famiglie povere soffrono più spesso di disabilità, non da ultimo perché le madri si sottopongono con frequenza molto minore alle visite di controllo⁴⁸. Altri fattori di rischio che si riscontrano frequentemente in contesti di povertà sono l'instabilità delle persone di riferimento, uno stile educativo incoerente, una sorveglianza carente, problemi di dipendenza e un'offerta limitata di spazi d'azione e d'attività. Lo stress cui sono sottoposte le famiglie povere può inoltre impedire un comportamento genitoriale adeguato.

3.2.2 Fattori di protezione

La mancanza di risorse non implica automaticamente situazioni di maltrattamento sui minori o negligenza familiare. D'altra parte si rilevano molti casi di bambini maltrattati anche in famiglie più agiate. In un'ottica più generale si può affermare che i fattori di rischio non generano automaticamente violenza o negligenza.

Di fronte all'insorgenza di casi di maltrattamento sui minori e di negligenza familiare vanno sempre considerati i fattori di protezione che compensano l'effetto dei fattori di rischio. La ricerca distingue tra fattori di protezione individuali e sociali e fattori di protezione riferiti al contesto sociale e culturale allargato⁴⁹.

Per quanto concerne le **caratteristiche individuali dei genitori**, è assodato che un alto livello cognitivo è un importante fattore di protezione che concorre a prevenire i maltrattamenti sui minori e la negligenza familiare. Per alto livello cognitivo si intende una buona intelligenza, la capacità di rispondere ai tentativi di interazione e comunicazione del minore, la flessibilità e un approccio costruttivo ai problemi. Anche le convinzioni e le aspettative dei genitori giocano un ruolo importante nell'insorgere di situazioni di maltrattamento. A tale riguardo i fattori di protezione sono buone conoscenze in materia di sviluppo infantile, aspettative realistiche nei confronti dei figli e un forte senso di autoefficacia nell'educazione.

A **livello sociale**, un importante fattore di prevenzione dei maltrattamenti sui minori e della negligenza familiare è l'accesso alle risorse sociali. In quest'ottica sono considerati fattori di protezione il sostegno dell'ambiente sociale immediato, l'appartenenza a reti informali stabili, il sostegno da parte del convivente (o del coniuge) e la conferma del proprio valore nel quadro di attività extrafamiliari. Anche l'accesso a un aiuto sociale e terapeutico e i programmi di sostegno tempestivo rivolti ai genitori e ai bambini rappresentano importanti fattori di protezione che aiutano a prevenire i maltrattamenti sui minori e la negligenza familiare.

⁴⁶ Fuhrer U. (2007).

⁴⁷ Per questo paragrafo e per quello successivo cfr. Seus-Seberich E. (2006).

⁴⁸ Seus-Seberich E. (2006). Cfr. anche Ufficio federale della sanità pubblica (2007), pag. 13 segg.; Robert Koch-Institut (2007), pag. 83 segg.

⁴⁹ Bender D. / Lösel F. (2004).

Riguardo al **contesto sociale e culturale** allargato, la condanna sociale della punizione corporale quale metodo educativo e una generale opposizione della società alla violenza sembrano essere importanti fattori di protezione.

3.3 Dimensione del fenomeno

In generale è difficile valutare le dimensioni del fenomeno dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e dell'esposizione alla violenza di coppia, poiché si tratta di temi tabù sui quali è difficile ottenere dati precisi. È un aspetto, questo, da tenere presente nella lettura delle cifre riportate qui di seguito e che assume particolare importanza in riferimento alla prima infanzia. Contrariamente alle famiglie con bambini in età scolastica, infatti, le famiglie con neonati e bambini in tenera età non hanno rapporti extrafamiliari obbligati con specialisti.

A ciò si aggiunge che i diversi studi condotti su questi fenomeni usano definizioni diverse della violenza e della negligenza familiare. Oltre alle forme di violenza menzionate al capitolo 3.1 si possono ad esempio considerare fattori quali la frequenza, la gravità, la durata temporale e l'età dei minori al momento degli episodi di violenza o dei maltrattamenti⁵⁰. I risultati di questi studi sono quindi difficilmente comparabili.

La Svizzera conta 1,45 milioni di minori⁵¹. Dal 2009, grazie alla nuova Statistica criminale di polizia (SPC), sono disponibili dati nazionali attendibili sui reati commessi ai loro danni. Si sa ad esempio che nel 2010, su un totale di 9233 vittime di atti di violenza domestica⁵², 739 erano bambini e giovani di età inferiore ai 18 anni, di cui 5 hanno perso la vita. Queste cifre rivelano a che punto i bambini e i giovani sono toccati direttamente dal fenomeno della violenza domestica. La SPC non fornisce invece dati sull'esposizione alla violenza domestica.

A tutt'oggi, peraltro, sono stati realizzati pochi studi sull'esposizione alla violenza di coppia. Queste ricerche stimano che il 10-30 per cento dei minori sia testimone di atti di violenza di coppia almeno una volta nell'infanzia e ritengono che più la violenza tra i genitori è grave, più vi è il rischio che anche i figli vengano maltrattati⁵³. In base alle conoscenze attuali, si presume che il 30-60 per cento dei minori che cresce in un contesto di violenza domestica subisca a sua volta atti di violenza. Quando la polizia interviene per violenza domestica, nella metà dei casi sono presenti anche dei minori.

Dal 2009, il Gruppo di lavoro per la protezione dei bambini della Società svizzera di pediatria recensisce su scala nazionale i bambini ai quali è stata diagnosticata o per i quali si sospetta una forma di maltrattamento. La rilevazione considera i bambini ai quali sono state prestate cure ambulatoriali o ospedaliere in una clinica pediatrica⁵⁴. Nel 2010 sono stati segnalati complessivamente 923 casi, di cui 271 per maltrattamenti fisici (29,4%), 233 per abusi sessuali (25,2%) e 123 per maltrattamenti psichici (13,3%). Sono inoltre stati registrati 291 casi di negligenza familiare (31,5%). I bambini nel primo anno di vita sono risultati i più toccati con

⁵⁰ Deegener G. (2005), pag. 38.

⁵¹ La popolazione residente permanente (da 0 a 17 anni) ammontava a 1 449 021 abitanti il 31.12.2009 e a 1 453 981 abitanti il 31.12.2010. Fonte: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP).

⁵² La Statistica criminale di polizia (SCP) utilizza il concetto molto ampio di «violenza domestica», che definisce come minaccia o impiego di violenza tra due persone che sono o sono state legate da un rapporto matrimoniale o di partenariato, tra genitori (inclusi patrigno, matrigna e genitori affidatari) e figli o tra persone legate tra loro da un altro legame di parentela. Cfr. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/19/03/02/key/02/04.html> (consultato il 7 novembre 2011).

⁵³ Scheda informativa «Violenza contro i bambini e gli adolescenti» dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), pag. 3: <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=it> (consultato il 7 novembre 2011). Per una rassegna dello stato attuale della ricerca, cfr. anche Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia (2009, III), pag. 58 seg.; Seith C. (2006).

⁵⁴ Società svizzera di pediatria – Gruppo di lavoro per la protezione dei bambini delle cliniche pediatriche (2010 e 2011).

219 casi (23,7%), mentre 474 bambini (51,3%) erano di età inferiore ai 6 anni. Sui 923 minori, 556 (60,2%) erano bambine. Alla metà delle vittime sono state prestate cure ospedaliere e all'altra metà cure ambulatoriali. Nel 75 per cento dei casi l'autore era un membro della famiglia. Nel 48 per cento dei casi si trattava di un uomo, nel 32 per cento di una donna e nel 14 per cento erano coinvolte persone di ambo i sessi (spesso i genitori). Rispetto al 2009, il numero complessivo di casi è aumentato del 17 per cento. Come ha spiegato in un comunicato stampa del maggio 2011, il gruppo di lavoro non può determinare se l'aumento sia reale o se sia riconducibile a modalità di rilevazione più precise.

In materia di maltrattamento fisico, uno studio del 2004⁵⁵ ha rivelato che in Svizzera le punizioni corporali, come le sculacciate, gli schiaffi o i colpi con oggetti, sono diminuite tra il 1990 e il 2004, ma che sono tuttora molto diffuse, soprattutto sui bambini piccoli.

Per quanto riguarda gli abusi sessuali, dalle cifre disponibili in Germania risulta che all'incirca il 10-15 per cento delle donne e il 5-10 per cento degli uomini hanno subito almeno una volta un contatto fisico sessuale indesiderato o forzato quando avevano meno di 16 anni⁵⁶. Indagini sulla gravità degli atti compiuti rivelano che nel 50 per cento dei casi si è trattato di abusi sessuali da gravi a molto gravi (palpeggiamenti, stupri, tentativi di stupro ecc.), nel 35 per cento dei casi di abusi sessuali meno gravi (tentativi di toccare i genitali o il seno della vittima, baci a connotazione sessuale) e nel 15 per cento dei casi di abusi sessuali senza contatto fisico (esibizionismo, esposizione alla pornografia ecc.).

Da uno studio recente⁵⁷ sulla prevalenza della vittimizzazione sessuale dei minori in Svizzera emerge che complessivamente il 22 per cento delle ragazze e l'8 per cento dei ragazzi del nono anno scolastico consultati nel quadro di un'inchiesta nel 2009 hanno subito abusi sessuali con contatto fisico. Rientrano in questa categoria le seguenti forme di abuso: palpeggiamenti e baci nelle parti intime contro la volontà della vittima da parte di un adulto o di altri bambini o giovani; atti sessuali forzati con persone della stessa età; rapporti sessuali o tentativi di rapporti sessuali imposti con la forza da adulti o giovani della stessa età; prostituzione. Le percentuali di queste diverse forme di abuso sessuale con contatto fisico variano notevolmente. Nella maggior parte dei casi si tratta di palpeggiamenti e baci nelle parti intime. Le forme più gravi di abuso sono più rare: la percentuale di penetrazioni complete imposte con la violenza si attesta al 2,6 per cento tra le ragazze e allo 0,5 per cento tra i ragazzi. Gli abusi sessuali senza contatto fisico (p. es. esibizionismo, molestie verbali o attraverso i media elettronici) interessano il 20 per cento dei ragazzi e il 40 per cento delle ragazze. Tra i giovani intervistati nell'ambito della stessa inchiesta, il 14 per cento delle ragazze e il 6 per cento dei ragazzi ha rivelato di avere subito un abuso sessuale con contatto fisico nell'anno appena trascorso. Il 27 per cento delle ragazze e il 14 per cento dei ragazzi hanno riferito di essere stati vittime di abusi sessuali senza contatto fisico nello stesso periodo di riferimento. L'analisi delle circostanze indica che le aggressioni sessuali si sono verificate perlopiù durante l'adolescenza, raramente prima dei 12 anni, e che, in questi casi, si tratta in prima linea di aggressioni sessuali commesse da coetanei.

Sono invece pochi gli studi sulla frequenza dei casi di negligenza familiare, in particolare di violenza psichica⁵⁸. Nel 2005, la frequenza dei casi di negligenza registrati in diversi Paesi industrializzati (Gran Bretagna, Australia, Canada e Stati Uniti) si situava tra 1,2 e 7,6 casi su 1000 minori. Non esistono invece dati attendibili sulla frequenza dei casi di negligenza familiare accertati. Si stima comunque che il 5-10 per cento dei minori residenti in Germania, ad esempio, siano vittime di maltrattamenti.

⁵⁵ Schöbi D. / Perrez M. (2004).

⁵⁶ Riguardo alla frequenza degli abusi sessuali, cfr. Deegener G. (2005), pag. 48 segg.

⁵⁷ Averdijk, M. K. / Müller-Johnson / M. Eisner (2012).

⁵⁸ Riguardo alla frequenza del maltrattamento, cfr. Deutsches Jugendinstitut DJI (2006 e 2010).

Nel 2009 in Svizzera sono state adottate misure di protezione dell'infanzia in conformità agli articoli 307-312 del Codice civile svizzero per un totale di 32 514 bambini e giovani⁵⁹. La statistica svizzera delle misure di protezione dei minori non rileva le forme di maltrattamento all'origine di tali misure. Da un'analisi scientifica delle situazioni in cui sono state disposte misure di protezione dell'infanzia in conformità al Codice civile risulta tuttavia che nel 71 per cento dei casi l'intervento è stato motivato da conflitti coniugali⁶⁰. La prima causa di litigio è il diritto di visita e non si accompagna necessariamente all'uso della violenza. La seconda causa in ordine di importanza, riscontrata nel 15 per cento degli interventi effettuati in Svizzera, sono i maltrattamenti sui minori.

Le varie forme di maltrattamento (fisico, psichico e sessuale), la negligenza familiare e l'esposizione alla violenza di coppia si manifestano spesso in combinazione tra loro. È raro che si presentino isolatamente⁶¹.

Secondo l'OMS⁶², su scala mondiale il maltrattamento fisico è più frequente nella prima infanzia, mentre le percentuali più alte di abuso sessuale si rilevano durante la pubertà e l'adolescenza. In un'ottica di genere si osserva che i ragazzi sono picchiati e puniti fisicamente più spesso delle ragazze, mentre queste ultime sono maggiormente esposte al rischio di infanticidio, abuso sessuale o negligenza.

3.4 Conseguenze

A livello di **conseguenze sulla salute** si distingue tra effetti a breve termine ed effetti a lungo termine⁶³. Gli effetti più immediati dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e dell'esposizione alla violenza di coppia consistono in lesioni fisiche acute, ma anche in problemi psichici e psicosociali direttamente legati alla violenza. Tra questi ultimi si differenziano due forme di reazione, una in cui la vittima interiorizza le proprie emozioni (depressione, ansia, ripiegamento su di sé, difficoltà scolastiche e disturbi psicosomatici) e l'altra in cui le esteriorizza (atti di violenza contro persone o cose).

Al di là di queste distinzioni, nell'ambito della ricerca vengono descritti vari sintomi somatici, psicosomatici e psichici causati dalla violenza fisica, sessuale e psichica, dalla negligenza familiare e dall'esposizione alla violenza di coppia. Questi fenomeni possono infatti avere conseguenze neurologiche e incidere sullo sviluppo del bambino, aumentandone sensibilmente la vulnerabilità a determinate malattie psichiche, fisiche e psicosomatiche in età adulta. In altre parole, una volta raggiunta l'età adulta il soggetto presenta un livello di resistenza allo stress inferiore alla media, che può portarlo a sviluppare malattie fisiche (cardiopatie coronariche, colpi apoplettici, pneumopatie croniche ostruttive, determinate forme tumorali ecc.) o malattie psichiche (ansia, depressioni, disturbi somatoformi, dipendenze, disturbi della personalità, tendenze suicide). Queste conseguenze sono anche dovute alle strategie di adattamento e sopravvivenza delle vittime di violenza, che consumano tabacco, alcol, droghe e farmaci psicotropi con molta maggior frequenza e in quantità notevolmente superiore rispetto alla media.

⁵⁹ Cfr. statistica svizzera delle misure di protezione dei minori della COPMA che recensisce tra l'altro le misure disposte, le curatele e le privazioni della custodia o dell'autorità parentale: (http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/statistik/aktuell/04_Statistik_1996_-_2010_Kinder.pdf) (consultato il 7 novembre 2011).

⁶⁰ Jud A. (2008), pag. 25.

⁶¹ Deegener G. (2005), pag. 50 segg.

⁶² Organizzazione mondiale della sanità (2002), pag. 21 seg.

⁶³ Per le conseguenze del maltrattamento infantile e della negligenza sulla salute, cfr. tra l'altro Kinderschutzzentrum Berlin (2009), cap. 8, pag. 76 segg; Robert Koch-Institut (2008), pag. 13 segg; Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005), pag. 30, 43; Moggi F. (2005); Organizzazione mondiale della sanità (2002), pag. 12.

Da diversi studi recenti emerge inoltre che l'esposizione alla violenza tra genitori ha spesso conseguenze negative sullo sviluppo cognitivo e sociale dei minori ed è causa frequente di disturbi dell'attaccamento⁶⁴.

Oltre alle conseguenze sulla salute, i maltrattamenti sui minori, l'esposizione alla violenza di coppia e la negligenza familiare aumentano il rischio di **disturbi del comportamento sociale** quali la delinquenza e la criminalità. Studi empirici hanno dimostrato l'esistenza di un nesso tra la violenza vissuta nell'infanzia e la violenza commessa in età adulta⁶⁵: i soggetti che da bambini hanno assistito a episodi di violenza o li hanno subiti direttamente sono più esposti al rischio di diventare a loro volta autori o vittime di violenza, soprattutto nelle relazioni di coppia. Queste persone rischiano inoltre di riprodurre modelli educativi violenti (trasmissione transgenerazionale della violenza).

Ogni esperienza di violenza vissuta da bambini e giovani è peraltro fonte di sofferenza personale e costituisce una **violazione della dignità e dell'integrità psicofisica**, e quindi dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Infine diversi studi rilevano che la violenza genera **costi ingenti a carico della società**⁶⁶. Questi costi interessano soprattutto il settore sociale (p. es. centri di sostegno e consulenza alle vittime di violenza), la giustizia (p. es. perseguimento penale), l'intero ambito professionale (p. es. incapacità al lavoro, invalidità) e il sistema sanitario.

3.5 Resilienza

La ricerca sulla resilienza evidenzia i fattori che concorrono a rendere più forti i bambini, preservandoli da danni permanenti malgrado condizioni di vita difficili. La **resilienza** è un processo che si protrae su tutto l'arco della vita ed è definita come la capacità di un individuo di superare situazioni di crisi facendo capo a risorse personali e sociali e trasformando le difficoltà in occasioni di crescita⁶⁷. La resilienza non è una caratteristica personale innata, bensì una competenza (di adattamento) che si acquisisce durante lo sviluppo nell'interazione bambino-ambiente⁶⁸. I bambini resilienti dispongono di fattori protettivi individuali e/o sociali che rafforzano le loro competenze di adattamento, attenuando gli effetti negativi di minacce rilevanti per il loro sviluppo.

È empiricamente assodato che i seguenti fattori favoriscono la resilienza⁶⁹:

- **Le risorse personali** dei bambini e dei giovani, come un'intelligenza superiore alla media, buoni risultati scolastici, un temperamento forte, attivo e comunicativo (che suscita sostegno sociale e attenzione), un'immagine di sé realistica e positiva e un buon senso di autoefficacia (self-efficacy).
- **Sul piano sociale**, una relazione affettiva positiva con almeno una persona di riferimento primaria e stabile (parente, insegnante ecc.) che dà sicurezza, fiducia e autonomia. Anche la partecipazione ad attività extrascolastiche (p. es. gruppi giovanili), un contesto sociale ben strutturato (p. es. scuola), l'appartenenza a una comunità (p. es. Chiesa) e il sostegno sociale anche al di fuori della famiglia favoriscono la resilienza e preservano i bambini e i giovani dagli effetti negativi della negligenza familiare e della violenza.

⁶⁴ Dlugosch S. (2010), pag. 53 segg.; Kindler H. (2006).

⁶⁵ P. es. Dlugosch S. (2010), pag. 79 segg.; Moggi F. (2005); Killias M. / Simoni M. / De Puy J. (2005); Pfeiffer Ch. / Wetzels P. / Enzmann D. (1999). Cfr. anche Consiglio federale (2009b), pag. 37.

⁶⁶ Robert Koch-Institut (2008), pag. 24 segg.; Deegener G. (2005), pag. 53 seg.

⁶⁷ Gugel G. (2006), pag. 176.

⁶⁸ Sturzbecher D. / Dietrich P.S. (2007), pag. 6.

⁶⁹ Kinderschutzzentrum Berlin (2009), capitolo 8, pag. 77. Cfr. anche Wustmann C. / Simoni H. (2010); Bender D. / Lösel F. (2004).

In questo capitolo è stato descritto il fenomeno dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e dell'esposizione alla violenza di coppia. Dopo aver definito alcuni concetti fondamentali, si sono analizzate le cause e le dimensioni del fenomeno, per poi esaminarne le conseguenze e spiegare quali fattori possono proteggere i minori dagli effetti negativi della negligenza familiare e della violenza vissuta. Il prossimo capitolo è dedicato alle possibilità di intervento dello Stato per contrastare il fenomeno.

4 L'azione statale contro i maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e l'esposizione alla violenza di coppia – bilancio e necessità di intervento

Gli Stati moderni hanno adottato misure per prevenire i maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e l'esposizione alla violenza domestica o per attenuarne le conseguenze. In linea di massima si possono distinguere due approcci complementari⁷⁰.

Il primo approccio consiste nel mettere a disposizione dei genitori e dei minori un'offerta di aiuto multidisciplinare e un sostegno solidale. Per mezzo di **prestazioni professionali e integrate dello Stato sociale (aiuto all'infanzia e alla gioventù)** vengono create le condizioni per lo sviluppo dei bambini e dei giovani, rafforzati i fattori di protezione individuali e sociali e ridotti i fattori di rischio (cap. 4.1). Le prestazioni possono essere richieste dai soggetti direttamente interessati oppure, se non è possibile altrimenti, sono disposte dalle autorità o dal giudice competenti quali misure coercitive per tutelare il benessere del minore.

Il secondo approccio consiste nel **sanzionamento da parte dello Stato** e nella **protezione contro la violenza**. Il perseguimento penale degli autori e le misure di protezione immediate per le vittime (p. es. divieto di contatto o allontanamento) mirano a proteggere le vittime da ulteriori violenze (cap. 4.2).

Negli ultimi anni è andata imponendosi l'idea secondo cui **i minori devono essere considerati soggetti titolari di diritti propri**. Qui l'accento viene posto non tanto sulla riduzione dei fattori di rischio, quanto sulla promozione del benessere dei minori in generale. Secondo questa concezione, lo Stato deve investire maggiormente nel capitale umano, attivare percorsi di aiuto tempestivi e provvedere all'identificazione (tempestiva) delle minacce⁷¹. Quest'aspetto merita un'attenzione costante: l'aiuto all'infanzia e alla gioventù e le prestazioni di base per i bambini, i giovani e i genitori devono rispettare il minore e il suo sviluppo generale e coinvolgerlo adeguatamente in tutti i processi decisionali.

4.1 Aiuto all'infanzia e alla gioventù

Il processo di crescita è sempre accompagnato da momenti di crisi. Ogni fase dello sviluppo, dalla nascita alla maggiore età, comporta nuovi bisogni e compiti di sviluppo e richiede, da parte dei genitori o dei titolari dell'autorità parentale, nuove risorse e competenze educative adattate alle condizioni di sviluppo del bambino⁷². Vari fattori individuali, familiari, sociali, socioeconomici e socioculturali possono portare a situazioni di rischio per bambini, giovani e famiglie che possono sfociare in maltrattamenti, negligenza o violenza di coppia (cfr. cap. 3.2).

L'offerta di prestazioni aiuta i bambini, i giovani e le famiglie ad affrontare e gestire le sfide e le situazioni di difficoltà e contribuisce in modo determinante a ridurre i casi di maltrattamento sui minori, di negligenza familiare e di esposizione alla violenza di coppia.

4.1.1 Definizione

Il termine «aiuto all'infanzia e alla gioventù» indica «un settore d'azione di un moderno Stato sociale volto a creare, in parallelo alla scuola (o alle istituzioni attive nell'educazione formale e nella formazione professionale) e alle prestazioni private fornite dalle famiglie e dai sistemi di parentela, le condizioni sociali necessarie allo sviluppo dei bambini e dei giovani.»⁷³

⁷⁰ Cfr. gli studi di Nett J. et al. (2012, pubblicazione imminente); Lonne B. et al. (2008); Wolff R. (2007); Gilbert N. (ed.) (1997).

⁷¹ Gilbert N. / Parton N. / Skivenes M. (ed.) (2011).

⁷² Fuhrer U. (2007).

⁷³ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 68. Le spiegazioni che seguono relative all'aiuto all'infanzia e alla gioventù (cap. 4.1) si basano sullo studio del prof. dr. Stefan Schnurr, direttore dell'Istituto per

L'aiuto all'infanzia e alla gioventù è nato e si è sviluppato dalla convergenza di iniziative promosse da privati (p. es. fondazioni, organizzazioni non governative), dalle Chiese e dallo Stato⁷⁴. Oggi il sistema svizzero di aiuto all'infanzia e alla gioventù è formato da un insieme di organizzazioni e istituzioni pubbliche e private (cfr. anche cap. 4.1.5.2).

Le prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù sostengono i genitori nei compiti educativi, offrono ai bambini e ai giovani opportunità di apprendimento e di formazione al di fuori della scuola e creano condizioni favorevoli alla loro crescita e al loro sviluppo. L'aiuto fornito ai bambini e alle persone con compiti educativi, la promozione sociale attraverso attività extrascolastiche (p. es. gruppi giovanili) e l'aiuto sociale alle famiglie rappresentano fattori di protezione importanti per prevenire e contrastare le conseguenze negative dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e dell'esposizione alla violenza di coppia. Quest'offerta di prestazioni può inoltre prevenire fattori di rischio individuali, familiari, sociali e socio-economici o essere attivata in situazioni concrete di violenza e di negligenza familiare.

L'aiuto all'infanzia e alla gioventù non interviene solo in caso di disturbi o devianze gravi e visibili, ma si rivolge a tutte le famiglie e i minori. Comprende non solo l'intervento in caso di minacce esistenti o presunte al benessere dei minori, ma anche l'attivazione di prestazioni di sostegno precoce. Le decisioni amministrative o giudiziarie e le prestazioni disposte in caso di violenza ai danni dei minori, negligenza familiare o esposizione alla violenza di coppia (protezione dei minori prevista dal diritto civile) rappresentano solo una parte dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e intervengono unicamente in caso d'emergenza⁷⁵.

In quanto infrastruttura predisposta dai poteri pubblici, l'aiuto all'infanzia e alla gioventù – così come è inteso oggi – è l'espressione del riconoscimento dei minori quali titolari di diritti di protezione, di partecipazione e sociali e quali membri della società che hanno diritto a promozione e sostegno, come pure del riconoscimento delle esigenze e delle sfide che oggi accompagnano la genitorialità⁷⁶.

L'importanza di ampie offerte di sostegno è già stata sottolineata in vari rapporti e studi⁷⁷. Queste offerte, infatti, servono a prevenire non solo i maltrattamenti sui minori o le situazioni di negligenza familiare, ma anche episodi di violenza giovanile e di violenza di coppia.

4.1.2 Prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

Il presente capitolo descrive le prestazioni di base che un moderno sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù deve predisporre e rendere accessibili per garantire ai bambini, ai giovani e alle famiglie un'offerta conforme al bisogno⁷⁸. Le prestazioni di base descritte sono già note

l'aiuto all'infanzia e alla gioventù della Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale (FHNW), Scuola superiore di lavoro sociale, 11 gennaio 2012 (cfr. allegato 3).

⁷⁴ Cfr. Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 68.

⁷⁵ Quest'interpretazione ampia dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù coincide con i risultati di uno studio comparabile condotto a livello internazionale (Nett J. et al.; 2012, pubblicazione imminente). Secondo lo studio, i moderni sistemi di protezione dell'infanzia presentano due caratteristiche: da un lato forniscono offerte di sostegno estese e tempestive ai minori e alle famiglie, dall'altro prevedono l'intervento dello Stato nel caso di minacce esistenti o supposte per il benessere del minore.

⁷⁶ Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), pag. 15.

⁷⁷ Consiglio federale (2009a), pag. 4104; Consiglio federale (2009b), pag. 35 segg.; associazione PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant (2010), pag. 6; Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia (2009, III), pag. 20 segg. e 34 segg.; Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005), pag. 138; Consiglio federale (1995), pag. 43 seg.; Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini (1992), pag. 142 segg.

⁷⁸ L'elenco delle prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù è stato allestito dal prof. dr. Stefan Schnurr, direttore dell'Istituto per l'aiuto all'infanzia e alla gioventù della Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale (FHNW), Scuola superiore di lavoro sociale, nell'ambito di un mandato esterno ed è stato analizzato e discusso dal gruppo di lavoro (cfr. allegato 3).

e di comprovata efficacia e rispondono a situazioni di bisogno e a necessità di sostegno riscontrate su tutto il territorio nazionale.

L'offerta di base comprende un'ampia gamma di prestazioni che va dalla promozione dei bambini, dei giovani e delle famiglie in generale, alla consulenza e al sostegno per gestire le sfide e le situazioni di vita difficili, agli aiuti complementari all'educazione e, infine, all'analisi e alla gestione dei casi.

L'elenco delle prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù contempla le seguenti prestazioni:

- | | |
|----------|---|
| A | Promozione dell'infanzia, della gioventù e delle famiglie in generale |
| A1 | Attività extrascolastiche per i bambini e i giovani |
| A2 | Accoglienza extrafamiliare e extrascolastica |
| A3 | Educazione genitoriale |
| B | Consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà |
| B1 | Consulenza e sostegno ai bambini e ai giovani |
| B2 | Lavoro sociale in ambito scolastico |
| B3 | Consulenza e sostegno ai genitori |
| C | Aiuti complementari all'educazione |
| C1 | Sostegno domiciliare alle famiglie: sostegno sociopedagogico |
| C2 | Collocamento in istituto |
| C3 | Affidamento familiare |
| D | Analisi dei casi |
| E | Gestione dei casi |

Il presente capitolo descrive le singole prestazioni in modo sintetico. Per una descrizione dettagliata si rinvia all'allegato del presente rapporto⁷⁹.

Le prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù assolvono funzioni di promozione, consulenza, sostegno e compensazione. Il capitolo passa in rassegna innanzitutto le prestazioni di promozione «generali» destinate ai bambini, ai giovani e alle famiglie (A), per soffermarsi poi su quelle di consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà (B), sugli aiuti complementari all'educazione (C), e, infine, sull'analisi (D) e sulla gestione dei casi (E).

Le prestazioni di base rispondono a problematiche che possono essere molto simili per tipo o gravità, ma che concretamente richiedono una diversa intensità di intervento. Inoltre, vi sono varie modalità di accesso alle prestazioni: dalla richiesta spontanea da parte dei diretti interessati all'attivazione convenuta con l'autorità fino alla disposizione di misure coercitive da parte dell'autorità o del giudice in base al diritto civile⁸⁰.

A Promozione dell'infanzia, della gioventù e delle famiglie

A1 Attività extrascolastiche per i bambini e i giovani

Le attività extrascolastiche per i bambini e i giovani offrono «luoghi e occasioni per sperimentare, maturare esperienze di vario tipo e organizzare attività in gran parte autogestite che possono essere estremamente variate, quali attività all'aperto, attività e eventi musicali e

⁷⁹ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 66-109.

⁸⁰ Cfr. capitolo 4.1.3.

culturali, forme di educazione civica, culturale e estetica come pure progetti di partecipazione politica»⁸¹.

Le forme più diffuse di attività extrascolastiche sono due: le attività promosse dalle associazioni giovanili e le attività aperte a tutti. «A promuovere la prima categoria di attività sono le associazioni e le organizzazioni giovanili che prevedono forme di appartenenza e adesione (p. es. Blauring, CEVI, scout). I promotori della seconda categoria di attività sono soprattutto i Comuni (...)»⁸². L'accesso alle attività extrascolastiche aperte a tutti non è limitato ai membri e non è condizionato al possesso di altri requisiti.

Le attività extrascolastiche sono un ambito dell'apprendimento informale e si configurano come «luogo di apprendimento di forme relazionali differenziate, spazio di sperimentazione dell'identità sessuale, luogo di esperienza interculturale, di acquisizione di competenze e di sperimentazione dell'assunzione di responsabilità come pure luogo di esibizione estetica di sé»⁸³.

A2 Accoglienza extrafamiliare e extrascolastica

Il termine indica le prestazioni di accoglienza, educazione e formazione complementari alla famiglia e alla scuola fornite nella sfera di competenza degli enti pubblici da strutture di custodia collettiva diurna (soprattutto in asili nido) e strutture quali il doposcuola, le mense scolastiche, le famiglie diurne e le scuole a orario continuato⁸⁴.

Da un lato l'accoglienza extrafamiliare e extrascolastica contribuisce a migliorare la conciliabilità tra impegni familiari e vita professionale, dall'altro mira ad offrire ai bambini e ai giovani opportunità allargate di formazione e di sviluppo⁸⁵. Inoltre, queste prestazioni possono migliorare le opportunità di formazione e di partecipazione dei bambini e dei giovani socialmente sfavoriti.

A3 Educazione genitoriale

Il termine «educazione genitoriale» indica proposte e eventi formativi destinati ai genitori (e persone con compiti educativi) che offrono loro «opportunità di confrontarsi con temi generali e personali della genitorialità (...). Al centro dell'educazione genitoriale vi è la trasmissione e/o l'acquisizione di capacità e competenze importanti per l'educazione e la convivenza con i figli. L'offerta mira in generale a rafforzare la competenza educativa»⁸⁶.

B Consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà

La consulenza affronta problemi e situazioni della vita quotidiana ed esperienze soggettive (di difficoltà). Si propone di aiutare chi vi fa ricorso a sviluppare punti di vista alternativi per affrontare le difficoltà e i problemi e a identificare ulteriori possibilità di azione. Si tratta quindi di definire i ruoli, ampliare le competenze sociali e personali, affiancare le persone nella gestione di decisioni difficili, sfide, problemi ed eventi critici e risolvere i conflitti.

B1 Consulenza e sostegno ai bambini e ai giovani

Le situazioni e i problemi all'origine degli interventi di consulenza e sostegno ai bambini e ai giovani sono molteplici e spaziano dai problemi quotidiani, psicosociali, di salute o emotivi alle questioni legate alla sessualità e all'amore, ai conflitti in famiglia, con coetanei, insegnanti, sul lavoro o sul luogo di formazione fino all'esposizione alla violenza interna ed esterna alla famiglia.

Si può distinguere tra prestazioni di consulenza destinate indistintamente a tutti i minori e prestazioni che si focalizzano su temi specifici. Tra queste vi sono ad esempio i consultori

⁸¹ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 72.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 73.

⁸⁴ Consiglio federale (2006), pag. 3118.

⁸⁵ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 74.

⁸⁶ *Ibid.*, pag. 75.

per le vittime, che affiancano le persone lese nell'integrità fisica, psichica o sessuale a seguito di un reato. Vi sono anche offerte che si rivolgono ai minori esposti alla violenza di coppia o vittime di violenza familiare.

«La consulenza può fornire un contributo importante allo sviluppo della personalità, all'apprendimento biografico e all'acquisizione di competenze di vita. I bambini e i giovani imparano l'attenzione, il rispetto e la considerazione degli altri e imparano a capire e a gestire meglio le situazioni di difficoltà»⁸⁷.

B2 Lavoro sociale in ambito scolastico

«Il lavoro sociale in ambito scolastico è una risorsa di consulenza e di sostegno messa a disposizione dei bambini e dei giovani nel loro ambiente di vita quotidiano, ossia la scuola. Offre soprattutto un servizio di consulenza indipendente al quale possono rivolgersi liberamente e propone opportunità di apprendimento e formazione sotto forma di progetti che esulano dall'insegnamento scolastico»⁸⁸.

Il lavoro sociale in ambito scolastico interviene in risposta alle crisi e ai conflitti che sorgono a scuola e che ostacolano lo svolgimento dei compiti di sviluppo caratteristici dell'età in altri contesti di vita. Parallelamente, offre sostegno nella gestione delle crisi e dei problemi che sorgono in famiglia o in altri contesti di vita e che possono pregiudicare il percorso formativo e i risultati scolastici. Aiuta i bambini e i giovani a «gestire meglio le situazioni di crisi nella vita quotidiana e durante il percorso formativo»⁸⁹.

Oltre alla consulenza ai bambini e ai giovani, il lavoro sociale in ambito scolastico comprende la consulenza agli insegnanti, la collaborazione con i genitori, il sostegno nella gestione dei conflitti tra allievi e tra insegnanti e allievi, la realizzazione e/o l'accompagnamento di progetti di apprendimento, formazione e partecipazione (p. es. promozione della salute, gestione di conflitti, di maltrattamenti fisici, psichici o sessuali vissuti o dell'esposizione alla violenza di coppia), la partecipazione a progetti di sviluppo della scuola, i contatti con altri uffici e servizi specializzati nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, inclusi i servizi e le autorità competenti in materia di protezione dell'infanzia.

B3 Consulenza e sostegno ai genitori

«La maggior parte delle offerte di consulenza destinate ai genitori risponde alle molteplici sfide sociali ed emozionali della vita quotidiana che sono connesse alla genitorialità, al rapporto di coppia e alla vita familiare. A spingere i genitori a ricorrere a questo tipo di consulenza sono spesso le incertezze e le situazioni critiche legate a questioni educative, problemi di sviluppo, problemi scolastici (prestazioni attese dai figli, assenteismo), conflitti in merito al grado di autonomia dei figli, delinquenza giovanile, problemi di comunicazione tra genitori e figli, conflitti tra fratelli ecc. Altri motivi possono essere i conflitti di coppia, i conflitti legati a separazione, divorzio, diritto di visita e autorità parentale. Anche la violenza di coppia e la violenza sui figli possono indurre un genitore a ricorrere alla consulenza o possono essere affrontate nei processi di consulenza»⁹⁰.

La consulenza ai genitori comprende un'ampia gamma di prestazioni che si possono suddividere in due grandi gruppi.

Da un lato troviamo la «consulenza generale su questioni legate all'educazione e alla vita familiare»⁹¹ (p. es. consulenza familiare, consulenza educativa o consulenza di coppia); dall'altro, «la consulenza specifica per situazioni di vita particolari, situazioni problematiche o critiche (p. es. in caso di decisioni difficili)»⁹². Tra le situazioni di vita e i problemi possono

⁸⁷ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 78.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, pag. 79.

⁹⁰ *Ibid.*, pag. 80.

⁹¹ *Ibid.*, pag. 81.

⁹² *Ibid.*

figurare la gravidanza e il parto, l'accudimento e l'educazione dei neonati e dei bambini in tenera età, i conflitti di coppia, la separazione, il divorzio ecc. «Un'offerta diffusa che si rivolge specificamente ai neogenitori o ai genitori di neonati e bambini in tenera età è la consulenza ai genitori. Si tratta di servizi decentralizzati che offrono consulenza in modalità residenziale o mobile e la cui attività si focalizza su temi quali lo sviluppo del bambino, la cura, l'alimentazione, l'educazione e le sfide legate alla genitorialità»⁹³.

La consulenza in caso di crisi rappresenta una forma particolare di consulenza che interviene in situazioni acute di crisi, conflitto e minaccia, nelle quali la capacità di azione dei soggetti interessati è notevolmente limitata e la loro integrità minacciata. Può trattarsi di conflitti di coppia sempre più esacerbati o di situazioni in cui i minori sono essi stessi vittime di violenza o negligenza e in cui sussiste una minaccia diretta per la loro sicurezza.

«La consulenza [in caso di crisi] mira a gestire la crisi acuta e a prevenire (ulteriori) danni; disinnescare la crisi, allenta la tensione, valuta le situazioni ad alto rischio, provvede immediatamente a fornire la protezione necessaria e, una volta superata la crisi, garantisce se necessario l'accesso ad altre prestazioni»⁹⁴. Occorre garantire il ricorso alla consulenza in caso di crisi in qualsiasi momento, anche al di fuori dei normali orari d'ufficio, nei fine settimana e nei giorni festivi.

«Se durante la consulenza è menzionato il problema della violenza di coppia o della violenza contro i figli, occorre affrontare la questione del benessere e della sicurezza dei minori. In questo caso sono generalmente necessarie anche altre prestazioni. Spetta ai consultori (o ai servizi per le situazioni di crisi) identificare il modo per accedere a queste prestazioni e appurare eventuali minacce per il benessere dei minori»⁹⁵.

C Aiuti complementari all'educazione

C1 Sostegno domiciliare alle famiglie: sostegno sociopedagogico

Per sostegno domiciliare alle famiglie si intendono prestazioni «fornite al domicilio o nelle sue vicinanze e che mirano principalmente a sostenere le competenze educative e comunicative dei genitori»⁹⁶.

Il sostegno sociopedagogico è uno dei servizi domiciliari più noto in Svizzera. Fornisce un sostegno intensivo, impostato sul lungo periodo e adattato al contesto familiare e alla situazione di vita specifica. «Il sostegno sociopedagogico offre alle famiglie un aiuto immediato, una consulenza personale e un incoraggiamento differenziati in funzione della situazione familiare specifica, aiuta a sfruttare le risorse interne ed esterne per gestire la vita quotidiana (p. es. mezzi legali per garantire la sicurezza economica, reti sociali, altri servizi sociali) e contribuisce a migliorare i rapporti all'interno del nucleo familiare. (...) [P]ermette spesso di migliorare la situazione dei minori al punto da poter rinunciare al loro collocamento presso terzi (collocamento in istituto, affidamento familiare)»⁹⁷.

Tra le situazioni tipiche che possono rendere necessario il sostegno sociopedagogico vi sono l'assenza o l'insufficienza di cure, sorveglianza e stimoli ai figli da parte dei genitori, la violenza fisica e/o psichica o situazioni familiari instabili dovute a malattia, separazione o divorzio, povertà, disoccupazione o indebitamento eccessivo.

C2 Collocamento in istituto

«Accanto all'affidamento familiare, il collocamento in istituto è la forma principale di educazione al di fuori della famiglia sotto la responsabilità degli enti pubblici. (...) In generale il collocamento in una struttura equivale alla presa a carico (generalmente a lungo termine)

⁹³ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 81.

⁹⁴ *Ibid.*, pag. 80.

⁹⁵ *Ibid.*, pag. 82.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, pag. 83.

dell'educazione e dello sviluppo di minori da parte di organizzazioni specializzate. Una delle sue caratteristiche è che l'educazione viene impartita da professionisti e che il personale possiede per lo più una formazione che si orienta ai compiti specifici del collocamento»⁹⁸.

Negli scorsi decenni il collocamento in istituto si è fortemente differenziato fino a contemplare un'ampia gamma di forme di accoglienza e di educazione residenziali o semiresidenziali. «Una forma particolare di collocamento in istituto è la pronta accoglienza, ossia il collocamento immediato di un minore in caso di crisi acuta o di una situazione di grave minaccia o negligenza». Il riconoscimento dei minori quali titolari di diritti della personalità e di un diritto alla protezione implica la necessità di garantire che essi possano «chiedere liberamente e in ogni momento che il loro bisogno di protezione e di sicurezza venga valutato da un servizio specializzato»⁹⁹.

Generalmente, il collocamento in istituto interviene quando i genitori sono confrontati a tutta una serie di difficoltà e problemi che non riescono a superare nemmeno con la consulenza, il sostegno e l'accompagnamento esterni, cosicché le possibilità di sviluppo e di educazione del minore risultano seriamente minacciate. «Le situazioni tipiche che possono portare all'inserimento in una struttura sono le seguenti: il minore presenta disabilità fisiche o mentali e necessita di assistenza terapeutica che non può essere fornita altrove; i genitori sono assenti temporaneamente o durevolmente (malattia, detenzione, fuga, morte); i genitori non sono in grado di assumere adeguatamente i compiti educativi; gli schemi relazionali e i comportamenti tra genitori e figli minacciano notevolmente lo sviluppo e il benessere del minore (negligenza, maltrattamenti fisici, sessuali, psichici); il minore mostra seri problemi di sviluppo o presenta devianze o comportamenti aggressivi»¹⁰⁰.

C3 Affidamento familiare

L'affidamento familiare è una forma (generalmente) non professionalizzata di educazione sotto la responsabilità degli enti pubblici che prevede il collocamento temporaneo di un minore in una famiglia affidataria nella quale vive e ha il suo centro di interessi. «Gli enti pubblici assumono [la loro] responsabilità mediante l'obbligo di autorizzazione sancito dalla legge, la vigilanza da parte delle autorità»¹⁰¹, la scelta (gestione professionale dell'accesso) e la qualifica dei genitori affidatari nonché il loro accompagnamento da parte di professionisti. Vi sono due categorie principali di affidamento familiare: l'affidamento a tempo pieno o permanente e l'affidamento a tempo parziale, ad esempio settimanale. In quest'ultimo caso il minore vive in parte nella famiglia affidataria e in parte nella famiglia d'origine.

«L'obiettivo dell'affidamento familiare è di offrire al minore un ambiente di vita adatto ai suoi bisogni di fiducia, attaccamento e vicinanza a persone di riferimento affidabili. Dai genitori affidatari ci si aspetta che sostituiscano i genitori naturali, che instaurino con il minore un rapporto equilibrato che combini esclusività e distanza legata al ruolo e che per tutta la durata dell'affidamento garantiscano al minore la migliore promozione e il migliore sviluppo possibili»¹⁰².

D Analisi dei casi

«Il termine "analisi dei casi" indica le attività finalizzate a descrivere, in tutta la sua complessità, una situazione considerata problematica, a capirla e a valutarla, al fine di adottare decisioni motivate»¹⁰³.

Risponde «a una duplice sfida: se da un lato nelle situazioni critiche la capacità degli attori di orientarsi e di trovare autonomamente delle soluzioni è limitata dalla situazione stessa,

⁹⁸ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 84.

⁹⁹ *Ibid.*, pag. 85.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pag. 84 seg.

¹⁰¹ *Ibid.*, pag. 86. La base normativa è l'ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin), RS **211.222.338**; cfr. anche cap. 4.1.5.1.

¹⁰² Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 87.

¹⁰³ *Ibid.*, pag. 88.

dall'altro non è chiaro con quali prestazioni e a quali bisogni il sistema di aiuto può dare una risposta e quali obiettivi possono essere raggiunti e in che modo»¹⁰⁴.

«Si distinguono tre situazioni tipiche: (1) una persona (o una famiglia) si rivolge a un servizio specializzato o a un'autorità competente segnalando che si trova in una situazione problematica e che necessita di aiuto; (2) un servizio specializzato in contatto con un minore o una famiglia ha l'impressione che vi sia una situazione problematica che sembra ancora confusa e che va chiarita; (3) all'autorità competente secondo il diritto cantonale (autorità tutoria; dal 2013 autorità di protezione dei minori e degli adulti) viene segnalata una situazione di minaccia per il benessere di un minore (segnalazione di minaccia)»¹⁰⁵.

L'analisi dei casi serve a «preparare decisioni motivate sulle prestazioni e/o sugli eventuali interventi in modo tale che la loro attuazione sia adatta al caso specifico. Si propone quindi di fornire risposte alle seguenti domande: quali sono i bisogni? Quali diritti a prestazioni o quali obblighi di intervento sono in gioco? Quali prestazioni sono necessarie e idonee? Quali interventi sono eventualmente necessari? Quali obiettivi realistici e appropriati possono essere raggiunti con le prestazioni e/o gli interventi considerati? Con che tempistica possono essere raggiunti realisticamente questi obiettivi?»¹⁰⁶. Nell'accertamento delle minacce per il benessere del minore si tratta di chiarire «se e in che misura i bisogni fondamentali del minore (in funzione dell'età) sono soddisfatti in un determinato contesto di vita e in che modo le lacune possono essere colmate nel miglior modo possibile»¹⁰⁷.

E Gestione dei casi

Spesso i casi sono molto complessi e coinvolgono numerosi attori che devono comunicare e coordinare i propri sforzi. È quindi opportuno che «un professionista si incarichi del coordinamento e della gestione per un periodo prolungato»¹⁰⁸.

«Per “gestione dei casi” si intende la presa a carico di una situazione da parte di un professionista incaricato che si occupa del caso in modo attivo, strutturato e sistematico per un periodo prolungato. (...) Il professionista responsabile del caso organizza e coordina il processo di erogazione delle prestazioni. Provvede affinché le decisioni vengano adottate e applicate, si assicura che i soggetti seguiti beneficino di prestazioni in funzione del bisogno e che le richieste ai fornitori di prestazioni siano formulate in modo chiaro, se del caso coordina le varie prestazioni da fornire. Verifica se le misure producono i risultati attesi e se è necessario adattarle o interromperle. È inoltre l'interlocutore di fiducia del minore o del genitore e lo affianca durante l'intero processo»¹⁰⁹.

La gestione dei casi non è opportuna «solo per i processi di sostegno in cui i minori o i genitori ricorrono a prestazioni disposte dalle autorità (misure di protezione) o in cui viene formalmente aperta una curatela, bensì per tutti i processi di sostegno»¹¹⁰.

4.1.3 Accesso alle prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

L'accesso alle prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù descritte nel capitolo precedente può essere di tre tipi: richiesta autonoma di intervento, ricorso consensuale alle prestazioni di aiuto o disposizione di misure coercitive da parte dell'autorità.

¹⁰⁴ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 88.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pag. 88 seg.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pag. 90.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, pag. 92.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

Accesso generale

«Tutti coloro che appartengono a un determinato gruppo di destinatari o di aventi diritto hanno libero accesso alla prestazione e possono richiederla autonomamente»¹¹¹. I diretti interessati decidono di propria iniziativa di ricorrere a una determinata prestazione.

Accesso basato su una decisione di un organo autorizzato

«Un organo autorizzato (autorità, servizio specializzato) decide di concedere a una persona (a più persone o a una famiglia) l'accesso a una o più prestazioni. La decisione poggia generalmente sulla valutazione di uno specialista riguardo al bisogno («indicazione») e/o all'esistenza di un diritto alla prestazione»¹¹².

Accesso basato su una decisione o una disposizione amministrativa o giudiziaria

La decisione o la disposizione amministrativa o giudiziaria «può subentrare in due casi: per disciplinare i diritti e i doveri dei genitori nei confronti dei figli (p. es. custodia, autorità parentale, controllo educativo, azioni e negligenze specifiche) e per imporre il ricorso a prestazioni nei casi in cui vi sono buoni motivi per ritenere che le prestazioni possano preservare il benessere del minore o ripristinarlo»¹¹³.

Le disposizioni del Codice civile sulla protezione dei minori concedono alle autorità competenti un ampio margine di manovra. In linea di massima, tutte le prestazioni di base descritte al capitolo 4.1.2 possono anche essere disposte dalle autorità o dai giudici. Nei casi in cui si concretizza il mandato statale di protezione del benessere dei minori, le prestazioni disposte rientrano per lo più nelle categorie (B) Consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà e (C) Aiuti complementari all'educazione¹¹⁴.

4.1.4 Garanzia della qualità e gestione dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

Un moderno sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù implica, da un lato, lo sviluppo e la garanzia della qualità delle prestazioni e, dall'altro, la pianificazione e la gestione attiva dell'offerta. Sulla base della discussione condotta con gli esperti del gruppo di lavoro si possono evidenziare i seguenti aspetti importanti legati alla garanzia della qualità e alla gestione dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù.

Accessibilità delle prestazioni destinate ai minori

Nel capitolo 4.1.2 sono descritte le prestazioni che rientrano nell'offerta di base di un moderno aiuto all'infanzia e alla gioventù e che devono essere disponibili in tutta la Svizzera. Un importante aspetto della garanzia della qualità è assicurare l'accessibilità delle prestazioni ai minori e alle famiglie. Nell'impostare le singole prestazioni, vanno considerati diversi aspetti, illustrati qui di seguito.

Da un lato, l'esigenza di offrire a tutti i minori e a tutte le famiglie l'accesso a prestazioni di aiuto implica un **impostazione per quanto possibile a bassa soglia**¹¹⁵. Per «prestazioni a bassa soglia» si intendono prestazioni conosciute e adattate al contesto di vita dei minori e delle famiglie. L'offerta dev'essere facilmente accessibile sia in termini di orari che per situazione geografica (se possibile deve trovarsi in prossimità), non deve prevedere formalità burocratiche, dev'essere disponibile in tempi rapidi e finanziariamente sostenibile. Buone prove ha dato inoltre la sensibilizzazione tempestiva dei genitori: infatti, soprattutto i genitori di neonati e bambini in tenera età mostrano apertura e interesse per le offerte generali di formazione, consulenza e sostegno. Con l'aiuto di vari media - stampa, colloqui telefonici, Internet,

¹¹¹ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 93.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Cfr. Schnurr St. (2012), allegato 3, cap. 3.

¹¹⁵ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005), pag. 138; Consiglio federale (2009b), pag. 41 segg.; Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia (2009, III), pag. 25 seg.

contatto personale - si possono raggiungere diversi gruppi destinatari e organizzare i contenuti da comunicare in funzione del gruppo in questione. Per determinati gruppi di migranti è importante offrire informazioni e proposte nella lingua madre. A tale scopo può essere necessario ricorrere a strumenti della traduzione e mediazione interculturale, in modo da rendere accessibili le prestazioni corrispondenti.

Dall'altro lato, occorre garantire la **raggiungibilità dei minori e delle famiglie in situazioni di rischio psicosociale**¹¹⁶. Una sfida particolare è rappresentata dalla raggiungibilità delle famiglie multiproblematiche: si tratta di impostare le offerte di aiuto all'infanzia e alla gioventù in funzione delle famiglie che si trovano in situazioni di rischio psicosociale. In questo caso hanno dato risultati particolarmente positivi le offerte informali, mobili o proattive. Si pensi ad esempio ai luoghi di incontro per genitori e figli in Svizzera romanda («maisons vertes») e in Francia (secondo il modello di Françoise Dolto), ai programmi mobili di formazione genitoriale e di sostegno alla prima infanzia come «schritt:weise» o al progetto «FemmesTISCHE» promosso dalla Federazione svizzera per la formazione dei genitori. In generale, è necessario sviluppare anche l'approccio proattivo, cercando di raggiungere i genitori nel loro contesto di vita (a domicilio, nei centri commerciali, nella sala d'aspetto di studi pediatrici, negli asili nido, negli asili ecc.).

Attenzione particolare al sostegno alla prima infanzia e al primo aiuto¹¹⁷

La prima infanzia (0-3 anni) è caratterizzata da un rapido sviluppo e da una dipendenza esistenziale ed estremamente marcata dei bambini dalle persone di riferimento. Parallelamente, la gravidanza e la nascita sono eventi con un elevato potenziale di conflittualità e violenza. È quindi importante che anche ai genitori con figli in tenera età venga messa a disposizione un'offerta di prestazioni specifiche.

Sulla base di questa constatazione, negli ultimi anni il concetto di «primo aiuto» ha acquistato sempre più importanza. Per «primo aiuto» si intende un complesso di sistemi di sostegno a livello locale e regionale che offrono ai genitori e ai bambini prestazioni coordinate e complementari, dalla gravidanza ai primi anni di vita, con particolare attenzione ai primi tre anni. L'obiettivo è di migliorare in modo tempestivo e duraturo le possibilità di sviluppo dei bambini e dei genitori nella famiglia e nella società con un sostegno pratico, in particolare attraverso la promozione delle competenze relazionali ed educative dei (futuri) genitori¹¹⁸. Il primo aiuto comprende sia offerte destinate a tutti i genitori sia aiuti per le famiglie in situazione di rischio psicosociale. Si caratterizza per la stretta collaborazione tra istituzioni e offerte, che va oltre l'aiuto all'infanzia e alla gioventù, coinvolgendo anche il settore sanitario e altri servizi sociali. Lo scopo è di giungere a un'assistenza capillare e di migliorarne la qualità¹¹⁹.

¹¹⁶ Consiglio federale (2009b), pag. 41 segg.; Eisner M. / Ribeaud D. / Locher R. (2009), pag. 47 segg.; Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia (2009, IV), pag. 8 segg. Per maggiori informazioni sugli esempi si vedano anche: <http://www.lamaisonverte.asso.fr/>, <http://www.a-primo.ch> (schritt:weise), <http://www.femmestische.ch> e l'offerta Education familiale/Familienbegleitung nel Cantone di Friburgo <http://www.educationfamiliale.ch> (consultato il 7 novembre 2011).

¹¹⁷ Ziegenhain U. / Fegert J. M. (2009). Per maggiori informazioni sul tema del primo aiuto si veda anche il Centro nazionale tedesco per il primo aiuto (Nationale Zentrum Frühe Hilfen, NZFH) finanziato congiuntamente dalla Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) e dal Deutsches Jugendinstitut (DJI): <http://www.fruehehilfen.de/> (consultato il 7 novembre 2011).

¹¹⁸ Ziegenhain U. / Schöllhorn A. / Künster A. K. / Hofer A. / König C. / Fegert J. M. (2010), pag. 240. Il concetto di «primo aiuto» si differenzia da quello di «intervento tempestivo», usato nel linguaggio specifico della prevenzione sanitaria (in particolare della prevenzione delle dipendenze) e riferito a misure di sostegno concrete destinate a bambini, giovani e/o famiglie per i quali è stata accertata l'esistenza di una minaccia. Cfr. anche Ufficio federale della sanità pubblica / Dipartimento di psicologia dell'Università di Friburgo (2005).

¹¹⁹ Ziegenhain U. / Schöllhorn, A. / Künster A. K. / Hofer A. / König C. / Fegert, J. M. (2010), pag. 240.

Partecipazione, audizione e rappresentanza dei minori nelle procedure¹²⁰

I minori hanno il diritto di esprimere liberamente la loro opinione su ogni questione che li interessa. Le loro opinioni devono essere prese in debita considerazione tenendo conto dell'età e del grado di maturità. Questo vale sia per la scelta e l'erogazione di prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù sia per tutte le procedure statali il cui oggetto interessa direttamente i minori, in particolare le procedure di protezione dell'infanzia. Occorre inoltre esaminare l'opportunità di ordinare una rappresentanza indipendente¹²¹.

Il riconoscimento dei minori quali soggetti di diritto non vale solo in caso di abuso e negligenza familiare, ma anche in caso di esposizione alla violenza di coppia. In questo caso vanno considerati come soggetti autonomi direttamente coinvolti con bisogni specifici e immediati di consulenza e sostegno¹²².

Ciò presuppone che anche i minori siano sufficientemente informati sui loro diritti e che si tenga adeguatamente conto dei loro bisogni in ogni singolo intervento e processo di sostegno come pure, in generale, nella pianificazione delle offerte di aiuto all'infanzia e alla gioventù.

Formazione e perfezionamento degli operatori dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e di altri specialisti¹²³

Nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e nei punti di contatto con il sistema sanitario, educativo e di polizia/giudiziario operano numerosi specialisti e autorità di varie discipline. Una formazione e un perfezionamento di qualità di questi attori contribuiscono in modo sostanziale a garantire la qualità delle prestazioni. Questo vale non solo per i fornitori di singole prestazioni, ma anche e soprattutto per gli specialisti che si occupano dell'accertamento di presunti maltrattamenti o negligenze, per i responsabili delle autorità e i giudici che prendono decisioni e dispongono provvedimenti, come pure per i professionisti incaricati di gestire i casi¹²⁴.

In questa sede si fa riferimento anche ad altri operatori che sono in contatto con i minori, quali medici, educatori della prima infanzia, insegnanti, agenti di polizia ecc.

Nei programmi di formazione di base, nelle formazioni complementari e nei corsi di aggiornamento occorre sensibilizzare i partecipanti sul tema dei diritti dei minori (p. es. diritto di partecipazione e di audizione) e integrare conoscenze specifiche sui maltrattamenti sui minori, la negligenza e l'esposizione alla violenza di coppia, come pure sui fattori di protezione e di rischio specifici, sulla valutazione delle risorse disponibili (nei minori e nella famiglia) e su eventuali minacce per il benessere dei minori¹²⁵.

¹²⁰ Art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo. Cfr. anche Rete svizzera diritti del bambino (2009), pag. 14; Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini (1992), pag. 158.

¹²¹ Secondo l'art. 299 CPC (Codice di procedura civile) e l'art. 314a^{bis} riv. CC, il giudice o l'autorità di protezione dei minori ordina che il figlio sia rappresentato da un curatore, esperto in questioni assistenziali e giuridiche. L'autorità di protezione dei minori esamina se occorra disporre una rappresentanza in particolare quando il procedimento concerne il ricovero del figlio e gli interessati propongono conclusioni differenti in merito all'autorità parentale o a questioni importanti concernenti le relazioni personali.

¹²² Consiglio federale (2009a), pag. 3502 seg.; Seith C. (2006).

¹²³ Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia (2009, III), pag. 46 segg.; Consiglio federale (2009b), pag. 42; Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005), pag. 137 (in tedesco); Consiglio federale (1995), pag. 48. Per il settore sanitario vanno menzionate ad es. le linee guida per l'individuazione tempestiva della violenza sui bambini pubblicate dalla Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia e redatte dal dr. med. Ulrich Lips (cfr. Lips U. 2011). È inoltre prevista la pubblicazione di linee guida destinate ai professionisti del settore della prima infanzia.

¹²⁴ A questo proposito va menzionata la professionalizzazione delle autorità di protezione dell'infanzia secondo il nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013 (cfr. cap. 4.1.5.1).

¹²⁵ Nel quadro della formazione e del perfezionamento degli insegnanti e nel quadro della consulenza alle autorità scolastiche, le Alte scuole pedagogiche organizzano varie offerte formative sul tema

Strutture vincolanti di cooperazione interistituzionale¹²⁶

Considerata la molteplicità delle prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù, la creazione di strutture vincolanti di cooperazione interistituzionale diventa una caratteristica qualitativa fondamentale dell'attività degli operatori professionisti. Per i minori e le persone con compiti educativi è importante poter trovare facilmente le offerte e le istituzioni giuste in un sistema integrato di aiuto all'infanzia e alla gioventù e non essere rimpallati da un ufficio all'altro o da un'istituzione all'altra. Questo significa che tutti gli attori devono conoscere l'offerta locale e regionale, così come i requisiti per aver diritto alle prestazioni, le regole e le modalità di accesso.

Essendo confrontati a sfide sempre nuove, i minori e i genitori fanno capo a risorse sempre diverse. Occorre pertanto evitare che si creino offerte parallele, separate l'una dall'altra a seconda che il ricorso alle prestazioni sia concordato oppure disposto dall'autorità o dal giudice.

Per i minori esposti alla violenza di coppia le strutture vincolanti di cooperazione interistituzionali sono particolarmente importanti. In questi casi, ad intervenire sono da un lato il sistema di polizia e quello giudiziario che devono garantire la protezione immediata del genitore vittima della violenza e sanzionare il genitore che la compie, dall'altro il sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù, che mette al centro delle preoccupazioni il benessere del minore e il sostegno del sistema familiare coinvolgendo i genitori (aiutare anziché punire). La cooperazione tra questi due sistemi e la collaborazione in ogni singolo caso sono quindi indispensabili.

La creazione di strutture di cooperazione vincolanti nel sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù e nei punti di contatto con il sistema educativo, sanitario e di polizia/giudiziario implica una chiara definizione delle competenze, delle interfacce e dei settori di cooperazione.

Individuazione tempestiva dei maltrattamenti sui minori, dell'esposizione alla violenza di coppia e della negligenza

L'individuazione tempestiva dei maltrattamenti sui minori, dell'esposizione alla violenza di coppia e della negligenza è un'importante esigenza posta al sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù. La capacità di individuare tempestivamente e di valutare le situazioni di bisogno e di minaccia dipende in ampia misura dai fattori di qualità summenzionati. La formazione e il perfezionamento degli operatori dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e di altri professionisti della sanità o dell'educazione assumono quindi un ruolo importante.

Tuttavia, non basta identificare le situazioni di bisogno e di minaccia. Sulla base delle conoscenze disponibili i professionisti devono operare in modo adeguato, competente, coordinato e rapido. A tale scopo è necessario stabilire come le strutture di cooperazione professionali devono gestire le situazioni di bisogno e le minacce identificate.

Pianificazione e gestione dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù¹²⁷

Per un moderno sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù sono importanti, oltre alla garanzia della qualità, la pianificazione e la gestione attiva dell'offerta di prestazioni. Per «pianificazione e gestione attiva» si intende da un lato l'allestimento e il regolare aggiornamento di una panoramica delle prestazioni disponibili a livello locale e regionale, dall'altro l'identificazione del fabbisogno sul piano locale e regionale, tenuto conto delle esigenze e degli interessi dei minori e delle famiglie. In base a questi elementi vanno pianificate e implementate le offerte corrispondenti, che vanno poi valutate e sviluppate sulla base di standard di qualità.

della protezione dei minori dalla violenza familiare (secondo le indicazioni della Conferenza svizzera dei rettori e delle rettrici delle Alte scuole pedagogiche).

¹²⁶ Kreyssig U. (2006); FÜRNISS, T. (2005), pag. 31; Armbruster M. M. / Bartels V. (2005).

¹²⁷ Nett J. et al. (2012, pubblicazione imminente); Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), pag. 28 seg. e 43 segg; Schnurr St. (2012), allegato 3.

La predisposizione e lo sviluppo di prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù adattate ai bisogni e alla domanda devono tener conto della situazione locale e regionale, delle strutture già operative e dell'offerta esistente. Devono inoltre adattarsi costantemente alle esigenze e ai cambiamenti della società.

4.1.5 L'aiuto all'infanzia e alla gioventù in Svizzera

Dopo aver presentato le principali caratteristiche di una moderna offerta di aiuto all'infanzia e alla gioventù, professionale e adattata ai bisogni e alla domanda (capitoli da 4.1 a 4.1.4), nelle prossime pagine si cercherà di descrivere il sistema svizzero. Si illustrerà dapprima il quadro normativo che disciplina le prestazioni di base, quindi saranno passati in rassegna gli organi responsabili e gli attori del sistema svizzero di aiuto all'infanzia e alla gioventù.

4.1.5.1 Basi normative dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

La predisposizione, la concessione e la prescrizione da parte delle autorità di prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù sono rette da varie normative condizionate dall'assetto federalistico della politica in materia di infanzia e gioventù¹²⁸.

Nelle pagine seguenti ci si limiterà a esaminare la normativa a livello federale. In mancanza di una panoramica delle disposizioni che disciplinano le singole prestazioni di base nei Cantoni, si possono formulare solo considerazioni generali sulle pertinenti basi normative cantonali.

Costituzione federale

All'articolo 11 capoverso 1, la Costituzione federale¹²⁹ stabilisce il diritto fondamentale dei minori a una protezione particolare della loro incolumità e alla promozione del loro sviluppo. Secondo l'articolo 41 capoverso 1 lettera g, la Confederazione e i Cantoni si impegnano, a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, affinché «i fanciulli e gli adolescenti siano aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica». L'articolo 67 precisa che, «[n]ell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni tengono conto degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù». Infine, in virtù dell'articolo 67 capoverso 2, «[a] complemento delle misure cantonali, la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti».

La Costituzione federale sancisce diritti fondamentali e definisce obiettivi sociali, ma non contempla disposizioni sulle prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù.

Codice civile svizzero

Il Codice civile (CC)¹³⁰ disciplina segnatamente il diritto di famiglia con disposizioni sul diritto matrimoniale e sulla parentela. Sottopone i minori all'autorità parentale (art. 296 CC) e descrive, agli articoli 301-304, i diritti e i doveri dei genitori. I genitori ad esempio sono tenuti a «educare il figlio secondo la loro condizione, promuovendone e proteggendone lo sviluppo fisico, intellettuale e morale»¹³¹.

Se i genitori non garantiscono in misura sufficiente la cura e l'educazione dei figli e se il benessere di questi ultimi è minacciato, si applicano le disposizioni di protezione dei minori del Codice civile. Queste disciplinano «i presupposti in base ai quali lo Stato, nella sua funzione di autorità tutoria, è legittimato e tenuto a limitare l'autonomia dei genitori nella cura e nell'educazione dei figli, a sottrarre loro le competenze decisionali in materia di educazione, formazione e scelta del domicilio e ad attribuirsele, per gradi e conformemente al principio di

¹²⁸ A proposito delle basi normative dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù cfr. anche Schnurr St. (2012), allegato 3.

¹²⁹ RS 101; cfr. anche cap. 2.1.

¹³⁰ RS 210

¹³¹ Art. 302 cpv. 1 CC

proporzionalità»¹³². Le autorità sono quindi tenute ad adottare misure appropriate per contrastare le minacce per il benessere del minore. Possono in primo luogo ammonire i genitori, i genitori affilianti o il figlio oppure impartire istruzioni per la cura, l'educazione o l'istruzione e designare una persona o un ufficio idoneo che abbia la facoltà di controllare e di chiedere informazioni (art. 307 CC). Ulteriori misure a tutela del minore sono il sostegno dei genitori nell'adempimento dei loro compiti educativi (curatela secondo l'art. 308 CC), la privazione della custodia parentale quando il minore non può essere altrimenti sottratto al pericolo (art. 310 CC) o la privazione dell'autorità parentale (art. 311-312 CC).

Nel messaggio relativo all'autorità parentale congiunta, il Consiglio federale propone tra l'altro di modificare gli articoli 296 e 311 CC. Per principio, l'articolo 296 capoverso 1 D-CC stabilisce che l'autorità parentale ha lo scopo primario di garantire il bene del figlio. Poiché è indiscutibile che «la violenza, soprattutto se commessa nell'ambito familiare, mette in dubbio la capacità dei genitori di esercitare l'autorità parentale»¹³³, deve essere specificata – all'articolo 311 D-CC – come motivo che «autorizza, anzi obbliga l'autorità di protezione dei minori a revocare l'autorità parentale al genitore violento»¹³⁴. Non importa se il figlio è vittima diretta della violenza domestica o se ne è colpito solo indirettamente perché questa è rivolta contro l'altro genitore¹³⁵.

Le disposizioni civilistiche in materia di protezione dei minori precisano a livello federale i presupposti e i diversi gradi dell'intervento statale nella sfera di competenza decisionale dei genitori per quanto riguarda la cura, l'educazione, la formazione e la scelta del luogo di residenza dei figli. Fondandosi sul Codice civile, l'autorità può prescrivere prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù nella misura in cui queste sono necessarie per il benessere del minore o i genitori non le richiedono di loro iniziativa.

I Cantoni sono liberi di designare l'autorità competente in materia. Finora nella Svizzera tedesca l'applicazione delle disposizioni del CC in materia di protezione dell'infanzia è stata affidata essenzialmente ad autorità non specializzate elette dai cittadini, mentre nella Svizzera romanda è generalmente di competenza di tribunali composti da giuristi. La revisione del diritto in materia di tutela (nuovo art. 440 CC), che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013, fissa a livello federale le condizioni minime che le future autorità di protezione dei minori e degli adulti dovranno soddisfare. Si tratterà di autorità interdisciplinari formate generalmente da un collegio di tre membri. Le raccomandazioni della Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA)¹³⁶ concretizzano le condizioni fissate: le tre competenze fondamentali - diritto, lavoro sociale e psicologia/pedagogia - devono essere rappresentate nel collegio decisionale. Se necessario, l'autorità deve poter far ricorso ad altre discipline specialistiche, come la medicina o la psichiatria, il settore fiduciario o le assicurazioni. I Cantoni restano tuttavia liberi di affidare questi compiti a un'autorità amministrativa o giudiziaria e di determinarne la sfera di competenza¹³⁷.

All'articolo 317 il Codice civile disciplina la cooperazione nel settore dell'aiuto alla gioventù precisando che i Cantoni devono assicurare «con appropriate prescrizioni l'acconcia cooperazione fra autorità ed uffici nel campo della protezione dell'infanzia secondo il diritto civile, in quello del diritto penale per gli adolescenti ed in genere dell'aiuto alla gioventù».

Infine, l'articolo 316 CC prevede che l'affidamento del minore soggiace all'autorizzazione dell'autorità tutoria o di un altro ufficio designato dal diritto cantonale. Le disposizioni di ese-

¹³² Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 96.

¹³³ FF 2011 8025, pag. 32.

¹³⁴ *Ibid.* Il legislatore aggiunge la violenza ai motivi già menzionati esplicitamente, ossia inesperienza, malattia, infermità e assenza.

¹³⁵ Cfr. anche Büchler A. (2010), pag. 6 seg.

¹³⁶ http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/empfehlungen/08-Empfehlungen_d_gesamt.pdf (consultato il 7 novembre 2011).

¹³⁷ Cfr. Wider D. (2010), pag. 19.

cuzione figurano nell'ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione, commentata qui di seguito.

Ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione

L'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin)¹³⁸ stabilisce per la prima volta condizioni quadro uniformi in tutta la Svizzera per il settore dell'affiliazione di minori. L'OAMin disciplina l'autorizzazione e la vigilanza dei posti d'accoglienza e le competenze formali. Non definisce tuttavia regole uniformi in materia di istruzione dei casi, collocamento, accompagnamento e qualifiche. Una revisione parziale dell'ordinanza permetterà di correggere alcune lacune gravi del diritto vigente¹³⁹.

Legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche

In virtù dell'articolo 67 capoverso 2 della Costituzione, la Confederazione sostiene, nel quadro della legge federale per la promozione delle attività giovanili e extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG)¹⁴⁰ attualmente vigente, i programmi e le attività di coordinamento delle associazioni mantello delle organizzazioni giovanili, la formazione dei responsabili volontari delle attività giovanili e i progetti promossi autonomamente dalle istituzioni responsabili.

La revisione totale della legge sulle attività giovanili mira a rafforzare l'impegno della Confederazione in questo campo. A tale scopo, la legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG) permette alla Confederazione di sostenere maggiormente le attività extrascolastiche aperte e innovative destinate ai minori di tutta la Svizzera e di sostenere progetti modello comunali di portata nazionale. La LPAG entrerà in vigore il 1° gennaio 2013.

Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati

La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)¹⁴¹ stabilisce all'articolo 1 che «ogni persona la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata direttamente lesa a causa di un reato (vittima) ha diritto all'aiuto (aiuto alle vittime)». Tale diritto si estende al coniuge, ai figli e ai genitori della vittima, nonché alle altre persone unite alla vittima da legami analoghi (congiunti).

La LAV obbliga i Cantoni a provvedere affinché «siano a disposizione consultori privati o pubblici autonomi nel loro settore di attività» e a tener conto dei bisogni particolari delle diverse categorie di vittime (art. 9 LAV)¹⁴². La consulenza alle vittime di reati rappresenta l'uni-

¹³⁸ RS 211.222.338

¹³⁹ Era previsto di riformare completamente l'ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin) e di sostituirla con l'ordinanza sull'accudimento di minori (OAMi) e con l'ordinanza sull'adozione (OAdoz). Tuttavia, viste le critiche formulate in merito ai due progetti posti in consultazione e in seguito all'adozione dell'iniziativa parlamentare (10.508: Limitare l'obbligo di autorizzazione per l'accudimento di minori) che chiedeva di sottoporre a rielaborazione profonda la base legale dell'OAMi contenuta nel CC (art. 316 CC), i lavori relativi all'ordinanza sull'accudimento di minori sono stati sospesi in attesa della revisione dell'articolo 316 CC. Alla fine del 2011, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha ritirato l'iniziativa parlamentare summenzionata. Considerati i risultati delle consultazioni sulle due versioni dell'OAMi, nel febbraio 2012 il Consiglio federale ha deciso di adottare nel corso dell'anno una revisione parziale dell'OAMin e di metterla in vigore contemporaneamente al nuovo diritto di protezione dei minori e degli adulti, ossia il 1° gennaio 2013. Le disposizioni dell'ordinanza relative all'adozione sono state integrate nell'OAdoz così come le disposizioni di altre due ordinanze relative all'adozione (ordinanza del 29 novembre 2002 sul collocamento in vista d'adozione e ordinanza del 29 novembre 2002 sugli emolumenti in materia d'adozione internazionale). L'OAdoz è entrata in vigore, come previsto, il 1° gennaio 2012.

¹⁴⁰ RS 446.1

¹⁴¹ RS 312.5

¹⁴² Cfr. elenco degli indirizzi dei consultori specializzati per fanciulli e adolescenti pubblicato dalla CDOS:

ca prestazione di aiuto all'infanzia e alla gioventù per la quale, a determinate condizioni, esiste un diritto soggettivo in tutto il territorio nazionale e il cui accesso è disciplinato dalla legge. Al riguardo si applica tuttavia il principio della sussidiarietà: l'aiuto alle vittime viene fornito solo se l'autore del reato o un'altra persona o istituzione debitrice non versa prestazioni o versa prestazioni insufficienti (art. 4 LAV). Inoltre le prestazioni sono subordinate all'esistenza di un reato che ha leso direttamente l'integrità della vittima. La LAV non prevede misure preventive¹⁴³. Le autorità di perseguimento penale devono informare la vittima in merito all'aiuto e, se determinate condizioni sono soddisfatte, ne trasmettono il nome e l'indirizzo a un consultorio (art. 8 cpv. 1 LAV e art. 305 CPP).

Normative cantonali

A livello cantonale vi sono varie leggi e ordinanze che disciplinano le prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Le disposizioni corrispondenti sono inserite nelle costituzioni cantonali, nelle leggi cantonali d'introduzione al Codice civile e nelle leggi cantonali sull'aiuto sociale. Solo in una parte dei Cantoni vigono normative specifiche per il settore dell'infanzia e/o della gioventù¹⁴⁴. Vanno menzionati in particolare i Cantoni del Vallese, di Friburgo e del Giura, che nel 2000 e nel 2006 hanno adottato nuove leggi quadro in materia¹⁴⁵.

Le disposizioni cantonali in materia di prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù sono molto eterogenee. Laddove esistono, disciplinano in primo luogo le spese e i compiti generali dei Cantoni in questo settore, menzionando e regolando solo in parte le prestazioni concrete. Mancano ampiamente disposizioni sulla gestione strategica dell'offerta. Sembra inoltre che in alcune normative cantonali sussistano lacune in merito a singole prestazioni di base, ad esempio nel settore ambulatoriale¹⁴⁶.

Conclusioni

Né la Costituzione federale né altri atti normativi federali contengono disposizioni sulle prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù. «Le basi normative che disciplinano la predisposizione, la concessione e la prescrizione da parte dell'autorità di prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù sono condizionate dalle strutture federalistiche del diritto e rispettano il principio della sussidiarietà»¹⁴⁷. La LAV è l'unica legge che conferisce ai minori, a determinate condizioni, il diritto soggettivo a prestazioni. Garantisce che in tutti i Cantoni vi sia un'offerta di consultori, destinati tuttavia unicamente ai minori vittime di un reato che ha leso direttamente la loro integrità. Per di più, i consultori forniscono prestazioni solo se un'altra persona o istituzione debitrice non versa prestazioni o versa prestazioni insufficienti (sussidiarietà).

Il Codice civile sancisce i principi fondamentali della filiazione, della parentela, della famiglia e della genitorialità. Definisce inoltre sul piano federale i presupposti e i diversi gradi dell'in-

http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/Liste_Adressen_der_Opferhilfe_fuer_Kinder_und_Jugendliche.pdf (consultato il 7.11.2011).

¹⁴³ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997** I 321.

¹⁴⁴ Si tratta di ZH, BE, OW, FR, TI, VS, NE, GE e JU. Nel Cantone BS è in corso la revisione della legge del 1984 sull'aiuto alla gioventù (informazioni del luglio 2010: secondo lo studio della Conferenza dei governi cantonali realizzato in risposta alle domande formulate dalla Direzione del diritto internazionale pubblico in vista dell'elaborazione del 2° e del 3° rapporto della Svizzera sulla Convenzione sui diritti del fanciullo). VD dispone di varie normative in materia (*Loi sur la protection des mineurs, Loi sur l'accueil de jour des enfants, Loi sur le soutien aux activités de la jeunesse*).

¹⁴⁵ Cfr. *Loi sur l'enfance et la jeunesse/Jugendgesetz (JuG)* del 12 maggio 2006 del Cantone di Friburgo (835.5), *Loi sur la politique de la jeunesse* del 22 novembre 2006 del Cantone del Giura (853.21) e *Jugendgesetz/Loi en faveur de la jeunesse* dell'11 maggio 2000 del Cantone del Vallese (850.4).

¹⁴⁶ Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), pag. 50.

¹⁴⁷ Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 100.

intervento statale nella sfera di competenza decisionale dei genitori per quanto attiene alla cura, l'educazione, la formazione e il luogo di residenza del minore. «In virtù della sua natura, il Codice civile non è una normativa sulle prestazioni, bensì - nella prospettiva del diritto tutorio - sugli interventi»¹⁴⁸. Se da un lato il Codice civile è la base normativa di riferimento per la prescrizione di prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù (p. es. il sostegno socio-pedagogico alle famiglie), dall'altro non contempla disposizioni sull'offerta di prestazioni propriamente detta.

Poiché generalmente nemmeno le pertinenti leggi cantonali sono concepite come leggi sulle prestazioni, manca una descrizione chiara delle prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, delle condizioni per la loro concessione, delle disposizioni per accedervi e del loro finanziamento.

In conclusione, le basi normative dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù constano da un lato, a livello federale, di disposizioni di diritto civile che regolano l'intervento dei poteri pubblici e dall'altro, a livello cantonale, di diverse norme che precisano l'offerta di prestazioni. Questo spiega perché la complessità della struttura dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e la diversificazione dei sistemi messi a punto dai Cantoni per concretizzarla.

4.1.5.2 Organi responsabili e attori dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

In virtù della ripartizione dei compiti nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera (cfr. cap. 2.3), l'aiuto all'infanzia e alla gioventù **compete** in primo luogo **ai Comuni e ai Cantoni**.

Qui di seguito saranno trattati più da vicino gli organi responsabili e gli attori dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù.

Organi responsabili e attori a livello cantonale e comunale

Da un rapporto del 2003 sulla struttura e l'organizzazione dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù in Svizzera¹⁴⁹ è emerso che nei Cantoni latini e in quelli di Berna, Basilea Città e Zurigo i compiti di protezione e di aiuto alla gioventù sono per lo più di competenza cantonale. Nei Cantoni della Svizzera tedesca, invece, la responsabilità in questo settore incombe in ampia misura ai Comuni.

Nei singoli Cantoni e Comuni l'aiuto all'infanzia e alla gioventù si compone generalmente di vari servizi che fanno capo ai dicasteri della socialità, dell'educazione e della formazione, della sanità e della giustizia. Ciò significa che le competenze per le prestazioni sono attribuite a dicasteri, dipartimenti o settori politici diversi. Alcuni Cantoni e Città hanno adottato linee guida o piani che definiscono gli obiettivi a lungo termine della politica dell'infanzia e della gioventù in un'ottica generale o settoriale.

Per garantire la collaborazione infracantonale nel settore dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e della protezione dei minori, vari Cantoni¹⁵⁰ hanno istituito servizi di coordinamento o commissioni ad hoc composti da rappresentanti dell'autorità tutoria, della psichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza, dei servizi pediatrici ospedalieri, della psicologia scolastica, dei servizi specializzati nella protezione dei minori, del sistema giudiziario e di diversi dipartimenti cantonali.

¹⁴⁸ *Ibid.*, pag. 101.

¹⁴⁹ Piller E. (2003), pag. 7.

¹⁵⁰ È il caso ad es. di ZH, BE, BL GR, AG e VS. Situazione nel luglio 2010; secondo lo studio della Conferenza dei governi cantonali (CdC) realizzato in risposta alle domande formulate dalla Direzione del diritto internazionale pubblico in vista dell'elaborazione del 2° e del 3° rapporto della Svizzera sulla Convenzione sui diritti del fanciullo.

Nei Cantoni, Comuni e Città, i servizi, le offerte e gli interventi di aiuto all'infanzia e alla gioventù formano un sistema differenziato ed eterogeneo che presenta assetti e modalità molto diversi da un Cantone all'altro¹⁵¹.

Organi responsabili e attori a livello intercantonale

La ripartizione delle competenze in materia di aiuto all'infanzia e alla gioventù all'interno dei Cantoni si riflette a livello intercantonale, dove vari organi sono responsabili per determinati ambiti settoriali.

A inizio 2011 la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) ha deciso di creare un nuovo settore specializzato per le questioni dell'infanzia e della gioventù e di aggregarvi la Conferenza dei responsabili cantonali della protezione dell'infanzia e dell'aiuto alla gioventù (KKJS/CPEAJ), fino a quel momento piuttosto informale. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e la CDOS hanno poi deciso di aggregare a questo settore, a partire dall'estate 2011, anche la Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG), che fino a quel momento faceva capo alla CDPE. Per garantire il supporto amministrativo e tecnico di queste conferenze la CDOS ha creato un posto al 60 per cento.

La CDOS è l'organo competente a livello intercantonale per le questioni che riguardano la politica sociale e familiare. Nel settore dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù si adopera a favore di un sistema di affidamento (affiliazione) moderno e a favore del sostegno alla prima infanzia. La CDOS è competente anche per il coordinamento intercantonale delle strutture diurne per la prima infanzia (da 0 a 4 anni)¹⁵² e garantisce a livello intercantonale la collaborazione con la Confederazione per le questioni relative all'accudimento dei bambini al di fuori della scuola elementare¹⁵³. Inoltre, la CDOS coordina e promuove l'applicazione uniforme della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) e la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni in questo ambito. A tal fine dirige la Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV (CSUC-LAV), che garantisce lo scambio di informazioni e di esperienze tra gli uffici cantonali di indennità, i consultori per le vittime, l'Ufficio federale di giustizia e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e formula raccomandazioni sull'applicazione della LAV¹⁵⁴.

Nell'ambito delle disposizioni civilistiche in materia di protezione dei minori, la Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA, ex Conferenza delle autorità cantonali di tutela, CAT) è l'organo di collegamento tra le autorità cantonali di tutela. Mira a trattare e coordinare le questioni inerenti alla tutela e le questioni affini, favorire la collaborazione tra i Cantoni e la Confederazione nel campo della tutela, informare i propri membri, fornire loro documentazione e provvedere alla formazione iniziale e continua nonché al perfezionamento delle persone attive nel settore della tutela¹⁵⁵.

Organi responsabili e attori a livello federale

Anche a livello federale vari dipartimenti e organi federali si occupano di aspetti settoriali dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù nell'ambito delle rispettive competenze.

¹⁵¹ Cfr. anche Piller E. / Schnurr St. (2006), pag. 94 segg.

¹⁵² Il coordinamento intercantonale per le strutture diurne durante la scolarità obbligatoria (da 4 anni alla fine della scuola obbligatoria o da 0 a 20 anni nel settore della pedagogia speciale) compete invece in primo luogo alla CDPE.

¹⁵³ Cfr. Dichiarazione congiunta della CDPE e della CDOS del 13 marzo 2008. Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen.

http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Stellungnahmen/SODK_EDK_Erklarung_Kinderbetreuung_2008_3_13_d.pdf (consultato il 7 novembre 2011).

¹⁵⁴ Cfr.

http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/SODK_Empf_Opferhilfe_d_Web_def.pdf (consultato il 7 novembre 2011).

¹⁵⁵ <http://www.kokes.ch/> (consultato il 7 novembre 2011).

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) è il servizio della Confederazione specializzato per le questioni che riguardano la politica dell'infanzia e della gioventù. Ha il compito di migliorare la collaborazione e il coordinamento in questo settore nonché di promuovere misure per applicare la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo.

Nel settore della protezione dell'infanzia e della gioventù e dei diritti dei minori, dando seguito al parere del Consiglio federale sul rapporto «Infanzia maltrattata in Svizzera»¹⁵⁶, l'UFAS finanzia dal 1996 organizzazioni che operano su scala nazionale per la prevenzione dei maltrattamenti sui minori e per la sensibilizzazione ai diritti dell'infanzia. Con il credito «Protezione dell'infanzia» sostiene organizzazioni che si impegnano in tutta la Svizzera a favore della protezione dei minori, con le quali stipula contratti di prestazioni. Vanno menzionati in particolare il sostegno finanziario accordato dal 1999 al programma di consulenza e aiuto 147¹⁵⁷ offerto da Pro Juventute su incarico della Confederazione e le attività della Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia¹⁵⁸. Con il credito «Diritti del fanciullo», l'UFAS si impegna essenzialmente a far conoscere meglio la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. Ad esempio, ha concluso un contratto di prestazioni con la Rete svizzera diritti del bambino¹⁵⁹ e finanziato - previa decisione formale - singoli progetti di sensibilizzazione.

Il Programma nazionale di prevenzione «Giovani e violenza» (2011-2015)¹⁶⁰, la cui attuazione è stata affidata all'UFAS, prevede di creare una base di conoscenze sulle buone pratiche nella prevenzione della violenza. Sostiene progetti modello, valuta i progetti di prevenzione esistenti e affronta il tema della prevenzione nella famiglia.

L'UFAS promuove inoltre a livello federale le attività extrascolastiche destinate ai minori. In virtù della legge sulle attività giovanili, concede aiuti finanziari annuali e sovvenzioni per progetti concreti a istituzioni attive nel settore delle attività giovanili extrascolastiche.

Nel settore della politica familiare l'UFAS sostiene, attraverso il credito «Associazioni mantello delle organizzazioni familiari», organizzazioni che fungono da associazioni mantello o che coordinano attività a livello nazionale e servono da piattaforma per lo scambio di informazioni. A titolo di esempio, versa aiuti finanziari a Pro Familia e, tramite subcontratti di prestazioni, a Formazione genitori e all'Associazione svizzera delle infermiere puericultrici (SFV ASSISP). L'UFAS finanzia anche l'Associazione Svizzera Strutture d'Accoglienza per l'Infanzia (ASSAI) e la Federazione nazionale delle famiglie diurne (FdS) e promuove, grazie a un programma d'incentivazione, la creazione di posti supplementari per la custodia di bambini¹⁶¹.

Infine, l'UFAS svolge compiti di coordinamento a livello internazionale nel settore della politica dell'infanzia, della gioventù e delle famiglie.

L'Ufficio federale di giustizia (UFG) è responsabile delle procedure legislative a livello federale e della valutazione e la revisione delle leggi, in particolare nell'ambito del diritto civile e dell'aiuto alle vittime.

Tra i compiti dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) rientrano la prevenzione delle dipendenze e la promozione della salute, in particolare tra i minori. Nel quadro del Programma nazionale Alcol 2008-2012, l'UFSP ha sviluppato e adottato misure per proteggere i familiari dalla violenza riconducibile al consumo di alcol. L'Ufficio mira a sensibilizzare gli specia-

¹⁵⁶ Consiglio federale (1995).

¹⁵⁷ Cfr. <http://www.147.ch> (consultato il 17 novembre 2011).

¹⁵⁸ Cfr. <http://kinderschutz.ch> (consultato il 17 novembre 2011).

¹⁵⁹ La Rete svizzera diritti del bambino è formata da 54 organizzazioni attive nel settore dei diritti, della politica e della protezione dell'infanzia (dati fine 2009). Mira a promuovere il riconoscimento e l'applicazione della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. Cfr. <http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/> (consultato il 14 novembre 2011).

¹⁶⁰ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2010a); http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03021/index.html?lang=it (consultato il 7 novembre 2011).

¹⁶¹ Cfr. <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=it> (consultato il 7 novembre 2011).

listi alla situazione delle famiglie con problemi di alcol e a far conoscere le offerte destinate specificamente ai minori. Sostiene inoltre, nell'ambito del terzo pacchetto di misure della Confederazione volte a ridurre i problemi legati alle droghe, provvedimenti che favoriscono l'identificazione e l'intervento tempestivi nei minori particolarmente a rischio. Implementa progetti pilota per sviluppare un sistema di gestione dell'identificazione e dell'intervento tempestivi nelle scuole e nei Comuni, elabora buone pratiche e promuove lo scambio di esperienze tra Comuni e scuole.

L'Ufficio federale della migrazione (UFM) promuove tra l'altro l'integrazione degli stranieri e incoraggia, in collaborazione con la Commissione federale per la migrazione (CFM), l'integrazione nel settore dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù: da un lato, adotta misure per facilitare ai bambini socialmente sfavoriti e ai loro genitori l'accesso alle offerte esistenti; dall'altro, intende formare operatori professionisti e perfezionare le loro competenze in ambito interculturale, nel contatto con i genitori e nella promozione linguistica dei bambini (prima e seconda lingua). Nell'ambito dello sviluppo della politica d'integrazione svizzera l'UFM mira ad adottare ulteriori misure per migliorare la protezione dei minori, in particolare il rafforzamento dei programmi di informazione e consulenza destinati ai migranti, la protezione contro le discriminazioni e l'integrazione sociale.

L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) ha il compito di coordinare e mettere in contatto a livello federale i vari enti attivi nella lotta alla violenza di coppia e alla violenza nelle situazioni di separazione. Collabora strettamente con l'UFAS per le questioni legate all'esposizione dei minori alla violenza di coppia.

Attori privati

Come in altri settori dello Stato sociale, «anche nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù si osserva una convergenza di iniziative private (p. es. fondazioni, organizzazioni non governative), attività promosse dalle Chiese e attività promosse dallo Stato»¹⁶². A tutt'oggi il sistema è composto di un insieme di organizzazioni e istituzioni pubbliche e private.

Vi sono organizzazioni di utilità pubblica - associazioni, fondazioni ecc. - che forniscono prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù su scala locale, regionale o nazionale. Alcune di esse fanno parte di associazioni e federazioni che difendono gli interessi dei loro membri, mirano a garantire determinati standard qualitativi e promuovono lo scambio di esperienze tra specialisti.

Le prestazioni fornite dalle organizzazioni private sono finanziate in parte nell'ambito di contratti di prestazione conclusi con i Comuni e i Cantoni (e in determinati casi con la Confederazione), in parte anche da organizzazioni private, ad esempio fondazioni donatrici.

Conclusioni

Le prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù descritte in precedenza competono a tutta una serie di enti e organi attivi a livello cantonale, intercantonale e federale e sono finanziate e fornite da vari attori (Città, Comuni, Cantoni, Confederazione, organizzazioni private).

Ciò richiede, da parte dei servizi responsabili della pianificazione, della gestione strategica e della garanzia della qualità, particolari sforzi di cooperazione e comunicazione per armonizzare le prestazioni, evitare doppioni o lacune e garantire l'efficienza dell'offerta globale di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Un inventario dell'offerta di prestazioni realizzato nel Cantone di Basilea Campagna mostra chiaramente la necessità di coordinamento e pianificazione e conclude che una maggiore concentrazione delle competenze a livello cantonale crea i presupposti affinché l'offerta globale venga maggiormente armonizzata e coordinata sul territorio e venga adeguata costantemente all'evoluzione dei bisogni¹⁶³.

¹⁶² Schnurr St. (2012), allegato 3, pag. 68.

¹⁶³ Cfr. Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), pag. 5.

Per i minori e le famiglie è estremamente difficile avere un quadro completo delle prestazioni concretamente disponibili. Di conseguenza, l'accesso alle prestazioni di cui le famiglie avrebbero bisogno per gestire le sfide quotidiane o superare le situazioni di difficoltà risulta compromesso e l'aiuto arriva troppo tardi o non arriva affatto.

4.1.6 Conclusioni

Attualmente in Svizzera **non esistono definizioni uniformi** dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù. Per questo motivo, il presente rapporto descrive al capitolo 4.1.2 l'offerta di base di un moderno sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù che garantisce, dal punto di vista tecnico, il livello di prestazioni richiesto.

Le prestazioni di base descritte rispondono a situazioni di bisogno ed esigenze di sostegno che in linea di massima possono essere riscontrate ovunque in Svizzera. Il Consiglio federale ritiene quindi necessario che, in caso di bisogno, tutti i minori e le loro famiglie abbiano accesso a un'ampia offerta pubblica di prestazioni professionali di base in grado di rispondere a bisogni molto differenziati. La predisposizione di tale offerta compete ai Cantoni e ai Comuni.

È inoltre emerso che né a livello svizzero né a livello regionale né tantomeno, nella maggior parte dei casi, a livello cantonale esiste un **inventario delle prestazioni e delle offerte attuali di aiuto all'infanzia e alla gioventù**¹⁶⁴. Solo per singole categorie di prestazioni - quali l'accoglienza extrafamiliare o extrascolastica di bambini¹⁶⁵ - è disponibile un inventario nazionale aggiornato delle prestazioni destinate all'infanzia e alla gioventù, inclusa l'identificazione delle misure necessarie.

Tra le varie cause all'origine di questa situazione vi sono l'ampiezza della gamma di prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù, la grande varietà del sistema svizzero di aiuto all'infanzia e alla gioventù e la ripartizione delle responsabilità tra vari attori. Mancano inoltre organi di coordinamento e di scambio per l'intero settore, nonostante alcuni Cantoni stiano stilando inventari delle strutture cantonali esistenti¹⁶⁶. Vista la situazione, il presente rapporto non ha nemmeno potuto identificare le lacune concrete nell'offerta di base del sistema svizzero di aiuto all'infanzia e alla gioventù.

In passato il Consiglio federale aveva già rilevato la necessità di **rafforzare lo scambio di informazioni e di esperienze** e di **instaurare un coordinamento a livello federale** nell'intero settore della politica dell'infanzia e della gioventù.

Il Consiglio federale ha infatti constatato come, sia nella politica dell'infanzia e della gioventù in generale sia nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù in particolare, non vi sia né un coordinamento tra i servizi federali competenti né uno scambio di informazioni e di esperienze tra la Confederazione e i Cantoni. La nuova legge sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (LPAG) getta le basi per la creazione delle strutture necessarie.

<http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/vernehmli/vern2011/kinderhilfe/bericht.pdf> (consultato il 7 novembre 2011).

¹⁶⁴ Cfr. anche Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia (2009, III), pag. 25 segg; Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005), pag. 136.

¹⁶⁵ Cfr. rapporto commissionato dalla CDOS sull'accoglienza extrafamiliare della prima infanzia nei Cantoni (Menegale S. / Stern S. 2010) e l'inventario delle strutture di accoglienza extrafamiliare e extrascolastica in Svizzera stilato dalla COFF (2008).

¹⁶⁶ Nel Cantone di Basilea Campagna un gruppo di progetto interdipartimentale ha elaborato un rapporto e un inventario dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù raccomandando di ottimizzare l'accesso alle prestazioni di consulenza e di ampliare l'offerta di prestazioni ambulatoriali. Cfr. Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010), pag. 5.

Fino a poco tempo fa mancavano organismi di coordinamento anche a livello intercantonale¹⁶⁷. Il Consiglio federale valuta quindi molto positivamente la creazione, prevista per luglio 2011, del nuovo settore specializzato per le questioni dell'infanzia e della gioventù in seno alla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS). Si tratta di un passo importante per migliorare e ampliare il coordinamento intercantonale nel settore. Questa misura favorisce inoltre le sinergie tra l'aiuto e la promozione dell'infanzia e della gioventù a livello intercantonale. La CDOS diventa così un importante interlocutore della Conferenza per le questioni legate all'infanzia e della gioventù.

4.2 Sanzioni e misure di protezione statali contro la violenza

Le misure di protezione statali contro i maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e l'esposizione alla violenza di coppia comprendono non solo la predisposizione di prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù, ma anche la definizione di norme penali che vietano determinate azioni e omissioni, contemplando una pena quale conseguenza giuridica. Inoltre, per proteggersi da violenze, minacce o insidie, le vittime di violenza devono avere la possibilità di chiedere al giudice competente di vietare all'autore di reati di avvicinarsi, di trattenerli in determinati luoghi e/o di mettersi in contatto con loro¹⁶⁸

4.2.1 Fattispecie penali vigenti secondo il Codice penale svizzero

Il Codice penale svizzero (CP)¹⁶⁹ prevede disposizioni speciali per la protezione dei minorenni in considerazione della loro vulnerabilità. In questa sede, vanno citati in particolare i reati contro la vita e l'integrità della persona (art. 111-136), quali l'omicidio, le lesioni personali, le vie di fatto, nonché l'esposizione a pericolo della vita o salute di una persona incapace a provvedere a se stessa. Il Codice penale disciplina altresì i reati contro l'integrità sessuale dei fanciulli (art. 187 segg. CP) e il fatto di rendere accessibili a una persona minore di sedici anni scritti, registrazioni sonore o visive ecc. a carattere pornografico (art. 197). Infine, il Codice penale contempla i crimini e delitti contro la famiglia, quali in particolare la violazione del dovere d'assistenza o educazione verso un minore (art. 219) e l'incesto (art. 213).

In Svizzera non sono invece espressamente vietate le punizioni corporali come metodo educativo in ambito familiare. Tuttavia, il diritto di correzione è incompatibile con la tutela del benessere dei figli. Attualmente i genitori non possono più invocare un diritto di correzione e in linea di massima già un singolo schiaffo è passibile di sanzione (vie di fatto secondo l'art. 126 cpv. 1 CP)¹⁷⁰. La revisione dell'articolo 311 capoverso 1 D-CC renderà ancora più esplicito questo principio¹⁷¹.

Tuttavia, ci si può chiedere se sia opportuno un procedimento o una condanna penale in seguito a uno schiaffo dato per la prima volta o come episodio isolato. Se le famiglie coinvolte ricevessero consulenza e sostegno nell'ambito dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e fossero rafforzate le loro risorse, si potrebbe probabilmente ottenere un cambiamento di com-

¹⁶⁷ Consiglio federale (2008), pag. 19 seg; Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005); associazione «PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant» (2010), pag. 4 seg.: nell'ambito della consultazione svolta a inizio 2010 in merito alla proposta di un Programma nazionale per la protezione dell'infanzia, anche la maggior parte dei Cantoni consultati ha auspicato che venga migliorato il coordinamento a livello nazionale. Cfr. anche le osservazioni conclusive del Comitato per i diritti del fanciullo: Svizzera. 07/06/2002. CRC/C/15/Add.182 (Osservazioni conclusive), pag. 3 seg.

http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/human/humri.Par.0013.File.tmp/EmpfehlungenAusschusses.2002_de.pdf (in tedesco; consultato il 7 novembre 2011).

¹⁶⁸ Norma per la protezione delle vittime secondo l'articolo 28b CC.

¹⁶⁹ RS 311.0

¹⁷⁰ Cfr. allegato 4: parere dell'UFG sulla questione se le punizioni corporali inflitte ai propri figli dai genitori o dai titolari dell'autorità parentale siano vietate in Svizzera o siano ancora giustificate in base a un eventuale diritto di punire.

¹⁷¹ Cfr. le spiegazioni sul Codice civile svizzero nel capitolo 4.1.5.1.

portamento più duraturo. Come descritto nel capitolo 3.2.2, il fatto che la punizione corporale come metodo educativo sia proscritta a livello sociale costituisce un fattore di protezione importante contro l'insorgere della violenza domestica. Prendendo nettamente le distanze dal diritto di correzione si contribuisce pertanto, chiarendo la norma, alla prevenzione dei maltrattamenti sui minori.

4.2.2 Fattispecie penali previste nella revisione del Codice penale

È attualmente in corso una revisione parziale della Parte speciale del Codice penale. La legge federale sull'armonizzazione delle pene nel Codice penale, nel Codice penale militare e nel diritto penale accessorio si prefigge di migliorare la coerenza delle **pena** e permettere di sanzionare adeguatamente i vari reati¹⁷². In questo contesto, è prevista anche una modifica del quadro sanzionatorio per alcuni reati specifici. Ad esempio, per quanto riguarda gli atti sessuali con fanciulli e altri reati sessuali (art. 187, 188, 189, 191, 192, 193 e 195) non si potranno più comminare pene pecuniarie, ma solo pene detentive. Inoltre, saranno aumentate le pene massime previste per le rappresentazioni di atti di cruda violenza (art. 135) e la pornografia (art. 197), se il reato riguarda atti di violenza reali o atti sessuali su fanciulli. La procedura di consultazione relativa alla revisione è terminata il 10 dicembre 2010. I risultati sono stati analizzati ed è stato redatto il rapporto sulla procedura di consultazione. Poiché la revisione della Parte generale del Codice penale (sistema sanzionatorio) è prioritaria rispetto ad un'eventuale revisione della Parte speciale del CP, il rapporto sulla procedura di consultazione e la proposta sull'ulteriore modo di procedere saranno trasmessi al Consiglio federale solo nel corso del 2012.

Inoltre, il Consiglio federale propone alcune modifiche del Codice penale affinché la Svizzera adempia le condizioni per aderire alla **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali**, che intende garantire un'ampia protezione allo sviluppo sessuale indisturbato di bambini e giovani. Pertanto, oltre all'induzione alla prostituzione di un minorenni – oggi già punibile –, si dovrà rendere passibile di pena anche il promovimento della prostituzione di minorenni al fine di trarne un vantaggio patrimoniale. I protettori, i gestori di postriboli, ma anche i genitori che agevolano o favoriscono la prostituzione a fini di lucro andranno puniti con una pena detentiva sino a dieci anni o una pena pecuniaria. Nell'ambito della pedopornografia (art. 197 CP), i minori fino al compimento del 18° anno di età devono essere protetti dalla partecipazione a rappresentazioni di carattere sessuale. Chiunque ad esempio fabbrica, offre o possiede oggetti o rappresentazioni vertenti su atti sessuali reali con fanciulli sarà passibile di una pena detentiva sino a cinque anni o di una pena pecuniaria. Il consumo di tali oggetti o rappresentazioni e le fattispecie di reato legate esclusivamente al consumo proprio saranno punibili con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria. Infine, sarà punibile anche chiunque recluta o induce minorenni a partecipare a una rappresentazione pornografica. Oltre alle fattispecie penali, la Convenzione contempla disposizioni in materia di prevenzione, tutela delle vittime e programmi di intervento, che rientrano – interamente o parzialmente – nella sfera di competenza dei Cantoni. Di conseguenza, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha svolto un'indagine conoscitiva presso i Cantoni, che hanno unanimemente approvato la firma della Convenzione. L'adesione alla Convenzione richiede modifiche minime o nulle delle legislazioni cantonali. La consultazione sull'avamprogetto è durata fino alla fine di novembre 2011¹⁷³. Attualmente si sta elaborando il rapporto sulla procedura di consultazione.

¹⁷² Cfr.

<http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/strafrahmenharmonisierung.html> (consultato il 7.11.2011).

¹⁷³

<http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/kriminalitaet/gesetzgebung/sexuelleausbeutung.html> (consultato il 7.11.2011).

Nella sua sessione autunnale 2011, il Parlamento ha approvato il nuovo articolo 124 del Codice penale, in base al quale «chiunque **mutila gli organi genitali di una persona di sesso femminile**, pregiudica considerevolmente e in modo permanente la loro funzione naturale o li danneggia in altro modo, è punito con una pena detentiva sino a dieci anni o con una pena pecuniaria non inferiore a 180 aliquote giornaliere». Non è ancora nota la data di entrata in vigore.

Il 23 febbraio 2011 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente la **legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati**. Questa prevede, tra l'altro, l'introduzione di un nuovo articolo 181a del Codice penale secondo cui va punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria chiunque, usando violenza o minaccia di grave danno contro una persona, o intralciando in altro modo la libertà di agire di lei, la costringe a contrarre un matrimonio o un'unione domestica registrata. Sono attualmente in corso le deliberazioni parlamentari.

Per quanto riguarda il **sistema sanzionatorio**, nell'estate del 2010 il Consiglio federale ha proposto di reintrodurre nella Parte generale del Codice penale le pene detentive di breve durata e di abolire le pene pecuniarie con la condizionale. In tal modo ha risposto alle critiche mosse dal mondo politico e giudiziario alla Parte generale del Codice penale entrata in vigore il 1° gennaio 2007, che aveva sostituito le pene detentive inferiori ai sei mesi con pene pecuniarie e lavoro socialmente utile. La modifica di legge proposta prevede tra l'altro la possibilità per i giudici di comminare nuovamente pene detentive di almeno tre giorni, con o senza condizionale. Il Consiglio federale è convinto che determinati autori di reati siano più dissuasi dal commetterne ulteriormente con pene detentive di breve durata che con semplici pene pecuniarie. Giudica inoltre opportuno abolire le pene pecuniarie con la condizionale, ritenute insufficientemente efficaci. Il 12 ottobre 2011 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di elaborare un messaggio entro la fine di marzo 2012. Nella sua seduta del 4 aprile 2012, il Consiglio federale ha approvato il messaggio all'attenzione del Parlamento.

4.2.3 Perseguimento penale

Di norma, un'azione penale è avviata in seguito alla presentazione di una denuncia o alla constatazione di una fattispecie penale da parte della polizia. L'azione si svolge secondo le regole processuali del Codice di diritto processuale penale svizzero (Codice di procedura penale, CPP)¹⁷⁴, che disciplina il perseguimento e il giudizio dei reati previsti dal diritto federale da parte delle autorità penali della Confederazione e dei Cantoni. Il Codice di diritto processuale penale svizzero è entrato in vigore il 1° gennaio 2011, sostituendo i 26 codici di procedura penale cantonali esistenti fino a quel momento nonché la legge federale sulla procedura penale. Pertanto, i reati sono ormai perseguiti e giudicati in base alle stesse regole processuali in tutti i Cantoni svizzeri, il che contribuisce a garantire l'uguaglianza e la certezza giuridiche.

L'articolo 154 CPP prevede **misure procedurali speciali per la protezione delle vittime minorenni**¹⁷⁵. L'interrogatorio del minorenne deve svolgersi il più presto possibile. Qualora appaia che l'interrogatorio o il confronto con l'imputato potrebbe esporre il minorenne a una grave pressione psicologica, sono applicabili le seguenti regole: «un confronto con l'imputato può essere ordinato soltanto se il minorenne lo domanda espressamente oppure se il diritto dell'imputato di essere sentito non può essere garantito in altro modo». Qualora non si pro-

¹⁷⁴ **RS 312.0**. La presente analisi non prende in considerazione la Procedura penale minorile (PPMin, RS 312.1), che disciplina il perseguimento e il giudizio dei reati commessi da minori e l'esecuzione delle relative sanzioni, né il Diritto penale minorile (DPMIn, RS 311.1), dal momento che il presente rapporto non tratta il fenomeno della violenza esercitata dai bambini e dai giovani.

¹⁷⁵ Queste misure non sono nuove: il 1° ottobre 2002 sono state inserite nella legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) e il 1° gennaio 2011 sono state trasposte nel nuovo codice di procedura penale, in forma leggermente modificata.

ceda a un confronto, l'interrogatorio deve essere registrato su supporto audiovisivo; tale registrazione può essere disposta anche in caso di confronto (art. 76 cpv. 4 CPP). «Nel corso dell'intero procedimento il minore non può di norma essere interrogato più di due volte». L'interrogatorio è effettuato da un funzionario inquirente appositamente formato e in presenza di uno specialista. «Chi interroga e lo specialista riportano le loro osservazioni particolari in un rapporto».

Secondo l'articolo 173 capoverso 1 lettera d CPP, i collaboratori di consultori per le vittime possono essere tenuti a deporre davanti alle autorità penali in singoli casi, ad esempio se l'interesse all'accertamento della verità prevale su quello al mantenimento del segreto. Questa regolamentazione ha evidentemente destato qualche perplessità nei consultori per le vittime, in quanto costituisce un'eccezione rispetto alla rigida osservanza del loro obbligo del segreto previsto all'articolo 11 LAV. Resta da vedere come sarà applicata nella prassi e se ne deriveranno problemi concreti.

Secondo l'articolo 75 capoverso 3 CPP, le autorità penali **informano** senza indugio **le autorità tutorie**, se nell'ambito di un procedimento inerente a un reato in cui sono coinvolti minorenni (in qualità di imputati o danneggiati) accertano che sono necessari ulteriori provvedimenti.

I termini di **prescrizione dell'azione penale** sono disciplinati negli articoli 97 e seguenti del Codice penale. In seguito all'accettazione dell'iniziativa popolare «Per l'imprescrittibilità dei reati di pornografia infantile» da parte del Popolo e dei Cantoni il 30 novembre 2008, è entrato in vigore il nuovo articolo 123b della Costituzione federale, che recita: «[L]'azione penale e la pena per i reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli impuberi sono imprescrittibili». Il nuovo articolo costituzionale è concretizzato in una revisione del Codice penale¹⁷⁶. Il messaggio concernente il disegno di legge è stato adottato dal Consiglio federale il 22 giugno 2011.

I reati perseguiti dalle autorità penali sono giudicati in ultima istanza dai tribunali e, in caso di condanna, vengono comminate delle sanzioni. In virtù dell'articolo 44 capoverso 2 CP, nel quadro delle pene con la condizionale o con condizionale parziale, i giudici competenti possono impartire norme di condotta secondo l'articolo 94 CP per la durata del periodo di prova. Pertanto, si può ad esempio ordinare alla persona condannata di seguire un **programma contro la violenza**¹⁷⁷.

4.2.4 Prevenzione della violenza

Le infrazioni al Codice penale sono oggetto di un'azione penale, del giudizio da parte di un tribunale e dell'esecuzione di una pena. Le sanzioni previste dallo Stato si prefiggono di esercitare una funzione preventiva generale attraverso l'interiorizzazione delle norme giuridiche e la dissuasione mediante le pene comminate. Inoltre, si attribuisce un effetto di prevenzione particolare alle misure repressive, poiché queste sono volte – mediante la sanzione – a dissuadere l'autore di un reato dal compierlo di nuovo e a contribuire alla sua risocializzazione.

L'articolo 386 del Codice penale, entrato in vigore il 1° gennaio 2006, ha posto le basi giuridiche per le attività di prevenzione della Confederazione. In virtù di questo articolo, «la Confederazione può prendere misure di informazione, di educazione o altre misure intese a evitare i reati e a prevenire la criminalità», nonché sostenere progetti in tal senso e partecipare ad organizzazioni che eseguono misure preventive. Il 1° agosto 2010 è entrata in vigore l'**ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo**¹⁷⁸, che si basa sull'articolo 386 CP. In virtù di questa ordinan-

¹⁷⁶ Cfr. <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2010/2010-05-26.html> (consultato il 7.11.2011).

¹⁷⁷ Egger Th. (2008), pag. 8 (disponibile soltanto in tedesco e francese, con un riassunto in italiano).

¹⁷⁸ RS 311.039.1

za, la Confederazione può attuare programmi nazionali o progetti modello. Inoltre, «può concedere aiuti finanziari a organizzazioni private senza scopo di lucro attive a livello nazionale o di regione linguistica». L'ordinanza copre l'attività di sovvenzionamento svolta dall'UFAS nell'ambito della tutela dei minori dal 1996, data a partire dalla quale l'UFAS sostiene organizzazioni attive a livello nazionale nel suddetto ambito, mediante la conclusione di contratti di prestazione¹⁷⁹.

4.2.5 Misure di protezione contro la violenza

Oltre alle sanzioni, nei casi di violenza domestica lo Stato deve garantire anche la protezione immediata da violenze, minacce o insidie. Dal 1° luglio 2007 è in vigore la nuova norma per la protezione delle vittime prevista dal Codice civile (art. 28b CC), che consente alla vittima di violenza di chiedere al giudice competente di disporre misure protettive (p. es. divieto nei confronti dell'autore di avvicinarsi, di trattenersi in determinati luoghi e/o di mettersi in contatto con lei). Inoltre, i Cantoni sono tenuti a stabilire un procedimento per l'allontanamento immediato della persona pericolosa in caso di crisi. In tal modo, l'intervento della polizia può scongiurare un pericolo reale o imminente e garantire la protezione da pericoli futuri. La regolamentazione in materia è prevista dalle leggi cantonali in materia di polizia o di protezione contro la violenza. Attualmente, la maggior parte dei Cantoni dispone di basi legali che consentono alla polizia di allontanare dall'abitazione le persone pericolose e di impedire loro di tornarvi per un periodo di tempo limitato. Spesso l'allontanamento può essere accompagnato o sostituito da altre misure protettive, tra cui eventualmente anche il **fermo di polizia**¹⁸⁰. Il Consiglio federale intende osservare attentamente l'applicazione dell'articolo 28b capoverso 1 CC e valutarne l'efficacia. I primi risultati sono previsti al più presto nel 2013¹⁸¹.

4.2.6 Organi competenti e attori

L'adozione di sanzioni da parte dello Stato e di misure di protezione dalla violenza nell'ambito del diritto civile sono di competenza delle autorità di perseguimento penale e dei tribunali designati dai Cantoni. A livello cantonale, sono responsabili i dipartimenti di giustizia e polizia.

Per quanto riguarda la violenza di coppia, in molti Cantoni esistono servizi e progetti di intervento nonché servizi specializzati. Un elemento fondamentale dei servizi di intervento sono i gruppi di lavoro interdisciplinari e interistituzionali, ovvero le cosiddette «tavole rotonde», che riuniscono rappresentanti dei settori della polizia, della giustizia, dell'aiuto alle vittime e di altri servizi specializzati nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù. In questo contesto, i suddetti attori sviluppano ed applicano nuovi modi di procedere per far fronte alla violenza nei rapporti di coppia e anche, in misura crescente, all'esposizione di bambini e giovani a tale violenza¹⁸². Questi servizi si sono riuniti in due gruppi: la Konferenz der Interventionsstellen und Fachstellen (KIFS) per la Svizzera tedesca e la Conférence latine contre la violence domestique per la Svizzera romanda e il Ticino.

A livello intercantonale, i settori della giustizia e della polizia sono di competenza della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP). La CDDGP gestisce la Prevenzione svizzera della criminalità (PSC), la piattaforma nazionale che si occupa di tutti i temi relativi alla prevenzione della criminalità in Svizzera. Quest'ultima sviluppa campagne di prevenzione in ambiti diversi (pericoli in Internet, pedocriminalità, vio-

¹⁷⁹ Cfr. anche capitolo 4.1.5.2.

¹⁸⁰ Egger Th. / Schär Moser M. (2008), pag. 52.

¹⁸¹ Consiglio federale (2009a), pag. 3508.

¹⁸² Per una visione d'insieme delle organizzazioni competenti nei diversi Cantoni, si rinvia al sito Internet dell'UFU, all'indirizzo <http://www.ebg.admin.ch/themen/00466/00480/index.html?lang=it> (consultato il 7.11.2011).

lenza domestica ecc.) e funge da organo di collegamento, di consulenza, di documentazione e di perfezionamento, in particolare per i corpi di polizia e i loro centri di prevenzione¹⁸³.

A livello federale, l'Ufficio federale di giustizia è responsabile dei procedimenti legislativi della Confederazione, della valutazione e della revisione delle leggi negli ambiti del diritto penale e della procedura penale. L'Ufficio federale di statistica (UST) è responsabile, tra l'altro, dello svolgimento della statistica delle condanne penali e della statistica criminale di polizia. Nell'ambito della violenza nei rapporti di coppia, l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) ha il compito di rafforzare il coordinamento in seno all'Amministrazione federale e di sostenere l'applicazione delle misure previste¹⁸⁴.

4.2.7 Conclusioni

Gli sviluppi precedentemente illustrati inerenti all'approccio del diritto penale alla violenza sui minori nonché alla protezione dalla violenza nell'ambito del diritto civile mostrano che le **lacune esistenti sono individuate** e affrontate. Per i prossimi anni si profilano **diversi progetti legislativi e valutazioni di leggi** a livello federale.

Inoltre, basandosi sul postulato Fehr (09.3878 Più denunce, maggiore effetto deterrente) il Consiglio federale sta attualmente esaminando in dettaglio i motivi per cui le vittime di atti di violenza rinunciano a sporgere denuncia e le possibilità per rafforzare la propensione alla denuncia. L'Ufficio federale di giustizia è stato incaricato di elaborare un rapporto al riguardo.

Oltre alle misure già previste ed attuate, non esiste **alcuna ulteriore necessità di intervenire** per quanto riguarda le sanzioni statali e la protezione immediata contro la violenza.

¹⁸³ <http://www.skppsc.ch/10/it/> (consultato il 7.11.2011).

¹⁸⁴ Cfr. Consiglio federale (2009a), pag. 3514 seg.

5 Misure e raccomandazioni del Consiglio federale

I maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e l'esposizione alla violenza di coppia provocano sofferenza alle vittime – con conseguenze sociali e per la salute – e comportano costi elevati per l'intera società, oltre a violare i diritti umani e dei minori. Lo Stato ha la responsabilità di adottare misure volte a ridurre questi fenomeni.

Il presente rapporto studia approfonditamente i maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e l'esposizione alla violenza di coppia e descrive le misure che lo Stato deve adottare per contrastarli. Queste consistono, da una parte, nella predisposizione di un'offerta ampia e completa di prestazioni di base di aiuto all'infanzia e alla gioventù; d'altra parte, occorre perseguire penalmente i reati contro i minorenni e garantire protezione immediata alle vittime di violenza.

Con un'offerta ampia e completa di prestazioni di base di aiuto all'infanzia e alla gioventù, i bambini, i giovani e le famiglie possono essere incoraggiati e rafforzati in maniera preventiva nonché sostenuti nell'affrontare sfide generali e situazioni di vita difficili. I bambini e i giovani sono considerati come individui autonomi, titolari di diritti propri, che devono essere promossi attivamente. In caso di necessità, si può fare ricorso ad aiuti complementari all'educazione. Le modalità di accesso a queste prestazioni vanno dalla richiesta spontanea al ricorso consensuale a prestazioni fino alla disposizione di misure coercitive da parte dell'autorità in base a disposizioni di diritto civile. Un'offerta di aiuto all'infanzia e alla gioventù ampia, professionale e pubblicamente accessibile contribuirebbe a ridurre i molteplici fattori di rischio che generano maltrattamenti sui minori e a rafforzare i fattori di protezione. Il Consiglio federale ritiene necessario che tutti i bambini, i giovani e le famiglie in Svizzera abbiano accesso, in caso di bisogno, a un'ampia offerta di prestazioni di base di aiuto all'infanzia e alla gioventù.

Tale aiuto compete in primo luogo i Cantoni e i Comuni. Come illustrato in precedenza, all'interno dei singoli Cantoni e Comuni la competenza è ripartita tra diversi attori. La regolamentazione legale delle prestazioni di aiuto all'infanzia e alla gioventù varia notevolmente da Cantone a Cantone ed è formalizzata ed istituzionalizzata in svariati modi. A tutt'oggi, mancano una definizione comune di aiuto all'infanzia e alla gioventù e una panoramica delle prestazioni offerte in questo ambito in Svizzera.

Nel presente rapporto sono stati definiti, in collaborazione con i Cantoni e vari esperti, le prestazioni di base e i compiti principali di un moderno sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Lo studio contribuisce in tal modo a **chiarire nozioni fondamentali** e a **sviluppare una concezione comune** dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù a livello nazionale. È questo il presupposto per poter garantire e sviluppare un'offerta di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù su tutto il territorio nazionale. La responsabilità di predisporre prestazioni adeguate alle necessità locali e regionali incombe ai Cantoni e ai Comuni.

Il Consiglio federale intende **sostenere per quanto possibile gli attori competenti a livello cantonale** nell'adempimento dei loro compiti negli ambiti dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e delle sanzioni statali. A tale scopo il Consiglio federale propone le tre misure seguenti:

- la Confederazione sostiene i Cantoni interessati nello sviluppo dei loro sistemi di aiuto all'infanzia e alla gioventù (cfr. capitolo 5.1);
- la Confederazione realizza i progetti legislativi in corso a livello federale negli ambiti dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e delle sanzioni statali (cfr. capitolo 5.2);
- nel quadro della legge sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (LPAG), la Confederazione promuove lo scambio di informazioni ed esperienze negli ambiti dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e delle sanzioni previste dallo Stato (cfr. capitolo 5.3).

Inoltre, la Confederazione continuerà a versare aiuti finanziari alle organizzazioni che si impegnano a livello nazionale per la prevenzione dei maltrattamenti sui minori e la sensibilizzazione ai diritti di questi ultimi, nonché a sostenere le associazioni mantello delle organizza-

zioni familiari e delle attività giovanili extrascolastiche¹⁸⁵. A livello federale, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali funge da **servizio specializzato per le questioni dell'infanzia e della gioventù** e lavora in stretta collaborazione con altri uffici federali, con i Cantoni ed altri attori.

5.1 Sostegno allo sviluppo dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù nei Cantoni interessati

Per sostenere i Cantoni e i Comuni, principali responsabili dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, il Consiglio federale propone progetti comuni per rilevare le misure esistenti e sviluppare l'aiuto all'infanzia e alla gioventù.

Gli obiettivi sono i seguenti:

- contribuire a una migliore visione d'insieme dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù;
- analizzare più approfonditamente le lacune attualmente esistenti in questo ambito;
- sfruttare la diversità dei sistemi di aiuto all'infanzia e alla gioventù quale opportunità per imparare gli uni dagli altri (cfr. anche capitolo 5.3);
- sostenere i Cantoni nello sviluppo dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù.

L'elenco delle prestazioni di base di aiuto all'infanzia e alla gioventù, definito nel capitolo 4.1.2, dovrà fungere da quadro di riferimento per la rilevazione delle misure esistenti in questo ambito nei Cantoni interessati. Tale panoramica dovrà costituire il punto di partenza per sviluppare i sistemi di aiuto all'infanzia e alla gioventù cantonali. In questo contesto, si dovranno individuare eventuali lacune esistenti e conseguentemente indicare gli interventi necessari. Andrà tenuto conto degli aspetti seguenti:

- normative legali sull'aiuto all'infanzia e alla gioventù;
- panoramica delle offerte e disponibilità delle singole prestazioni;
- competenze;
- strutture di pianificazione e di gestione strategica;
- strutture di coordinamento;
- finanziamento;
- processi di garanzia della qualità.

La rilevazione dovrà includere tutti i servizi competenti a livello cantonale e comunale nonché i principali attori privati.

La Confederazione intende contribuire ai costi derivanti dall'analisi dei sistemi cantonali di aiuto all'infanzia e alla gioventù tramite gli stanziamenti previsti dall'articolo 26 LPAG. L'obiettivo di questo articolo è «sviluppare la concezione delle politiche dell'infanzia e della gioventù dei Cantoni e colmare le lacune esistenti»¹⁸⁶. Gli aiuti finanziari per questi progetti cantonali sono oggetto di accordi contrattuali, che indicano in particolare gli obiettivi fissati congiuntamente da Confederazione e Cantoni nonché la partecipazione finanziaria della Confederazione. Gli accordi contrattuali con i Cantoni interessati sono conclusi per una durata triennale e prevedono una partecipazione finanziaria media da parte della Confederazione pari a 150 000 franchi all'anno. Dopo una fase preparatoria, a partire dal 2014 è prevista quale obiettivo la conclusione di accordi contrattuali con quattro Cantoni all'anno. Spetterà ai singoli Cantoni decidere se accettare il sostegno finanziario della Confederazione e se impiegarlo per l'analisi dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù.

¹⁸⁵ Cfr. le spiegazioni ai capitoli 4.1.5.2 e 4.2.4.

¹⁸⁶ Consiglio federale (2010c), pag. 6038.

La possibilità di richiedere gli aiuti finanziari sopra menzionati è prevista anche per i Cantoni che hanno già constatato la necessità di intervenire per instaurare e sviluppare politiche dell'infanzia e della gioventù. Le misure per l'analisi o lo sviluppo dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù possono essere sostenute anche se fanno parte di un pacchetto di misure.

5.2 Progetti legislativi della Confederazione negli ambiti dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e delle sanzioni statali

Negli ambiti dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e delle sanzioni statali, la Confederazione realizza diversi progetti legislativi a livello federale¹⁸⁷. Di seguito, sono sintetizzati gli elementi dei progetti in corso, precedentemente illustrati, ritenuti fondamentali ai fini del presente rapporto.

Modifica del Codice civile svizzero (Autorità parentale)¹⁸⁸: nel Codice civile deve essere inserito il principio secondo cui l'autorità parentale ha lo scopo primario di garantire il benessere del figlio. Inoltre, la violenza deve essere indicata esplicitamente come motivo per revocare l'autorità parentale a uno o ad entrambi i genitori.

Revisione parziale dell'ordinanza sull'accoglimento di minori¹⁸⁹: l'ordinanza deve essere oggetto di revisione in merito ad alcune gravi lacune del diritto vigente.

Revisione parziale della Parte speciale del Codice penale svizzero (armonizzazione delle pene)¹⁹⁰: la revisione parziale si prefigge di migliorare la coerenza delle pene e permettere di sanzionare adeguatamente i vari reati. Ad esempio, per quanto riguarda gli atti sessuali con fanciulli, non si potranno più comminare pene pecuniarie, ma solo pene detentive.

Adeguamento del Codice penale svizzero volto all'approvazione e alla trasposizione nel diritto svizzero della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali¹⁹¹: nell'ambito della pedopornografia, ad esempio, i minori fino al compimento del 18° anno di età vanno protetti dalla partecipazione a rappresentazioni di carattere sessuale.

Revisione della Parte generale del Codice penale svizzero (modifica del sistema sanzionatorio)¹⁹²: la modifica di legge proposta prevede tra l'altro la possibilità per i giudici di comminare nuovamente pene detentive di almeno tre giorni, con o senza condizionale (in sostituzione di semplici pene pecuniarie). Inoltre, le pene pecuniarie con la condizionale devono essere abolite.

Legge federale che attua l'articolo 123b della Costituzione federale sull'imprescrittibilità dei reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli impuberi¹⁹³: l'articolo costituzionale («[l]'azione penale e la pena per i reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli impuberi sono imprescrittibili») deve essere concretizzato in una revisione del Codice penale.

Questi adeguamenti di varie disposizioni di leggi federali dovrebbero contribuire, tra l'altro, a ridurre la violenza esercitata nei confronti dei bambini e dei giovani in famiglia.

¹⁸⁷ Cfr. capitoli 4.1.5.1 e 4.2.

¹⁸⁸ Consiglio federale (2011). Cfr. capitolo 4.1.5.1.

¹⁸⁹ Cfr. capitolo 4.1.5.1.

¹⁹⁰ Cfr. capitolo 4.2.2.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Cfr. capitolo 4.2.3.

5.3 Creazione di strutture di scambio e di collaborazione

Il Consiglio federale condivide l'opinione degli esperti, secondo cui è necessario rafforzare lo scambio di informazioni e di esperienze tra i tre livelli statali e gli attori che operano nella politica dell'infanzia e della gioventù nonché migliorare il coordinamento orizzontale a livello federale. La legge sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (LPAG)¹⁹⁴ ha posto le basi, conformemente alla Strategia del Consiglio federale per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, per sviluppare le strutture di scambio e di collaborazione in questo ambito.

Va da sé che le misure previste dalla LPAG si applicano anche all'aiuto all'infanzia e alla gioventù.

5.3.1 Promozione dello scambio di informazioni e di esperienze

Il Consiglio federale ritiene opportuno garantire lo scambio di informazioni e di esperienze a livello nazionale nell'ambito dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù mediante strutture che dovranno essere create appositamente nel quadro della nuova legge sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani. I risultati dei progetti di sviluppo dei sistemi di aiuto all'infanzia e alla gioventù nei Cantoni interessati (cfr. capitolo 5.1) potranno costituire un'importante base per lo scambio di informazioni e l'apprendimento reciproco. Inoltre, questi scambi rappresentano per la politica e gli operatori del settore una grande opportunità di apprendimento comune.

È quindi necessario promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze tra Confederazione e Cantoni e gli attori che operano nella politica dell'infanzia e della gioventù. Laddove necessario e opportuno, è anche previsto il coinvolgimento dei Comuni in una collaborazione tripartita con la Confederazione e i Cantoni¹⁹⁵. In questo contesto, il settore specializzato per le questioni dell'infanzia e della gioventù istituito di recente in seno alla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) è diventato l'interlocutore centrale per la Confederazione a livello intercantonale. Il Consiglio federale ritiene inoltre necessario chiarire, nell'ambito di questa collaborazione, se sia o meno opportuno istituire un ulteriore comitato nazionale per la protezione dei minori, come raccomandato alla Svizzera da uno studio comparativo internazionale¹⁹⁶.

Le disposizioni esecutive della LPAG dovranno contenere anche la raccomandazione, rivolta a tutti i Cantoni, di indicare alla Confederazione un ufficio competente e un interlocutore per le questioni inerenti alla politica dell'infanzia e della gioventù, che a loro volta garantiranno lo scambio delle informazioni con tutti gli enti cantonali interessati. I Cantoni e in particolare la CDOS sono coinvolti nell'elaborazione delle disposizioni esecutive.

Infine, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali è incaricato di promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze nonché i contatti tra gli specialisti che si occupano di questioni dell'infanzia e della gioventù, sia a livello cantonale e comunale che presso le organizzazioni non governative. Occorre proseguire anche la collaborazione con la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG). In futuro la Confederazione metterà a disposizione più informazioni sulle forme di lavoro che hanno dato buoni risultati (buone pratiche), al fine di sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù sotto il profilo sia tecnico che qualitativo. Per sostenere questo scambio di informazioni e di esperienze, la Confederazione creerà una piattaforma elettronica.

¹⁹⁴ Consiglio federale (2010c), pag. 6011 segg. nonché pag. 6013.

¹⁹⁵ Cfr. art. 18 LPAG.

¹⁹⁶ Nett J. et al. (2012, pubblicazione imminente), cfr. anche capitolo 1.3.

5.3.2 Rafforzamento del coordinamento tra i servizi federali competenti

In virtù della LPAG, l'UFAS è incaricato di coordinare le misure dei diversi servizi federali nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù (protezione, promozione e partecipazione), tenendo conto delle competenze in questo ambito¹⁹⁷. Questa funzione di coordinamento, che include la collaborazione tra i singoli dipartimenti e uffici federali in quest'ambito, dovrebbe contribuire a rendere più efficienti i processi decisionali e a sistematizzare lo scambio di informazioni. In qualità di servizio specializzato della Confederazione per la politica dell'infanzia e della gioventù, l'UFAS raccoglie le informazioni sulle competenze specifiche dei vari attori a livello federale e le mette a disposizione, ad esempio sulla piattaforma elettronica. Attraverso la creazione attiva di contatti tra gli attori a livello federale, l'UFAS crea i presupposti necessari affinché i temi attuali relativi all'aiuto all'infanzia e alla gioventù e, in generale, alla politica in questo ambito, possano essere discussi tra più uffici e dipartimenti.

5.4 Valutazione riassuntiva

Il Consiglio federale sottopone il presente rapporto alle Camere federali e propone al contempo di togliere di ruolo il postulato Fehr «Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza in famiglia» (07.3725).

Come richiesto nel postulato, nel presente rapporto il Consiglio federale ha trattato il fenomeno della violenza fisica, psichica e sessuale esercitata nei confronti di bambini e giovani (maltrattamenti sui minori), compresa la negligenza familiare. Inoltre, ha considerato l'esposizione dei bambini e dei giovani alla violenza di coppia quale fenomeno a sé stante. Nell'analisi dei fattori di rischio e di protezione relativi all'insorgere di questi fenomeni, il Consiglio federale si è basato su un modello esplicativo pluridimensionale, che comprende non solo il contesto socioculturale, socioeconomico e sociofamiliare, ma anche fattori individuali. Tra questi ultimi figurano anche gli eventuali problemi di dipendenze menzionati dall'autrice del postulato. Il Consiglio federale non ha invece trattato il tema della violenza nell'ambito dei nuovi media. A questo proposito, si rimanda al programma attualmente in corso «Giovani e media – Programma nazionale per la promozione delle competenze mediali»¹⁹⁸.

In base alle conoscenze sulle cause dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e della violenza di coppia, il Consiglio federale ha analizzato le misure che lo Stato deve adottare in questo ambito e descritto i miglioramenti necessari. Come richiesto nel postulato Fehr, si tratta di prendere in considerazione il fatto che le competenze sono ripartite fra i tre livelli statali e fra diversi altri attori centrali, ma che la protezione dei bambini e dei giovani è in primo luogo di competenza dei Cantoni e dei Comuni.

L'elaborazione di un piano d'azione che comprenda tutti i livelli statali e sia coordinato su scala nazionale, conformemente al postulato, presuppone tuttavia una concezione e nozioni comuni nonché una panoramica delle misure esistenti in Svizzera. A questo riguardo, nell'ambito dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù si constata la necessità di un intervento fondamentale. Al fine di prevenire e contrastare i maltrattamenti sui minori, la negligenza familiare e l'esposizione alla violenza di coppia, il Consiglio federale ritiene pertanto importanti le proposte formulate nel presente rapporto, ovvero l'inventario delle misure esistenti, lo sviluppo dei sistemi di aiuto all'infanzia e alla gioventù nei Cantoni interessati e la creazione di strutture di scambio e di collaborazione a livello intercantonale e nazionale. Per quanto riguarda il rafforzamento del coordinamento a livello nazionale, richiesto già da anni da più parti, sono stati compiuti passi concreti. Da un lato, a metà 2011 è stato istituito il settore specializzato per le questioni dell'infanzia e della gioventù della Conferenza delle direttrici e dei direttori delle opere sociali (CDOS), responsabile sia della promozione che dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù. Dall'altro lato, la nuova legge sulla promozione delle attività extra-

¹⁹⁷ Art. 20 LPAG.

¹⁹⁸ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2010b); cfr. anche http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03045/index.html?lang=it (consultato il 7.11.2011).

scolastiche di fanciulli e giovani consentirà in futuro di promuovere costantemente lo scambio di informazioni e di esperienze fra i tre livelli statali e altri attori del settore e di migliorare il coordinamento a livello federale.

Prendendo spunto dalla richiesta del postulato Fehr di coinvolgere tutti gli ambiti politici che possono contribuire a ridurre la violenza familiare, il Consiglio federale ha scelto l'approccio più ampio possibile per trattare il fenomeno oggetto del presente rapporto. Tuttavia, considerata la complessità del tema, è stato necessario porre determinati limiti. Per l'elaborazione delle misure, il Consiglio federale ha pertanto deciso di limitarsi all'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto nonché all'ambito delle sanzioni statali e della protezione immediata contro la violenza. In considerazione dei molteplici fattori di rischio e di protezione, è chiaro che vanno coinvolti anche altri ambiti politici, che dovranno impegnarsi a migliorare in generale le condizioni di vita socioeconomiche e sociali di tutti i bambini, i giovani e le famiglie.

Tuttavia, il programma nazionale per la protezione dell'infanzia nell'ambito di un partenariato pubblico-privato (PPP), menzionato nella risposta del Consiglio federale, non può essere realizzato nella forma inizialmente prevista. Nella fase di consultazione, i Cantoni si sono opposti alla gestione e all'esecuzione di un tale programma da parte di un'associazione privata come l'associazione PPP, poiché la protezione dei bambini e dei giovani è una questione di competenza pubblica. Di conseguenza, la PPP ha rinunciato all'esecuzione di un programma nazionale e sosterrà singoli progetti promettenti nell'ambito della tutela dei minori¹⁹⁹.

5.5 Seguito della procedura

Con l'adozione del presente rapporto, il Consiglio federale incarica il Dipartimento federale dell'interno di attuare le misure che rientrano nella sua sfera di competenza. Constatata inoltre che i progetti di legislazione della Confederazione menzionati nel rapporto, sia in corso che previsti, sono di competenza del Dipartimento federale di giustizia e polizia. Le singole misure sono ricapitolate nella tabella seguente.

Misura	Dipartimento (Ufficio) competente
Sostegno ai Cantoni interessati per l'analisi e lo sviluppo dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù (finanziamento iniziale nell'ambito dell'art. 26 LPAG).	DFI (UFAS)
Progetti legislativi a livello federale negli ambiti dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e delle sanzioni statali: <ul style="list-style-type: none"> • modifica del Codice civile svizzero (Autorità parentale): riferimento esplicito alla violenza come motivo per revocare l'autorità parentale a uno o ad entrambi i genitori; • revisione parziale dell'ordinanza sull'accoglimento di minori (colmare le gravi lacune del diritto vigente); • revisione parziale della Parte speciale del Codice penale svizzero (armonizzazione delle pene); • adeguamento del Codice penale svizzero in vista dell'approvazione e della trasposizione nel diritto svizzero della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali; 	DFGP (UFG)

¹⁹⁹ Cfr. anche capitolo 1.3.

<ul style="list-style-type: none"> • revisione della Parte generale del Codice penale svizzero (modifica del sistema sanzionatorio); • legge federale che attua l'articolo 123b della Costituzione federale sull'imprescrittibilità dei reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli impuberi. 	
<p>Creazione di strutture di scambio e di collaborazione nella politica dell'infanzia e della gioventù (incluso l'aiuto all'infanzia e alla gioventù):</p> <ul style="list-style-type: none"> • promozione dello scambio di informazioni e di esperienze tra Confederazione e Cantoni; • rafforzamento del coordinamento tra gli uffici federali competenti. 	DFI (UFAS)

Il Consiglio federale conferisce in particolare al DFI (UFAS) il mandato di stilare un rapporto intermedio sullo stato e sui risultati del progetto relativo all'inventario delle misure esistenti e allo sviluppo dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù nei Cantoni interessati. Il rapporto dovrà essere presentato al Consiglio federale quattro anni dopo l'entrata in vigore della relativa disposizione della LPAG. I Cantoni andranno adeguatamente coinvolti nella redazione del rapporto.

5.6 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

Il Consiglio federale intende attuare le misure menzionate nel rapporto con le risorse messe a disposizione nel quadro del preventivo e del piano finanziario. Ciò significa che le misure previste nel rapporto non genereranno costi supplementari nel bilancio della Confederazione.

I costi necessari per sostenere i Cantoni interessati nell'inventario delle misure esistenti e nello sviluppo dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù sono coperti mediante gli aiuti finanziari per i programmi cantonali secondo l'articolo 26 LPAG. Per i Cantoni, il ricorso alla promozione federale genererà un onere finanziario supplementare, dal momento che gli aiuti finanziari della Confederazione sono limitati al 50 per cento delle spese computabili.

Bibliografia

Armbruster M. M. / Bartels V. (2005). Kooperation der verschiedenen Dienste bei Kindesmisshandlung, -vernachlässigung und sexuellem Missbrauch. In: Deegener G. / Körner W. (ed.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, Göttingen.

Associazione «PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant» (2010). Ergebnisbericht des Konsultationsverfahrens. Nationales Kinderschutzprogramm 2010-2020. Marzo 2010. <http://www.ppp-protection-enfance.ch/consultation/index.html>

Averdijk, M. K. / Müller-Johnson / M. Eisner (2012). Sexual Victimization of Children and Adolescents in Switzerland (Final Report for the UBS Optimus Foundation). Zurigo: UBS Optimus Foundation. Studio sul piano progettuale e metodologico e raccolta dei dati: Ulrich Schnyder / Meichun Mohler-Kuo / Markus Landolt / Thomas Maier (Università di Zurigo).

Bender D. / Lösel F. (2004). Risikofaktoren, Schutzfaktoren und Resilienz bei Misshandlung und Vernachlässigung. In: Egle U.T. / Hoffmann S.O. / Joraschky P. (ed.). Sexueller Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung. pagg. 85-104. Stoccarda, New York: Schattauer.

Bender D. / Lösel F. (2005). Misshandlung von Kindern: Risikofaktoren und Schutzfaktoren. In: Deegener G. / Körner W. (ed.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, Göttingen.

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010). Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft: Bestandesaufnahme und Entwicklungsperspektiven. Entwurf für das Konsultationsverfahren. Ergebnisse des Projekts „Konzept Jugendhilfe Basel-Landschaft“. Approvato dal gruppo di lavoro il 16 settembre 2010. Decreto del Consiglio di Stato del 25 gennaio 2011 concernente lo svolgimento della procedura di consultazione; termine per l'invio dei pareri: 26 aprile 2011.

Büchler A. (2010). Zivilrechtliche Aspekte der Ausgestaltung der elterlichen Kontakte zu Kindern in Fällen von Trennung nach häuslicher Gewalt. Perizia commissionata dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU). Servizio per la lotta alla violenza.

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (ed.) (2009): Familie - kein Platz für Gewalt! (?). 20 Jahre gesetzliches Gewaltverbot in Österreich. Vergleichende Untersuchung Österreich – Deutschland – Schweden – Frankreich – Spanien.

Claussen, A.H. / Crittenden, P.M. (1991). Physical and psychological maltreatment. Relations among types of maltreatment. In: Child Abuse and Neglect, 5, pagg. 5-8.

Comitato per i diritti del fanciullo (2011). General comment No. 13 (2011). Article 19: The right of the child to freedom from all forms of violence.

Consiglio d'Europa (2009). Une stratégie intégrée contra la violence. Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence. Recommandation CM/Rec (2009) 10.

Consiglio federale (1995). Rapporto Infanzia maltrattata in Svizzera. Parere del Consiglio federale del 27 giugno 1995 (ad 93.034), FF **1995** IV 1.

Consiglio federale (1996). Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996. FF **1997** 321.

Consiglio federale (2006). Messaggio sul decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia del 10 marzo 2006. FF **2006** 3113, 3119.

Consiglio federale (2008). Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù. Rapporto del Consiglio federale in risposta ai postulati Janiak (00.3469) del 27 settembre

2000, Wyss (00.3400) del 23 giugno 2000 e Wyss (01.3350) del 21 giugno 2001. Berna: UFAS.

Consiglio federale (2009a). Rapporto sulla violenza nei rapporti di coppia. Cause e misure adottate in Svizzera (in adempimento al postulato Stump 05.3694 del 7 ottobre 2005).

Consiglio federale (2009b). I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media. Rapporto del Consiglio federale in risposta ai postulati Leuthard (03.3298) del 17 giugno 2003, Amherd (06.3646) del 6 dicembre 2006 e Galladé (07.3665) del 4 ottobre 2007. Berna: UFAS.

Consiglio federale (2010a). Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione. Rapporto del Consiglio federale all'attenzione delle Camere federali nell'adempimento delle mozioni: 06.3445 Fritz Schiesser «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza», del 25 settembre 2006, trasmessa l'11 marzo 2008 come proposta d'esame, e 06.3765 Gruppo socialista «Piano d'azione "Integrazione"», del 19 dicembre 2006, trasmessa il 2 giugno 2008.

Consiglio federale (2010b). Strategia nazionale di lotta alla povertà. Rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione (06.3001) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN) del 13 gennaio 2006. Berna: UFAS.

Consiglio federale (2010c). Messaggio concernente la legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (Legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG) del 17 settembre 2010. FF **2010** 5991.

Consiglio federale (2011). Messaggio concernente una modifica del Codice civile svizzero (Autorità parentale) del 16 novembre 2011. FF **2011** 8025.

Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo. RS **0.107**.

Deegener G. (2005). Formen und Häufigkeiten der Kindesmisshandlung. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, Göttingen.

Deutsches Jugendinstitut DJI (2006). Thema 2006/03: Kindesvernachlässigung: früh erkennen - früh helfen! <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=556&Jump1=LINKS&Jump2=20>

Deutsches Jugendinstitut DJI (2010). Thema 2010/05: Kindesvernachlässigung - ein unterschätztes Risiko? <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=994&Jump1=LINKS&Jump2=20>

Dlugosch S. (2010). Mittendrin oder nur dabei? Miterleben häuslicher Gewalt in der Kindheit und seine Folgen für die Identitätsentwicklung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Egger Th. (2008). Consulenze e programmi contro la violenza per autori e autrici di violenza domestica in Svizzera. Inventario delle istituzioni e del loro lavoro (sintesi in italiano). A cura dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo. Berna: UFU.

Egger Th. / Schär Moser M. (2008). Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen. Im Auftrag der Fachstelle gegen Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann. Berna: UFU.

Eisner M. / Ribeaud D. / Locher R. (2008). Prävention von Jugendgewalt. Rapporto peritale commissionato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS. Berna: UFAS.

Engfer A. (2000). Gewalt gegen Kinder in der Familie. In: Egle U.T. / Hoffmann S.O. / Joraschky P. (ed.). Sexueller Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung, pagg. 23-39. Stoccarda, New York: Schattauer.

Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia (2009, I-V). Vorschlag für ein Nationales Kinderschutzprogramm NKP 2010-2020. Endberichte Teil I-V. Berna.

- Fuhrer U. (2007). Erziehungskompetenz : Was Eltern und Familien stark macht, Bern.
- Fürniss T. (2005). Geschichtlicher Abriss zur Kindesmisshandlung und Kinderschutzarbeit. In: Deegener G. / Körner W. (ed.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, Göttingen.
- Gilbert N. (ed.) (1997). Combating Child Abuse. In: International Perspectives and Trends, New York e Oxford, Oxford University Press.
- Gilbert N. / Parton N. / Skivenes M. (ed.) (2011). Child Protection Systems: International Trends and Orientations. New York / Oxford: Oxford University Press.
- Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini (1992), Infanzia maltrattata in Svizzera. Rapporto finale all'attenzione del Capo del Dipartimento federale dell'interno. Berna. 93.034, FF **1995** IV 57.
- Gugel G. (2006). Gewalt und Gewaltprävention. Grundfragen, Grundlagen, Ansätze und Handlungsfelder von Gewaltprävention und ihre Bedeutung für Entwicklungszusammenarbeit. Institut für Friedenspädagogik Tübingen e. V, 2006.
- Imbusch P. (2002). Der Gewaltbegriff. In: Heitmeyer, W. Hagan, J. (ed.). Internationales Handbuch der Gewaltforschung. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, pagg. 26-57.
- Jud A. (2008). Gefährdung der kindlichen Entwicklung. In: Voll P. / Jud A. / Mey E. / Häfeli Ch. / Stettler M. (2008). Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Interact, Lucerna.
- Killias M. / Simoni M. / De Puy J. (2005). Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan. Results of the International Violence against Women Survey (IVAWS). Berna.
- Kinderschutzzentrum Berlin (2009). Kindeswohlgefährdung. Erkennen und Helfen. Berlin.
- Kindler H. (2006). Partnergewalt und Beeinträchtigungen kindlicher Entwicklung: Ein Forschungsüberblick. In: Kavemann B. / Kreyssig U. (ed.). Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kreyssig U. (2006). Interinstitutionelle Kooperation – mühsam, aber erfolgreich. In: Kavemann B. / Kreyssig U. (ed.). Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Lips U. (2011). Kindsmisshandlung – Kinderschutz. Ein Leitfaden zu Früherfassung und Vorgehen in der ärztlichen Praxis. Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia: Berna.
- Lonne B. / Parton N. / Thomson J. / Harries M. (2008). Reforming child protection. Londra: Sage.
- Menegale S. / Stern S. (2010). Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen. Auswertung der Daten der Informationsplattform „Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden“ des SECO und des BSV. Rapporto finale del 10 dicembre 2010.
- Moggi F. (2005). Folgen von Kindesmisshandlung: Ein Überblick. In: Deegener G. / Körner W. (ed.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, Göttingen.
- Nett J. et al. (2012, pubblicazione imminente). Child Protection Systems: An International Comparison of Good Practice.
- Nowara S. (2005). Das Münchhausen-by-proxy-Syndrom. In: Deegener G. / Körner W. (ed.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, Göttingen.
- Organizzazione mondiale della sanità (2002). Rapport mondial sur la violence et la santé. Ginevra: OMS.

- Paul St. / Dietrich P. S. (2006). Expertise A: Genese, Formen und Folgen „Hochstrittiger Elternschaft“ – Nationaler und internationaler Forschungsstand. Deutsches Jugendinstitut.
- Pfeiffer Chr. / Wetzels P. / Enzmann D. (1999). Innerfamiliäre Gewalt gegen Kinder und Jugendliche und ihre Auswirkungen. Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e. V.: Hannover 1999.
- Piller E. (2003). Struktur und Organisation der Jugendhilfe in der Schweiz: Eine Analyse der Angebote und Angebotsstrukturen des Jugendschutzes und der Jugendhilfe in den Kantonen der Schweiz.
- Piller E. / Schnurr St. (2006). Zum Umgang mit „Problemjugendlichen“ in der Schweiz. In: Sander, Uwe / Witte M. (ed.). Erziehungsresistent? - „Problemjugendliche“ als besondere Herausforderung für die Jugendhilfe. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren, pagg. 93-120.
- Reinhold Cl. / Kindler H. (2006). Was ist über familiäre Kontexte, in denen Gefährdungen auftreten, bekannt? In: Kindler H., Lillig S., Blüml H., Meysen T. & Werner A. (ed.). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienste (ASD), Monaco: Deutsches Jugendinstitut e.V., capitolo 19.
- Rete svizzera diritti del bambino (2009). Zweiter NGO-Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes. Morges: Neoprint.
- Robert Koch-Institut (2007). Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gesundheit in Deutschland. Berlino.
http://edoc.rki.de/documents/rki_fv/reIXEvoVYRBk/PDF/29CTdE8YupMbw75.pdf
- Robert Koch-Institut (2008). Gesundheitsberichtserstattung des Bundes. Heft 42: Gesundheitliche Folgen von Gewalt unter besonderer Berücksichtigung von häuslicher Gewalt gegen Frauen. http://www.gbe-bund.de/gbe10/ergebnisse.prc_pruef_verweise?p_uid=gast&p_aid=81346680&p_fid=11690&p_ftyp=TXT&p_pspkz=D&p_sspkz=&p_wsp=&p_vtrau=4&p_hlp_nr=&sprache=D&p_sprachkz=D&p_lfd_nr=44&p_news=&p_modus=2&p_window=&p_janein=J#Kap2.2
- Schöbi D. / Perrez M. (2004). Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004. Friburgo: Università di Friburgo.
- Seith C. (2006). Kinder und häusliche Gewalt – Herausforderungen für Behörden und Fachstellen. In: Soziale Sicherheit CHSS 5/2006, pagg. 249-254.
- Seus-Seberich E. (2006). Welche Rolle spielt soziale Benachteiligung in Bezug auf Kindeswohlgefährdung? In: Kindler H. / Lillig S. / Blüml H. / Meysen T. & Werner A. (ed.). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienste (ASD), Monaco: Deutsches Jugendinstitut e.V., capitolo 21.
- Società svizzera di pediatria - Gruppo di lavoro per la protezione dei bambini delle cliniche pediatriche (2011). Deutliche Zunahme von Kinderschutzfällen an Schweizer Kinderkliniken! Comunicato stampa del 26 maggio 2011.
- Società svizzera di pediatria - Gruppo di lavoro per la protezione dei bambini delle cliniche pediatriche (2010). Nationale Kinderschutzstatistik der Schweizerischen Kinderkliniken 2010: Pilotstudie. In: Schweizerische Ärztezeitung 2010;91: 21, pag. 803.
- Sturzbecher D. / Dietrich P. S. (2007). Risiko- und Schutzfaktoren in der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. In: Kindesmisshandlung und –vernachlässigung. Interdisziplinäre Fachzeitschrift der Deutschen Gesellschaft gegen Kindesmisshandlung und –vernachlässigung. Themenheft: Resilienz, Ressourcen, Schutzfaktoren – Kinder, Eltern und Familien stärken. Jahrgang 10, Heft 1, 2007.
- Ufficio federale della sanità pubblica (2007). Frauenarmut, Arbeit und Gesundheit. Ein Praxis-Handbuch. Berna.

Ufficio federale della sanità pubblica / Dipartimento di psicologia dell'Università di Friburgo (ed.) (2005). Bevor es zu spät ist... Neue Wege in der Prävention. Wirksame Unterstützung für Gemeinden. Berna e Friburgo.

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005). Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention. Berna: UFAS.

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2010a). I giovani e la violenza – Programma nazionale di prevenzione. Adottato dal Consiglio federale l'11 giugno 2010.

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2010b). Programma nazionale per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la promozione delle competenze mediali. Adottato dal Consiglio federale l'11 giugno 2010.

Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (2008). Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen. Berna: UFU.

Wider D. (2010). Ein Gesetz ist nur so gut wie seine AnwenderInnen. Behördenorganisation im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht: Was die Kantone wie umsetzen können. In: SozialAktuell 4/2010, pagg. 19-22.

Wolff R. (2007). Demokratische Kinderschutzarbeit - zwischen Risiko und Gefahr. In: Forum Erziehungshilfen, 13. Jg/ H. 3 2007, pagg. 132-139.

Wustmann, C. / Simoni H. (2010). Frühkindliche Bildung und Resilienz. In Stamm M. & Edelmann D. (ed.), Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Was kann die Schweiz lernen? Zurigo: Rüegger, pagg. 119-136.

Ziegenhain U. (2001). Kindesvernachlässigung aus bindungstheoretischer Sicht. In: Deutsches Jugendinstitut e.V. (ed.). Informationszentrum Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung. Nr. 2/2001. <http://www.dji.de/bibs/ikknachrichten2.pdf>

Ziegenhain U. / Fegert J. M. (2009). Zur Einführung: Frühe und präventive Hilfen für Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern. In: Meysen Th. / Schönecker L. / Kindler H. (ed.). Frühe Hilfen im Kinderschutz. Rechtliche Rahmenbedingungen und Risikodiagnostik in der Kooperation von Gesundheits- und Jugendhilfe. Weinheim e Monaco: Juventa, pagg. 11-22.

Ziegenhain U. / Schöllhorn A. / Künstler A. K. / Hofer A. / König C. / Fegert J. M. (2010). Werkbuch Vernetzung. Chancen und Stolpersteine interdisziplinärer Kooperation. Edito dal Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH), Süddeutsche Verlagsgesellschaft Ulm.

Allegati

Allegato 1: Testo del postulato Fehr (07.3725)

07.3725

Postulato Fehr Jacqueline

Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza in famiglia

Testo del postulato del 5.10.2007

Il Consiglio federale è invitato a proporre in un piano d'azione misure concrete per proteggere meglio i bambini e gli adolescenti dalla violenza in famiglia.

Cofirmatari

Allemann, Aubert, Banga, Berberat, Carobbio Guscetti, Dormond Béguelin, Fässler, Galladé, Graf-Litscher, Heim, Hofmann, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Maury Pasquier, Nordmann, Pedrina, Rechsteiner-Basel, Rossini, Roth-Bernasconi, Savary, Sommaruga Carlo, Stöckli, Stump, Thanei, Vermot-Mangold, Widmer, Wyss Ursula (28)

Motivazione

Secondo le più recenti cifre provenienti dalla Germania, il 37 per cento delle donne subiscono un atto di violenza almeno una volta nella vita. Una su sette è vittima di gravi abusi sessuali. Nel 60 per cento dei casi i bambini e gli adolescenti sono testimoni di questa violenza. E c'è da credere che in Svizzera la situazione non sia molto diversa.

I bambini e gli adolescenti sono a loro volta vittime di violenza, indirettamente (per esempio nel tentativo di difendere la propria madre), ma in molti casi anche direttamente. Le forme di violenza in seno alla famiglia sono molteplici. Si manifestano per esempio sotto forma di percosse, che in molti ambienti continuano ad essere tollerate e considerate un "metodo educativo", di umiliazioni e mortificazioni, spesso dovute alla scarsa capacità educativa dei genitori, ma anche di nuovi abusi, come l'incitamento dei bambini da parte del loro stesso nucleo familiare ad assistere a filmati a carattere pornografico e violento. Anche i problemi di dipendenze all'interno della famiglia accrescono considerevolmente il rischio di subire atti di violenza.

La responsabilità per la lotta contro la violenza domestica spetta ai cantoni. Tuttavia, l'esempio della Germania dimostra che un piano d'azione coordinato a livello comunale, cantonale e federale può rafforzare notevolmente l'efficacia delle contromisure in questo senso (v. piano d'azione del Ministero tedesco della famiglia, degli anziani, delle donne e dei giovani:

<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/gleichstellung,did=101002.html>).

Obiettivo del piano d'azione è di presentare le misure in modo da definire chiaramente chi fa cosa per contrastare gli atti di violenza in seno alla famiglia. Sono chiamati in causa i servizi statali a tutti i livelli, le associazioni professionali, i servizi di consulenza e assistenza, ecc. Le misure toccano tutti gli ambiti politici che possono contribuire a ridurre la violenza domestica, in particolare il diritto dell'infanzia, il diritto della famiglia, l'educazione, le pari opportunità, l'integrazione, la sicurezza e la cura delle dipendenze.

Parere del Consiglio federale del 07.12.2007

Il Consiglio federale presta particolare attenzione alla problematica della violenza nei confronti dei minori e intende proseguire le sue attività volte a prevenire i maltrattamenti a loro danno, le quali includono in particolare il sostegno a progetti o ad associazioni attive in questo settore o in quello della formazione dei genitori.

Il Consiglio federale ricorda che, alla fine del 2005, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha pubblicato un rapporto peritale concernente una strategia globale di prevenzione della violenza sui minori ("Concept pour une prévention globale de la violence envers les enfants" - /fd; http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=it), che presenta una serie di raccomandazioni destinate sia alla Confederazione, ai cantoni e ai comuni che ai genitori, alle associazioni e ai professionisti interessati.

Inoltre, in seguito al postulato Stump 05.3694 l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo sta elaborando un rapporto sulle cause della violenza domestica, che incide negativamente anche sui bambini e sugli adolescenti. Il rapporto, la cui approvazione da parte del Consiglio federale è prevista per la seconda metà del 2008, presenterà una sintesi delle possibili cause di violenza in seno alla coppia, farà il punto della situazione e valuterà i provvedimenti adottati in questi ultimi anni in Svizzera.

Il Consiglio federale ritiene che vadano ancora compiuti progressi in tema di lotta e di prevenzione contro le varie forme di violenza nei confronti dei minori. Rileva che l'UFAS sta svolgendo lavori preliminari e concettuali in vista dell'attuazione, a partire dal 2009, di un programma nazionale di protezione dell'infanzia nell'ambito di un partenariato pubblico-privato (PPP). Il programma, in cui sono coinvolti i principali attori in materia, dovrebbe permettere di coordinare, promuovere e realizzare provvedimenti e progetti concreti e mirati nel senso delle richieste contenute nel presente postulato.

Proposta del Consiglio federale del 07.12.2007

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

Allegato 2: Organi e persone coinvolti nella stesura del rapporto

Composizione del gruppo di lavoro

Delegati della CdC

- Stefan Blülle, autorità tutoria BS, Divisione Tutela bambini e giovani, (CDOS)
- Nicole Gysin, responsabile supplente del settore Politica interna della CdC;
- Otilie Mattmann-Arnold, consulente legale presso la segreteria generale della CDPE;
- Hansjörg Vogel, responsabile del Servizio specializzato per le questioni sociali LU, rappresentante della Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione (CID);
- Florian Walser, capo della Polizia criminale FR;
- Diana Wider, segretaria generale della Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA)

Conferenza svizzera dei responsabili cantonali della protezione dell'infanzia e dell'aiuto alla gioventù:

- Stéphane Quéru, responsabile del Servizio dell'infanzia e della gioventù, Friburgo

Uffici federali

- Irene Huber Bohnet, Servizio per la lotta alla violenza, UFU
- Judith Wyder, Unità di direzione Diritto privato, UFG
- Christine Hauri, Unità di direzione Diritto penale, UFG
- Brigitte Naef, Unità di direzione Immigrazione e integrazione, UFM
- Pierre-Yves Dubois, Stato maggiore Diritto, UFM
- Markus Jann, responsabile Sezione Droghe, UFSP

Commissioni federali

- CFG: Marie-Claire Meienberg, responsabile del gruppo d'intervento del Centro per la prevenzione della violenza, Zurigo
- COFF: Prof. Dr. Andrea Lanfranchi, scuola universitaria professionale intercantonale di pedagogia curativa, Zurigo

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)

- Ludwig Gärtner, responsabile dell'ambito Famiglia, generazioni e società
- Muriel Langenberger, responsabile del settore Questioni dell'infanzia e della gioventù
- Manuela Krasniqi, capoprogetto

ONG coinvolte

- Fondazione svizzera per la Protezione dell'Infanzia: Kathie Wiederkehr, responsabile
- Rete svizzera diritti del bambino: Michael Marugg, responsabile
- Pro Familia Svizzera: Lucrezia Meier-Schatz, responsabile
- Pro Juventute: Matthias Vatter, responsabile delle pubbliche relazioni
- Comitato svizzero per l'UNICEF: Elsbeth Müller, direttrice generale

Mandato esterno (elaborazione di un elenco di prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù)

- Prof. Dr. Stefan Schnurr, direttore dell'Istituto per l'aiuto all'infanzia e alla gioventù presso la Scuola superiore di lavoro sociale della Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale (FHNW).

Allegato 3: rapporto di Stefan Schnurr (2012). Prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù



Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Institut Kinder- und Jugendhilfe

Prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

Studio commissionato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali per il gruppo di lavoro incaricato di rispondere al postulato Fehr (07.3725)

11 gennaio 2012

Stefan Schnurr

Institut Kinder- und Jugendhilfe

Tiersteinallee 57
4053 Basilea

T +41 61 337 27 83
F +41 61 337 27 95

stefan.schnurr@fhnw.ch
www.fhnw.ch

Indice

1	AIUTO ALL'INFANZIA E ALLA GIOVENTÙ.....	68
2	PRESTAZIONI DI BASE DELL'AIUTO ALL'INFANZIA E ALLA GIOVENTÙ.....	71
2.1	Promozione dell'infanzia, della gioventù e delle famiglie	72
2.1.1	Attività extrascolastiche per i bambini e i giovani	72
2.1.2	Accoglienza extrafamiliare e extrascolastica	73
2.1.3	Educazione genitoriale	75
2.2	Consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà	76
2.2.1	Consulenza e sostegno ai bambini e ai giovani	77
2.2.2	Lavoro sociale in ambito scolastico	78
2.2.3	Consulenza e sostegno ai genitori	79
2.3	Aiuti complementari all'educazione	82
2.3.1	Sostegno domiciliare alle famiglie: sostegno sociopedagogico	82
2.3.2	Collocamento in istituto	84
2.3.3	Affidamento familiare	86
2.4	Analisi	88
2.5	Gestione dei casi	92
3	ACCESSO ALLE PRESTAZIONI DELL'AIUTO ALL'INFANZIA E ALLA GIOVENTÙ.....	93
4	BASI NORMATIVE DELL'AIUTO ALL'INFANZIA E ALLA GIOVENTÙ	95
4.1	Leggi federali.....	95
4.1.1	Costituzione federale	95
4.1.2	Codice civile	95
4.1.3	Ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin)	97
4.1.4	Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati	97
4.1.5	Ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo	98
4.1.6	Legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG)	98
4.1.7	Legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG)	99
4.2	Leggi cantonali	99
5	BIBLIOGRAFIA	103

1 Aiuto all'infanzia e alla gioventù

L'aiuto all'infanzia e alla gioventù, un settore d'azione dello Stato sociale

Il termine «aiuto all'infanzia e alla gioventù» indica un settore d'azione di un moderno Stato sociale volto a creare, in parallelo alla scuola (o alle istituzioni attive nell'educazione formale e nella formazione professionale) e alle prestazioni private fornite dalle famiglie e dai sistemi di parentela, le condizioni sociali necessarie allo sviluppo dei bambini e dei giovani. Come in altri settori dello Stato sociale, anche nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù si osserva una convergenza di iniziative private (p. es. fondazioni, organizzazioni non governative), attività promosse dalle Chiese e attività promosse dallo Stato. Questi tre tipi di iniziative formano ancora oggi la trama del tessuto di organizzazioni e istituzioni private e pubbliche. In Svizzera le prime strutture sono nate tra il 1890 e il 1930. Una delle tappe fondamentali è stata l'istituzione, nel 1908 a Zurigo, del primo ufficio di tutela dei minori in Svizzera (Wilhelm 2005, pag. 111 seg.). Da allora le prestazioni destinate all'infanzia, alla gioventù e alle famiglie si sono ampliate e differenziate (Piller/Schnurr 2006).

Oggi contemplano un'ampia gamma di prestazioni che possono essere suddivise in tre grandi categorie:

offerte che promuovono l'infanzia, la gioventù e le famiglie (attività extrascolastiche, accoglienza extrafamiliare e extrascolastica; educazione genitoriale)

consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà (consulenza e sostegno ai genitori, consulenza e sostegno ai bambini e ai giovani, lavoro sociale in ambito scolastico, consulenza in caso di crisi)

aiuto complementare all'educazione e alla gestione delle situazioni di vita difficili (sostegno domiciliare alle famiglie, p. es. sostegno sociopedagogico, collocamento in istituto, affidamento familiare)

Le prestazioni possono essere classificate secondo diversi criteri. Quello utilizzato in questo rapporto non dipende dal tipo o dalla gravità dei problemi ai quali le prestazioni rispondono, bensì dall'intensità dell'incidenza su una data situazione di vita. A seconda del profilo specifico, possono avere una funzione di promozione, di consulenza, di sostegno o piuttosto di compensazione; i problemi ai quali cercano di dare una risposta possono però essere molto simili. Se le problematiche e le sfide - strutturali o tipiche - legate al processo di crescita e alla vita familiare hanno un impatto di diversa natura e intensità sui minori e sulle famiglie, le risorse alle quali possono attingere sono molto diverse e i bisogni specifici possono variare notevolmente. L'efficacia di una prestazione dipende anche dalla risposta differenziata e appropriata che sa dare a una situazione di bisogno specifica. È quindi opportuno che un sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù si avvalga di un'ampia gamma di prestazioni fornite da professionisti qualificati che conoscono le situazioni di bisogno specifiche e il contesto socioculturale dei beneficiari.

Il concetto di «aiuto all'infanzia e alla gioventù»

«Aiuto all'infanzia e alla gioventù» è una delle molte espressioni usata per definire le offerte, le prestazioni e gli interventi destinati primariamente ai bambini, ai giovani e alle famiglie, forniti o realizzati sotto la responsabilità dei poteri pubblici. In questo campo semantico rientrano anche termini ed espressioni quali «politica dell'infanzia e della gioventù», «promozione dell'infanzia e della gioventù», «attività extrascolastiche per i bambini e i giovani», «assistenza ai giovani», «welfare giovanile», «servizi per l'infanzia e la gioventù» ecc. L'analisi dei termini e dei concetti utilizzati in Germania, Austria e Svizzera tedesca nei documenti ufficiali mostra differenze terminologiche nel settore d'azione summenzionato.

In Germania il concetto chiave è Kinder- und Jugendhilfe (aiuto all'infanzia e alla gioventù) che poggia sull'omonima legge federale (Kinder- und Jugendhilfegesetz) del 1990, modificata l'ultima volta nel 2005. La legge definisce le prestazioni, gli obblighi di garanzia dello Stato e i diritti individuali alle prestazioni e sostituisce la Jugendwohlfahrtsgesetz (legge sul welfare giovanile) del 1961. Fino al 1990 il concetto di Jugendwohlfahrt (welfare giovanile) indicava l'intero settore di intervento e comprendeva la promozione (azioni incentrate sulla promozione) e l'assistenza ai giovani (azioni incentrate sull'intervento). A livello normativo, la Kinder- und Jugendhilfegesetz tedesca contempla, integrandoli, gli ambiti della tutela, della promozione e della partecipazione dei bambini e dei giovani (Messaggio concernente la legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani 2010, pag. 31).

In Austria il concetto chiave è Jugendwohlfahrt (welfare giovanile) sancito dall'omonima legge federale del 1989 (Jugendwohlfahrtsgesetz), che definisce i compiti pubblici, i tipi di prestazione e gli obblighi di garanzia dello Stato. I Länder hanno adottato le pertinenti leggi di attuazione, che hanno recepito il concetto chiave utilizzato dalla legge quadro. Anche qui, il concetto ingloba sia le azioni finalizzate alla promozione sia quelle finalizzate alla protezione e all'intervento.

In Svizzera il Codice civile in lingua tedesca utilizza il concetto di Jugendhilfe in due articoli, l'articolo 302 e l'articolo 317. L'articolo 302 recita: «Die Eltern haben das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen. Sie haben dem Kind, insbesondere auch dem körperlich oder geistig gebrechlichen, eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen. Zu diesem Zweck sollen sie in geeigneter Weise mit der Schule und, wo es die Umstände erfordern, mit der öffentlichen und gemeinnützigen Jugendhilfe zusammenarbeiten.» («I genitori devono educare il figlio secondo la loro condizione, promuovendone e proteggendone lo sviluppo fisico, intellettuale e morale. Essi devono procurare al figlio, particolarmente se infermo di corpo o di mente, un'appropriate istruzione generale e professionale, conforme quanto possibile alle sue attitudini e inclinazioni. A tal fine, essi devono cooperare appropriatamente con la scuola e, ove le circostanze lo richiedano, con le istituzioni pubbliche e d'utilità pubblica per l'aiuto alla gioventù»). Jugendhilfe indica qui tutte le offerte e i servizi pubblici e di utilità pubblica

destinati ai bambini, ai giovani e alle famiglie. Nell'articolo 317 CC Jugendhilfe è usato come termine generale: «Die Kantone sichern durch geeignete Vorschriften die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kinderschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe» («I Cantoni assicurano con appropriate prescrizioni l'acconcia cooperazione fra autorità ed uffici nel campo della protezione dell'infanzia secondo il diritto civile, in quello del diritto penale per gli adolescenti ed in genere dell'aiuto alla gioventù»).

Jugendhilfe è il termine più utilizzato anche nelle leggi e nelle ordinanze dei Cantoni della Svizzera tedesca che disciplinano l'ambito d'azione considerato (May/Wiesli 2009, pag. 115 segg.): Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe (BL, 2007); Jugendhilfegesetz (BS, 1984); Gesetz über die Jugendhilfe und Koordination durch die Kantonale Jugendkommission (BE, 1994); Gesetz über die Jugendhilfe (OW, 1973); Verordnung über die Zusammenarbeit in der Jugendpolitik und Jugendhilfe (SH, 2007); Jugendhilfegesetz (ZH, 1984); l'attuale progetto di riforma della legge zurighese porta il titolo di Kinder- und Jugendhilfegesetz (2011). Nella versione tedesca le pertinenti leggi del Cantone Vallese (2000) e Friburgo (2006) recano il titolo di Jugendgesetz (legge sui giovani) e a Jugendhilfe (aiuto alla gioventù) preferiscono il termine Jugendpolitik (politica giovanile). Jugendpolitik funge da concetto generale che ingloba due aspetti: la promozione della gioventù (Jugendförderung) e la protezione dell'infanzia e della gioventù (Jugendschutz FR o Kinder- und Jugendschutz VS).

Nella versione francese del Codice civile svizzero troviamo all'articolo 302 il concetto di «protection de la jeunesse», mentre all'articolo 317 si parla di «d'autres formes d'aide à la jeunesse». Le leggi e le ordinanze dei Cantoni della Svizzera romanda recano i seguenti titoli: Loi sur l'enfance et la jeunesse (FR, 2006); Loi sur l'office de la jeunesse, (GE); Loi sur la politique de la jeunesse (JU, 2006); Loi sur la protection des mineurs (VD, 2004); Loi sur le soutien aux activités de la jeunesse (VD, 2010); Loi en faveur de la jeunesse (VS, 2000).

Nella versione italiana degli articoli di legge menzionati si utilizza il concetto di «aiuto alla gioventù». La legge del Cantone Ticino che disciplina i servizi e le offerte per l'infanzia, la gioventù e le famiglie reca il titolo Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie, 2003).

Nel presente rapporto utilizzeremo «aiuto all'infanzia e alla gioventù» come termine generale per indicare tanto gli aspetti legati alla promozione dell'infanzia e della gioventù (attività extrascolastiche per bambini e giovani), quanto gli aiuti complementari all'educazione e la protezione dell'infanzia. Quest'ultima rinvia ai compiti e agli interventi dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù che concretizzano il mandato dello Stato di tutelare il benessere dei minori, mandato che poggia sulle disposizioni del Codice civile in materia di protezione dei minori (artt. 307-317).

2 Prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

Il presente capitolo descrive le prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù che devono essere disponibili e accessibili per garantire ai bambini e ai giovani condizioni di crescita e di sviluppo adeguate ai bisogni²⁰⁰. La descrizione si articola in base ai seguenti aspetti:

definizione e tipo di prestazione

situazioni, problematiche e sfide

gruppi destinatari e livelli di intervento

obiettivi e risultati attesi.

Per «prestazione di base» s'intende una prestazione (o un tipo di prestazione) conosciuta, comprovata e che si suppone possa rispondere a situazioni di bisogno e necessità di sostegno riscontrate sul territorio nazionale. L'elenco delle prestazioni definisce gli strumenti di base di un moderno sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù e indica le prestazioni che devono essere accessibili a tutti ovunque.

Non si tratta né di classificare i servizi e le offerte esistenti nei Cantoni e nei Comuni svizzeri in base alle prestazioni di base descritte nel rapporto, né di valutare in che misura le prestazioni di base definite in questo rapporto sono effettivamente disponibili e accessibili nei Cantoni o nei Comuni. Visto l'attuale stato delle conoscenze, simili stime sarebbero mere congetture.

Per evitare qualsiasi malinteso precisiamo che nel rapporto non si sostiene che tutte le prestazioni menzionate vadano fornite ovunque nella stessa quantità e con la stessa portata, dagli stessi enti o in base allo stesso profilo di destinatari. Si ritiene piuttosto che un'offerta di prestazioni conforme al bisogno debba tener conto della realtà locale e regionale (struttura della popolazione, degli insediamenti e degli alloggi, mobilità, domanda formativa, ripartizione dei nuclei familiari e delle varie tipologie familiari ecc.), dell'offerta disponibile in una data area e delle strutture decisionali e di cooperazione presenti localmente. Nel settore dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù gli approcci basati sulla pianificazione e la gestione decentralizzate e partecipative hanno dato buone prove (cfr. Maykus/Schone 2010).

Per il buon funzionamento di un sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù (nazionale, regionale o locale) sono di fondamentale importanza aspetti quali la gestione dell'offerta, il

²⁰⁰ Rinvio e basi: Stefan Blülle (2010) «Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe», documento di lavoro all'attenzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali / gruppo di lavoro incaricato di rispondere al postulato Fehr (07.3725); Stefan Schnurr (dicembre 2010) Grundleistungsangebot für Kinder, Jugendliche und Familien. Documento di lavoro all'attenzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali / gruppo di lavoro incaricato di rispondere al postulato Fehr (07.3725). Verbale della riunione del 7 dicembre 2010 gruppo di lavoro incaricato di rispondere al postulato Fehr (07.3725).

coordinamento tra enti finanziatori e fornitori di prestazioni e le modalità di accesso alle prestazioni, aspetti che non vengono considerati in questo rapporto²⁰¹.

2.1 Promozione dell'infanzia, della gioventù e delle famiglie

2.1.1 Attività extrascolastiche per i bambini e i giovani

Definizione

Le attività extrascolastiche per i bambini e i giovani comprendono le attività promosse al di fuori della scuola che hanno come obiettivo generale quello di «aiutare i bambini e i giovani a crescere affinché possano acquisire la propria indipendenza e autonomia e assumere responsabilità sociale» (Messaggio concernente la legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani 2010, pag. 5997). Le attività extrascolastiche offrono luoghi e occasioni per sperimentare, maturare esperienze di vario tipo e organizzare attività in gran parte autogestite che possono essere estremamente variate, quali attività all'aperto, attività ed eventi musicali e culturali, forme di educazione civica, culturale e estetica come pure progetti di partecipazione politica. Possono essere intese come un ambito dell'educazione e della formazione parallelo alla famiglia, alla scuola e alla formazione professionale. Le attività extrascolastiche si sono sviluppate in due grandi categorie: le attività promosse dalle associazioni giovanili e le attività aperte (cfr. Messaggio concernente la legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani 2010, pag. 6010 seg.; Dachverband Offene Jugendarbeit Schweiz 2007). A promuovere la prima categoria di attività sono le associazioni e le organizzazioni giovanili che prevedono forme di appartenenza e adesione (p. es. Blauring, CEVI, movimento scout). I promotori della seconda categoria di attività sono soprattutto i Comuni, in taluni casi le parrocchie e solo raramente le associazioni²⁰².

Situazioni, problematiche e sfide

Generalmente i bambini e i giovani apprezzano i luoghi in cui possono incontrarsi con coetanei nel tempo libero. Tuttavia, l'accesso a luoghi e offerte di svago interessanti e stimolanti resta loro in parte precluso poiché non hanno entrate proprie e/o la loro mobilità è limitata. Uno dei tratti caratteristici delle attività extrascolastiche aperte sta nella possibilità di «acce-

²⁰¹ Per un'analisi esemplare delle questioni relative all'offerta e alle modalità d'accesso alle prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù in un Cantone della Svizzera tedesca cfr. «Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft: Bestandesaufnahme und Entwicklungsperspektiven. Entwurf für das Konsultationsverfahren Ergebnisse des Projekts 'Konzept Jugendhilfe Basel-Landschaft' Verabschiedet von der Projektgruppe am 16.09.2010, <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/vernehmml/vern2011/kinderhilfe/bericht.pdf>

²⁰² In questa sede si fa riferimento alle associazioni che promuovono attività extrascolastiche aperte su incarico dei Comuni o in collaborazione con essi. Le attività giovanili offerte dalle associazioni sportive, musicali, dai pompieri o da altre associazioni si focalizzano generalmente su determinate attività e non rientrano quindi nella definizione di «attività extrascolastiche».

dere a un ventaglio estremamente variato di proposte senza che i bambini o i giovani che vi partecipano debbano necessariamente essere membri di una società o rispondere ad altri requisiti» (Messaggio concernente la legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani 2010, pag. 5999). Le attività extrascolastiche aperte e le unità mobili sono in grado di raggiungere anche i bambini e i giovani che non vogliono aderire a un'associazione o a un'organizzazione e che sono difficilmente raggiunti da altre offerte. Molti minori apprezzano anche la possibilità di instaurare contatti con adulti che non sono né genitori, né insegnanti, né tantomeno superiori gerarchici. Le attività extrascolastiche rispondono a questa particolare realtà e offrono gruppi d'incontro adatti e luoghi facilmente accessibili e aperti a tutti. Qui i giovani possono incontrare coetanei ma anche adulti, che possono fungere da interlocutori, «soggetti di sperimentazione» o coach formativi. Attualmente una delle maggiori sfide è rappresentata dai divieti sempre più numerosi, che limitano ai bambini e ai giovani l'uso di spazi e locali privati e pubblici.

Gruppi destinatari

Le attività extrascolastiche si rivolgono in generale ai bambini e ai giovani fino ai 25 anni. I loro principi fondamentali sono l'apertura, il volontariato, la considerazione degli interessi dei destinatari e la partecipazione. Le attività extrascolastiche non esigono programmi e curriculum e non mirano a ottenere prestazioni particolari. Assumono varie forme, tra cui le più importanti sono il lavoro di gruppo, lo spazio aperto, il progetto, il campo di vacanza, i viaggi, le manifestazioni culturali e le offerte destinate a destinatari specifici (ragazze, ragazzi, giovani con background migratorio; cfr. Sturzenhecker/Richter 2010, pag. 469). Le offerte si caratterizzano per il fatto che sono poco prestrutturate e permettono ai diretti interessati di sviluppare modalità di utilizzo proprie o li stimolano a farlo.

Obiettivi e risultati attesi

Le attività extrascolastiche permettono ai bambini e ai giovani di mettere alla prova e di sviluppare le proprie possibilità e capacità, di riflettere sul vissuto quotidiano, di influenzare l'ambiente sociale e naturale, di sviluppare la propria capacità di giudizio e di azione e di assumere responsabilità sociali e politiche. Per i bambini e i giovani costituiscono quindi un ambito di apprendimento informale. Secondo alcuni studi empirici sono luogo di apprendimento di forme relazionali differenziate, spazio di sperimentazione dell'identità sessuale, luogo di esperienza interculturale, di acquisizione di competenze e di sperimentazione dell'assunzione di responsabilità come pure luogo di esibizione estetica di sé (Müller/Schmidt/Schulz 2005).

2.1.2 Accoglienza extrafamiliare e extrascolastica

Definizione

Il termine indica le prestazioni di accoglienza, educazione e formazione esterne alla famiglia fornite nella sfera di competenza degli enti pubblici da asili nido, strutture di custodia collet-

tiva diurna, doposcuola, mense scolastiche, famiglie diurne e scuole a orario continuato (cfr. legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, RS 861; Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF 2008, pag. 12 seg.; Forrer-Kasteel/Shenton-Bärlocher 2008).

Situazioni, problematiche e sfide

L'accoglienza extrafamiliare e extrascolastica risponde alle sfide legate alla pluralizzazione delle forme dei nuclei familiari, al cambiamento del modello di ripartizione dei compiti tra i generi, alla crescente partecipazione delle donne al mondo del lavoro e alla dissoluzione progressiva dei confini tra vita familiare, vita lavorativa e formazione.

Gruppi destinatari tipici e livelli di intervento

L'accoglienza extrafamiliare e extrascolastica si rivolge a tutti i bambini fino alla fine della scuola dell'obbligo. Le forme di accoglienza variano tuttavia anche in funzione dell'età dei gruppi ai quali sono destinate.

Obiettivi e risultati attesi

L'accoglienza extrafamiliare e extrascolastica mira ad offrire ai bambini e ai giovani possibilità allargate di formazione e di sviluppo, estendendo facoltativamente il tempo educativo al pre e doposcuola, facilitando i contatti e le relazioni con altri bambini/giovani, permettendo esperienze condivise e fornendo stimoli e incentivi mirati (attività musicali, sportive, progetti di studio, sostegno ai compiti ecc.). Poiché si distinguono dall'insegnamento scolastico e dagli stimoli dell'ambiente familiare e li completano, queste offerte possono inoltre offrire ai bambini e ai giovani socialmente sfavoriti possibilità di formazione e di sviluppo che probabilmente sarebbero loro precluse, migliorandone così le opportunità di formazione e partecipazione sociale²⁰³. Nella prospettiva di politica sociale e di genere, l'accoglienza extrafamiliare e extrascolastica contribuisce a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro e, in generale, ad ampliare il margine di manovra per una ripartizione più flessibile dei compiti tra i generi nonché a facilitare una maggiore partecipazione delle donne e degli uomini alla vita professionale.

²⁰³ Studi empirici condotti in Germania e in Svizzera sulle scuole a orario continuato rilevano effetti «protettivi» e un leggero miglioramento dei risultati scolastici e della motivazione (Fischer/Kuhn/Klieme 2009) e effetti positivi sullo sviluppo dei bambini, ad es. sulle competenze linguistiche, sulle capacità pratiche, sulla qualità del comportamento sociale e emozionale, sulla capacità di concentrazione e sulla capacità di gestire nuove situazioni (Schüpbach 2010; Schüpbach/Scherzinger/Herzog 2010).

2.1.3 Educazione genitoriale

Definizione

L'educazione genitoriale è parte integrante della formazione degli adulti e li affianca nel loro ruolo educativo. Il termine indica le offerte e gli eventi formativi che offrono ai genitori la possibilità di confrontarsi con temi generali e personali della genitorialità. L'offerta contempla un'ampia varietà di forme, enti e associazioni promotori²⁰⁴: da forme educative aperte a corsi e seminari standardizzati che poggiano su teorie e approcci diversi (cfr. panoramica: Formazione genitori CH 2010).

Situazioni, problematiche e sfide

L'educazione genitoriale ha come punto di partenza le sfide legate alla genitorialità e alla responsabilità educativa. Le offerte formative preparano i futuri genitori, illustrano le fasi dello sviluppo del bambino, spiegano come rispondere ai suoi bisogni di base o permettono di riflettere con altri genitori sulle varie fasi di sviluppo, sui compiti educativi, sui momenti di transizione, su situazioni di vita particolari o su eventi critici (p. es. malattia, lutto).

Gruppi destinatari

La formazione si rivolge a tutti i genitori. Data la crescente eterogeneità delle persone che assumono compiti educativi, vengono proposti sempre più programmi specifici per gruppi mirati, che tengono conto ad esempio delle competenze linguistiche. Le offerte destinate ai migranti combinano talvolta educazione genitoriale e promozione linguistica.

Obiettivi e risultati attesi

Al centro dell'educazione genitoriale vi è la trasmissione e/o l'acquisizione di conoscenze e competenze importanti per l'educazione e la convivenza con i figli. In generale mira a rafforzare la competenza educativa e si fonda sui bisogni, i dubbi e gli interessi tematici dei partecipanti. Alcune proposte e iniziative si focalizzano sulle conoscenze e le competenze indispensabili per prendersi cura dei figli e alimentarli in modo equilibrato o sull'acquisizione della sensibilità necessaria per occuparsi dei bambini in tenera età (cfr. Grossmann/Grossmann 2009). Altre si concentrano sull'organizzazione della vita quotidiana e delle attività di svago o sulla negoziazione nel rapporto con gli adolescenti. Vi sono offerte che mirano ad ampliare il repertorio di azioni legate al ruolo genitoriale (coaching genitoriale), mentre altre puntano a migliorare le competenze mediatiche dei genitori. Un ulteriore obiettivo generale dell'educazione genitoriale è di offrire la possibilità di stringere contatti con altri genitori e famiglie e di ampliare la propria rete sociale.

²⁰⁴ Attualmente l'educazione genitoriale è proposta da un migliaio di organizzazioni riunite in una federazione nazionale (Elternbildung CH 2011).

2.2 Consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà

Le offerte di consulenza hanno un ruolo importante in tutte le prestazioni di aiuto descritte qui di seguito. Per una migliore comprensione, è bene definire il concetto più in dettaglio.

Per «consulenza» (counselling) si intende una forma specifica di comunicazione interpersonale nella quale una persona aiuta (o più persone aiutano) un'altra persona (o più persone) a far fronte alle sfide e alle difficoltà della vita quotidiana o a gestire gravi problemi e situazioni di crisi. La consulenza comprende un aiuto all'orientamento cognitivo ed emotivo in situazioni o periodi della vita confusi e problematici. Aiuta chi cerca consiglio (utenti) a ponderare le diverse possibilità, a decidere tra varie opzioni o, al contrario, a lasciare aperta una determinata situazione. La consulenza permette e promuove riflessioni sul futuro e progettualità che risultano dalle decisioni e dagli orientamenti adottati, aiuta le persone a implementare le varie tappe progettuali e le affianca nei primi tentativi d'azione con percorsi di riflessione. Può avere un compito di prevenzione, intervenire nella gestione di problemi acuti, permettere la riabilitazione o normalizzare la situazione. Mira a promuovere e a ristabilire le competenze dei diretti interessati e del loro entourage, senza deresponsabilizzarli nella risoluzione dei problemi (Nestmann/Sickendiek 2011, pag. 109 seg.).

In linea di massima, le offerte consulenziali sono liberamente accessibili: sono a disposizione di bambini, giovani e genitori che possono richiederle attivamente senza l'intervento di un servizio specializzato o di un'autorità («libero servizio»). I processi di consulenza di lunga durata possono configurarsi come prestazioni per le quali occorre un'indicazione o una decisione da parte del servizio specializzato o dell'autorità competente.

Generalmente, il ricorso a prestazioni di consulenza è volontario. Tuttavia, per garantire una protezione efficace dell'infanzia si ammette, da un punto di vista tecnico e deontologico, che si può obbligare i genitori o i titolari dell'autorità parentale a partecipare a colloqui con professionisti autorizzati e a ricorrere alla consulenza (ponderazione degli interessi, proporzionalità). Di fronte a genitori che non si mostrano subito cooperativi, occorrono competenze consulenziali particolari. Il lavoro sociale prevede modelli di consulenza destinati ai «clienti obbligati» che permettono di costruire rapporti di cooperazione e di lavoro anche in queste condizioni difficili (p. es. Calder 2008; Conen/Cecchin 2007; Seithe 2008).

Le disposizioni del Codice civile sulla protezione dell'infanzia indicano vari mezzi per obbligare le persone con compiti educativi a ricorrere alla consulenza. Questa può essere disposta ad esempio quale «misura opportuna» secondo l'articolo 307. Anche la curatela di cui all'articolo 308 capoverso 1 CC può essere utilizzata nell'ambito della consulenza disposta dalle autorità o imposta come misura coercitiva (Häfeli 2005, pag. 134 segg.; 137 seg.). Si può partire dal presupposto che tutte le forme di consulenza proposte possono anche essere disposte per decisione delle autorità, segnatamente in caso di conflitti legati a una separazione, a un divorzio e al diritto di visita. I tribunali civili ordinano consulenze per i genitori che sono in disaccordo su questioni che riguardano l'educazione dei figli; in questo caso, lo scopo è di aiutare i genitori ad adottare decisioni consensuali.

2.2.1 Consulenza e sostegno ai bambini e ai giovani

Definizione

La consulenza destinata specificatamente ai bambini e ai giovani è offerta da consultori e da servizi telefonici e online (consulenza via chat). Anche il lavoro sociale in ambito scolastico permette ai bambini e ai giovani di accedervi in modo semplice e diretto. Un'altra possibilità sono i servizi a bassa soglia - come le unità mobili per i giovani o le offerte consulenziali promosse nel quadro di campagne (di prevenzione).

Situazioni, problematiche e sfide

Le situazioni e le problematiche tipiche sono i problemi quotidiani, i problemi psicosociali e emotivi, i conflitti familiari, i conflitti con fratelli, coetanei e amici, le situazioni di crisi legate alla separazione o al divorzio dei genitori, l'esposizione alla violenza di coppia e alla violenza domestica, situazioni di dipendenza o malattia dei genitori, la violenza fisica o sessuale subita in prima persona, i conflitti con gli insegnanti, la paura della scuola o degli esami, la solitudine, l'isolamento, il malessere, lo scoraggiamento, la depressione, la sessualità e le crisi relazionali, i conflitti legati alla maternità, i problemi e i conflitti sul lavoro o sul luogo di formazione, i problemi legati all'alimentazione o all'aspetto fisico, le dipendenze. Da studi sulla consulenza «Telefono 147» emerge che i temi più ricorrenti sono la sessualità, l'amicizia, l'amore e la famiglia.

Gruppi destinatari e livelli di intervento

La maggior parte delle offerte consulenziali si rivolge a tutti i bambini e giovani. Vi sono però anche offerte che si focalizzano su temi specifici, come la consulenza su questioni legate al consumo di stupefacenti o ai disturbi alimentari. I consultori per le vittime (servizi incaricati di fornire consulenza secondo la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati) prestano direttamente o indirettamente consulenza e aiuto alle persone che sono state lese nella loro integrità fisica, sessuale o psichica a seguito di un reato. Queste offerte si rivolgono anche ai minori esposti alla violenza di coppia o vittime di violenza.

Da poco vengono offerte anche prestazioni di consulenza e sostegno ai giovani che si trovano nella fase di transizione tra scuola e formazione professionale o mondo del lavoro. Quest'offerta si rivolge soprattutto a giovani senza una buona formazione, che hanno difficoltà a scegliere una professione e a trovare un posto di apprendistato e che spesso sono confrontati con difficoltà particolari nell'ambiente familiare o in altri contesti di vita. Questa categoria di prestazioni si situa tra aiuto all'infanzia e alla gioventù da un lato e scuola, formazione, collocamento professionale e aiuto sociale dall'altro. Il repertorio di interventi comprende, oltre alla consulenza e al coaching (finalizzato all'integrazione professionale), forme di accompagnamento intensivo di lungo periodo, che spesso prevedono colloqui con i genitori, i formatori e altre persone che hanno un ruolo importante nella situazione di vita del giovane (cfr. Schaffner 2008, pag. 206 seg.). Questi interventi partono dal principio che l'integrazione professionale ha poche probabilità di successo se non si riesce prima a stabilizzare la situazione

di vita e non si promuove efficacemente l'integrazione sociale (Müller/Schaffner 2007, pag. 73).

Obiettivi e risultati attesi

La consulenza può fornire un contributo importante allo sviluppo della personalità, all'apprendimento biografico e all'acquisizione di competenze di vita. I bambini e i giovani imparano l'attenzione, il rispetto e la considerazione degli altri e imparano a capire e a gestire meglio le situazioni di difficoltà.

La consulenza permette loro di scoprire e lasciare aperte prospettive di sviluppo. Li accompagna nelle decisioni difficili e li aiuta a sperimentare vari approcci per affrontare le sfide e i problemi e ad acquisire o ampliare le competenze sociali e personali. La consulenza può inoltre sostenerli in situazioni di grave difficoltà e aiutarli a superare esperienze traumatizzanti.

2.2.2 Lavoro sociale in ambito scolastico

Definizione

Il lavoro sociale in ambito scolastico è una risorsa di consulenza e di sostegno messa a disposizione dei bambini e dei giovani nel loro ambiente di vita quotidiano, ossia la scuola. Offre soprattutto un servizio di consulenza indipendente al quale possono rivolgersi liberamente e propone opportunità di apprendimento e formazione sotto forma di progetti che esulano dall'insegnamento scolastico²⁰⁵.

Motivi, problematiche, sfide

Il lavoro sociale scolastico risponde ai bisogni della «condizione di allievo» (Oelerich 2002). Per i bambini e i giovani la scuola è anche un importante luogo di apprendimento della vita. L'insegnamento scolastico e l'educazione formale presentano sempre anche una dimensione sociale e una dimensione esperienziale (Fend 2006). La scuola può diventare il punto di partenza e lo scenario di crisi e conflitti. I problemi e le situazioni di crisi legati alla scuola (come istituzione o come luogo) ostacolano lo svolgimento dei compiti di sviluppo caratteristici dell'età in altri contesti di vita; quelli che sorgono in famiglia o in altri contesti possono pregiudicare l'acquisizione di conoscenze e i risultati scolastici. I motivi che spingono bambini e giovani a chiedere una consulenza coprono l'intera gamma di temi tipici della loro età; quelli predominanti sono la scuola, la famiglia e la violenza (Baier 2008, pag. 96).

Gruppi destinatari e livelli di intervento

Il lavoro sociale in ambito scolastico si rivolge a tutti gli allievi che rientrano nel suo ambito di competenza. Di fatto, la consulenza individuale o di gruppo è il tipo di prestazione più richiesto. Generalmente, viene chiesta attivamente dai soggetti interessati e in base alle prefe-

²⁰⁵ Per le definizioni di «lavoro sociale in ambito scolastico» cfr. anche Speck (2009) e Baier/Heeg (2011).

renze individuali. Il lavoro sociale in ambito scolastico comprende però anche la consulenza agli insegnanti, la collaborazione con i genitori, il sostegno nella gestione dei conflitti tra allievi e tra insegnanti e allievi, la realizzazione e/o l'accompagnamento di progetti di apprendimento, formazione e partecipazione (p. es. promozione della salute o gestione dei conflitti), la partecipazione a progetti di sviluppo della scuola, i contatti con altri uffici e servizi specializzati nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, inclusi i servizi e le autorità competenti in materia di protezione dell'infanzia (Baier 2008, pag. 98).

Obiettivi e risultati attesi

Il lavoro sociale in ambito scolastico sostiene i bambini e i giovani nella loro «condizione di allievi» e nella gestione dei compiti di sviluppo caratteristici della loro fascia di età. Li aiuta a gestire meglio le situazioni di crisi nella vita quotidiana e durante il percorso formativo. La sua particolare efficacia è data tra l'altro dal fatto che prende sul serio i bambini e i giovani senza ridurli al solo ruolo di allievi e considera tutta la loro vita, la persona nella sua situazione specifica, tenendo conto dei vari contesti di vita e delle interazioni (scuola, famiglia, coetanei ecc.) (Schnurr/Baier 2008). Al contempo, dà accesso ad altri servizi specializzati dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù (p. es. offerte di consulenza specializzate, protezione dell'infanzia) e ai servizi nel settore della sanità, svolgendo così un'importante funzione di intermediazione.

2.2.3 Consulenza e sostegno ai genitori

Definizione

Il concetto raggruppa in primo luogo le offerte di consulenza che si rivolgono ai genitori e alle persone con compiti educativi²⁰⁶.

Situazioni, problematiche e sfide

La maggior parte delle offerte di consulenza destinate ai genitori risponde alle molteplici sfide sociali ed emozionali della vita quotidiana che sono connesse alla genitorialità, al rapporto di coppia e alla vita familiare. A spingere i genitori a ricorrere a questo tipo di consulenza sono spesso le incertezze e le situazioni critiche legate a questioni educative, problemi di sviluppo, problemi scolastici (prestazioni attese dai figli, assenteismo), conflitti in merito al grado di autonomia dei figli, delinquenza giovanile, problemi di comunicazione tra genitori e figli, conflitti tra fratelli ecc. Altri motivi possono essere i conflitti di coppia, i conflitti

²⁰⁶ In linea di massima, i figli dovrebbero crescere con i loro genitori naturali e questi dovrebbero avere l'autorità parentale, ma non è sempre il caso. Nei seguenti capitoli il termine di «genitore» non sta ad indicare un rapporto di filiazione, bensì un ruolo sociale. Le prestazioni descritte si rivolgono in primo luogo alle persone responsabili dell'educazione di uno o più minori, siano essi i loro figli naturali o no. Per indicare questo ruolo si utilizzerà anche il termine di «persone con compiti educativi». Per «titolari dell'autorità parentale» si intendono le persone che esercitano l'autorità parentale indipendentemente dal rapporto di parentela che intrattengono con il minore. Il termine indica un rapporto giuridico.

legati a separazione, divorzio, diritto di visita e autorità parentale. Anche la violenza di coppia e la violenza sui figli possono indurre un genitore a ricorrere alla consulenza o possono essere affrontate nei processi di consulenza.

La consulenza in caso di crisi è una forma particolare di consulenza. Per crisi si intende la perdita dell'equilibrio psicologico che interviene quando una persona è confrontata con eventi e situazioni che in quel momento non è in grado di affrontare perché superano - per tipo o importanza - le capacità acquisite grazie al vissuto e all'esperienza (Sonneck 2000, pag. 16). I motivi tipici di ricorso alla consulenza in caso di crisi sono situazioni acute che degenerano, nelle quali la capacità di azione dei soggetti interessati è notevolmente limitata, la loro integrità minacciata e dove tutti i modelli interpretativi e le strategie hanno fallito (Rotering/Lengemann 2001, pag. 703). Si può trattare ad esempio di conflitti sempre più esacerbati tra persone con compiti educativi o di conflitti di autonomia sempre più gravi tra persone con compiti educativi e minori. Nelle situazione di crisi acute c'è il forte rischio che i minori siano esposti alla violenza di coppia o siano essi stessi vittime di violenza, maltrattamenti o negligenza (cfr. Hensen 2005, pag. 533). La consulenza mira a gestire la crisi acuta e a prevenire (ulteriori) danni; disinnescare la crisi, allenta la tensione, valuta le situazioni ad alto rischio, provvede immediatamente a fornire la protezione necessaria e, una volta superata la crisi, garantisce se necessario l'accesso ad altre prestazioni (cfr. Jugendamt der Stadt Dormagen 2011, pag. 317). Per garantire una protezione efficace dei minori in situazioni di crisi familiare occorre attivare un servizio ambulatoriale accessibile 7 giorni su 7 anche al di fuori dei normali orari d'ufficio che disponga di operatori con l'esperienza e le qualifiche necessarie.

Un'altra forma particolare di consulenza e di sostegno è l'aiuto all'incasso (incasso degli alimenti)²⁰⁷. Chi paga in ritardo gli alimenti sottrae ai figli e/o all'ex coniuge una parte consistente di risorse materiali. L'apertura di un procedimento per far valere le pretese di mantenimento richiede spesso molto tempo e energia. In particolare per le famiglie toccate o minacciate dalla povertà, il non pagamento o il pagamento irregolare degli alimenti pone grossi problemi: oltre a ripercuotersi sulle condizioni materiali, il mancato versamento degli alimenti ha spesso effetti negativi sulla convivenza in famiglia e può pregiudicare lo sviluppo dei figli. L'aiuto all'incasso consiglia e sostiene gli aventi diritto nel far valere le pretese di mantenimento e contribuisce in modo importante a sgravare le famiglie (monoparentali) e a garantire loro la sicurezza sociale.

²⁰⁷ L'aiuto all'incasso e l'anticipo degli alimenti sono i due strumenti dell'assistenza in materia di alimenti che mira a garantire prestazioni di mantenimento ai figli e agli ex coniugi ed è completata dall'assistenza internazionale che poggia sulle pertinenti convenzioni ((Bundesamt für Sozialversicherungen 2011). L'assistenza in materia di alimenti si basa sugli articoli 131 capoversi 1 e 2, 293 capoverso 2 e 290 del Codice civile svizzero. I Cantoni sono responsabili di precisare le norme di diritto e di attuare l'assistenza in materia di alimenti. Le disposizioni cantonali e le prassi di attuazione variano considerevolmente da un Cantone all'altro. Un rapporto del Consiglio federale pubblicato nel 2006 presenta l'organizzazione e i problemi dell'assistenza in materia di incasso e formula proposte per colmare le lacune e armonizzare il sistema (*Ibid.*).

Gruppi destinatari e livelli di intervento

La consulenza ai genitori comprende un'ampia gamma di prestazioni che possono essere classificate in due grandi gruppi. Nel primo troviamo la consulenza generale su questioni legate all'educazione e alla vita familiare, nella quale rientrano offerte quali la consulenza familiare, la consulenza educativa o la consulenza di coppia; nel secondo troviamo la consulenza specifica per situazioni di vita particolari, situazioni problematiche o critiche (p. es. in caso di decisioni difficili). Tra le offerte più conosciute vi è la consulenza per la gravidanza e il parto, la consulenza in caso di conflitti di coppia, la consulenza in caso di separazione e di divorzio, la consulenza in materia di autorità parentale e diritto di visita, la consulenza ai padri in merito al dovere di mantenimento e all'autorità parentale e la consulenza ai genitori e ad altre persone di riferimento per i minori con disabilità fisica e/o psichica. In questo gruppo rientra anche la consulenza per adulti interessati all'adozione di minori. Assume inoltre sempre più importanza la consulenza in caso di conflitti che riguardano l'autorità parentale che sorgono tra genitori o persone con compiti educativi separati o divorziati.

Un'offerta diffusa che si rivolge specificamente ai neogenitori o ai genitori con figli in tenera età è la consulenza ai genitori. Si tratta di servizi decentralizzati che offrono consulenza in modalità residenziale o mobile e la cui attività si focalizza su temi quali lo sviluppo del bambino, la cura, l'alimentazione, l'educazione e le sfide legate alla genitorialità.

Nel quadro dell'attuazione della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati è stata creata un'altra offerta consulenziale: i consultori per le vittime (consultori che svolgono i compiti definiti dalla legge) forniscono e/o procurano consulenza e sostegno alle persone che a causa di un reato sono state lese nell'integrità fisica, sessuale o psichica. Quest'offerta si rivolge quindi anche alle vittime di violenza domestica e ai minori che vi sono esposti o che hanno subito violenza.

Obiettivi e risultati attesi

La consulenza si basa sulle esigenze, le difficoltà e i problemi delle persone che la richiedono.

Spesso prende lo spunto dai problemi quotidiani e dalle situazioni di vita delle persone e dalle loro esperienze soggettive, in particolare dalle difficoltà. Si propone di aiutarle a sviluppare ottiche nuove e differenziate per affrontare le difficoltà e i problemi come pure ulteriori possibilità di azione. Un tipico scenario di partenza consiste nel riconoscere i tentativi di soluzione già messi in atto (e in genere falliti) senza minimizzare i problemi. Gli obiettivi tipici della consulenza ai genitori sono lo sviluppo delle competenze comunicative e della capacità di riflessione degli interessati, la definizione e la distinzione dei ruoli e l'instaurazione (o il ripristino) della certezza dei ruoli tra le generazioni, il sostegno nell'affrontare eventi critici della vita, la risoluzione dei conflitti, il sostegno nelle decisioni importanti (p. es. rapporto di coppia, separazione, luogo di residenza). La consulenza può contribuire a migliorare il clima e le relazioni familiari, ma non mira in nessun caso ad armonizzare o stabilizzare gli assetti familiari esistenti.

La consulenza non è neutra nei confronti della violenza. I consulenti professionali non escludono attivamente dai temi da trattare i resoconti sulla violenza domestica contro i figli o il partner né attribuiscono a questi resoconti un'importanza eccessiva. Gli interventi di confronto (confronto della persona violenta con la sofferenza causata o confronto con la valutazione giuridica e le conseguenze legali degli atti di violenza) sono un elemento irrinunciabile del repertorio di offerte consulenziali destinate ai genitori. La consulenza può anche concentrarsi sulla gestione dei danni all'integrità psichica e sociale. Se durante la consulenza è menzionato il problema della violenza di coppia o della violenza contro i figli, occorre affrontare la questione del benessere e della sicurezza dei minori. In questo caso sono generalmente necessarie anche altre prestazioni. Spetta ai consultori (o ai servizi per le situazioni di crisi) identificare il modo per accedere a queste prestazioni e appurare eventuali minacce per il benessere dei minori (Heynen 2007; Struck 2007).

In generale si può affermare che la consulenza destinata in primo luogo ai genitori o alle persone con compiti educativi è sempre determinante anche per le condizioni nelle quali crescono i minori. Può infatti contribuire affinché le esperienze e le prospettive dei bambini e dei giovani vengano considerate in modo più differenziato, i loro diritti maggiormente rispettati e affinché l'accesso alle prestazioni risulti loro più facile.

2.3 Aiuti complementari all'educazione

2.3.1 Sostegno domiciliare alle famiglie: sostegno sociopedagogico

Definizioni

Il termine «sostegno domiciliare alle famiglie» indica le prestazioni che vengono fornite al domicilio o nelle sue vicinanze e che mirano principalmente a sostenere le competenze educative e comunicative dei genitori (cfr. Richter 2011, pag. 387). L'offerta più conosciuta e diffusa è il sostegno sociopedagogico alle famiglie (*soziopädagogische Familienbegleitung*)²⁰⁸. Negli anni scorsi è stato sviluppato un numero crescente di programmi standardizzati. Uno dei più diffusi in Svizzera è il sostegno familiare incentrato sulle competenze (*Kompetenzorientierte Familienarbeit*) (Cassée 2010; Cassée et al. 2010), articolato in moduli di varia lunghezza e con obiettivi differenziati (valutazione, 6 settimane, 6 mesi). I programmi standardizzati si contraddistinguono per il fatto che i gruppi destinatari e le competenze da sviluppare sono predefiniti (z.B. Jungmann 2010; Suess 2010; Verein a:primo 2011). Le considerazioni che seguono si focalizzano sul sostegno sociopedagogico alle famiglie.

²⁰⁸ L'autore si riallaccia prevalentemente alla letteratura specializzata relativa al lavoro sociale in Germania, dove il concetto è conosciuto con il nome di «*Sozialpädagogische Familienhilfe*» (anziché «*Soziopädagogische Familienbegleitung*»). In sostanza non ci sono differenze concettuali tra i due termini. Nel sito dell'associazione Fachverband Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz si menziona che il sostegno sociopedagogico alle famiglie esiste in Germania dal 1969 con il nome di *sozialpädagogische Familienhilfe* e trova fondamento nella pertinente legge (Kinder- und Jugendhilfegesetz) <http://www.spf-fachverband.ch/content/index.html>.

Il sostegno sociopedagogico alle famiglie fornisce un supporto intensivo e adattato al contesto familiare e alla situazione di vita specifica. Comprende sia colloqui di consulenza sia attività di sostegno (cfr. Richter 2011, pag. 387) ed è impostato sul lungo periodo (Helming/Schattner/Blüml 1999). Poiché si tratta di una prestazione non standardizzata, lascia un margine di manovra per affrontare in modo differenziato le particolarità e le situazioni di bisogno specifiche di una famiglia. Presuppone quindi l'intervento di professionisti altamente qualificati.

Situazioni, problematiche e sfide

Le situazioni e le problematiche tipiche sono situazioni familiari instabili (p. es. malattia, crisi legata a una separazione e/o a un divorzio, povertà, disoccupazione, sovraindebitamento), problemi cronici che toccano il quotidiano o la comunicazione e che hanno ripercussioni gravi sullo sviluppo dei figli, competenze educative scarse o insufficienti, cura e promozione scarse o insufficienti, violenza psichica e/o fisica (Helming 2001; Pothmann 2009, pag. 546, 551 seg.; Rätz-Heinisch/Schröer/Wolff 2009, pag. 132; Richter 2011, pag. 389).

Gruppi destinatari e livelli di intervento

Dalla statistica tedesca dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù emerge che il 50% delle famiglie monoparentali ricorre al sostegno sociopedagogico e che la percentuale cresce (in tutti i casi) con l'aumentare del numero di figli (Richter 2011, pag. 388). Anche se in Svizzera non esistono dati comparabili, si può supporre che le famiglie monoparentali e le famiglie con più figli rappresentino una quota importante degli utenti che richiedono questo tipo di consulenza.

Gli interventi possono focalizzarsi su problematiche e potenziali di vario tipo: temi e compiti pratici legati all'alimentazione, all'educazione e alla gestione della quotidianità, superamento della povertà e della marginalizzazione sociale o rapporti e comunicazione tra i membri della famiglia.

Obiettivi e risultati attesi

Il sostegno sociopedagogico offre alle famiglie un aiuto immediato, una consulenza personale e un incoraggiamento differenziati in funzione della situazione familiare specifica, aiuta a sfruttare le risorse interne ed esterne per gestire la vita quotidiana (p. es. mezzi legali per garantire la sicurezza economica, reti sociali, altri servizi sociali) e contribuisce a migliorare i rapporti all'interno del nucleo familiare (Wolf 2002, pag. 641). L'obiettivo generale di quest'offerta è di migliorare le condizioni di sviluppo dei figli sviluppando le competenze educative e di gestione della quotidianità dei genitori (titolari dell'autorità parentale). La consulenza deve fornire un aiuto tangibile e riconoscere gli sforzi intrapresi dai genitori per superare le difficoltà o i problemi. Il sostegno sociopedagogico permette spesso di migliorare la situazione dei minori al punto da poter rinunciare al loro collocamento presso terzi (collocamento in istituto, affidamento familiare).

2.3.2 Collocamento in istituto

Definizione

Accanto all'affidamento familiare, il collocamento in istituto è la forma principale di educazione al di fuori della famiglia sotto la responsabilità degli enti pubblici.

Negli scorsi decenni il collocamento in istituto si è fortemente differenziato fino a contemplare un'ampia gamma di forme di accoglienza e di educazione al di fuori della famiglia d'origine: centri di accoglienza e di osservazione, centri chiusi, centri con indirizzo di pedagogia curativa e/o pedagogia speciale, istituti terapeutici, scuole speciali, istituti con posti di formazione interna, case famiglia, strutture con gruppi residenziali esterni, comunità residenziali accompagnate.

Parallelamente, vi sono anche forme di accoglienza diurne che offrono ai bambini in età scolastica con bisogni di sostegno sociopedagogico e/o pedagogico-curativo un luogo di accudimento, educazione, formazione. Questo tipo di offerta permette l'accesso a servizi più mirati senza che sia necessario allontanare il minore dalla famiglia.

In generale il collocamento in una struttura equivale alla presa a carico (generalmente a lungo termine) dell'educazione e dello sviluppo di minori da parte di organizzazioni specializzate. Una delle sue caratteristiche è che l'educazione viene impartita da professionisti e che il personale possiede per lo più una formazione che si orienta ai compiti specifici del collocamento. A differenza del sostegno sociopedagogico alle famiglie e all'affidamento familiare, la struttura in cui il minore viene inserito rappresenta un luogo di vita particolare caratterizzato da forme specifiche di convivenza. Le strutture sono organizzazioni complesse con modelli stabili di ripartizione dei compiti e delle competenze decisionali.

Situazioni, problematiche e sfide

L'ordinamento giuridico prevede il collocamento in una struttura esterna alla famiglia quando il benessere del minore nella famiglia di origine è minacciato, quando tale minaccia non può essere evitata con aiuti e interventi in seno alla famiglia e quando il collocamento è proporzionato ed è adatto ad evitare la minaccia (cfr. Häfeli 2007, pag. 286). Vi sono altre due condizioni per il collocamento: la prima è che le possibilità di stabilizzazione e di miglioramento delle competenze educative in seno alla famiglia siano esaurite, la seconda è che la struttura di collocamento prevista (istituto, centro, famiglia) offra possibilità di sviluppo effettivamente migliori rispetto alla famiglia di origine (cfr. Blülle 1996, pag. 18).

Generalmente, il collocamento in istituto interviene quando i genitori sono confrontati a tutta una serie di difficoltà e problemi che non riescono a superare nemmeno con il sostegno e l'accompagnamento esterni e quando questi minacciano notevolmente le possibilità di sviluppo e di educazione del minore. Le situazioni tipiche che possono portare all'inserimento in una struttura sono le seguenti: il minore presenta disabilità fisiche o mentali e necessita di assistenza terapeutica che non può essere fornita altrove; i genitori sono assenti temporaneamente o durevolmente (malattia, detenzione, fuga, morte); i genitori non sono in grado di

assumere adeguatamente i compiti educativi; gli schemi relazionali e i comportamenti tra genitori e figli minacciano notevolmente lo sviluppo e il benessere del minore (negligenza, maltrattamenti fisici, sessuali, psichici); il minore mostra seri problemi di sviluppo o presenta devianze o comportamenti aggressivi (Blülle 1996, pag. 9 seg.; Bürger 2001, pag. 652; Rätz-Heinisch et al. 2009, pag. 158). Sebbene si possa presupporre che molti minori collocati in istituto siano stati vittime di violenza, negligenza e maltrattamenti, i principi che disciplinano la presa a carico professionale delle esperienze traumatiche nell'impostazione dei rapporti (di forza) e dei processi pedagogici in seno ai centri e alle strutture di accoglienza sono ancora poco radicati (Weiss 2011; Winkler 2005).

Una forma particolare di collocamento in istituto è la pronta accoglienza, ossia il collocamento immediato di un minore in caso di crisi acuta o di una situazione di grave minaccia o negligenza. Alcune strutture hanno una riserva di posti in caso di emergenza (gruppi o servizi) e permettono l'accoglienza immediata in un luogo sicuro. I centri di pronta accoglienza sono strutture che si sono specializzate in questa forma di offerta²⁰⁹. Il riconoscimento del minore in quanto soggetto titolare di diritti civili e sociali (diritti della personalità e diritto alla protezione) comporta due obblighi di garanzia: primo i minori devono poter chiedere liberamente e in ogni momento che il loro bisogno di protezione e di sicurezza venga valutato da un servizio specializzato; secondo devono essere disponibili in ogni momento posti di pronta accoglienza per rispondere a situazioni di emergenza (cfr. Hensen 2005, pag. 537).

Obiettivi e risultati attesi

Il collocamento in istituto offre al minore un luogo di vita e la possibilità di relazionarsi con adulti e coetanei. La priorità è di offrirgli protezione contro le minacce all'integrità affinché possa portare avanti il suo sviluppo e il suo percorso formativo. La struttura subentra ai genitori (o ai titolari dell'autorità parentale) nel provvedere in loro vece a «riparare» i pregiudizi e i danni subiti dal minore e nel dare a quest'ultimo i mezzi necessari per svolgere i compiti di sviluppo tipici della sua età (dimensione fisica, sociale e emotiva). Crea condizioni favorevoli allo sviluppo emotivo, cognitivo e psicologico, provvede all'educazione formale e informale e garantisce al minore opportunità di autorealizzazione. Da questi obiettivi scaturisce anche il compito di garantire i contatti tra il minore e la famiglia di origine e di promuovere la reintegrazione in famiglia. A seconda della situazione specifica, la struttura di collocamento persegue l'obiettivo di sostenere e accompagnare il rientro del minore in famiglia (p. es. con forme di sostegno ai genitori) oppure quello di creare condizioni favorevoli affinché la struttura diventi il fulcro della vita del minore sul lungo periodo. In quest'ultimo caso, la struttura è responsabile dell'emancipazione del minore. La preparazione all'uscita dalla struttura e la transizione verso la formazione, il mondo lavorativo e la vita autonoma rientrano nei compiti più importanti del collocamento.

²⁰⁹ Anche le case delle donne offrono accoglienza ai bambini e ai giovani.

Livelli di intervento

Il collocamento in istituto prevede un'ampia gamma di strategie per l'organizzazione dell'ambiente di vita e dei rapporti con gli operatori e gli altri residenti come pure una serie di soluzioni di apprendimento e di interventi. Nel repertorio del collocamento in una struttura rientrano la terapia individuale e di gruppo, la convivenza in comunità che offrono accompagnamento pedagogico (comunità residenziali, case famiglia), lo svolgimento - con inquadramento pedagogico - delle incombenze quotidiane (faccende domestiche, appartamento, cucina), attività musicali e sportive, viaggi e campi di vacanza, partecipazione alle attività di gestione quotidiana della struttura (cucina, lavanderia, giardino ecc.) quale preparazione al mondo professionale, insegnamento scolastico. Oggi il collocamento aiuta il minore ad instaurare contatti e rapporti all'interno e all'esterno della struttura e ad ampliare il proprio orizzonte e le proprie esperienze. La partecipazione del minore alle decisioni sull'organizzazione della convivenza all'interno della struttura e la sua partecipazione alle decisioni relative al percorso scolastico, la formazione e le soluzioni transitorie all'uscita dalla struttura sono criteri di qualità importanti del collocamento in istituto (Blandow/Gintzel/Hansbauer 1999; Stork 2007).

L'efficacia del collocamento dipende fortemente anche da procedure e strumenti che esulano dall'interazione pedagogica vera e propria. Tra questi vi sono ad esempio i processi di ammissione e di uscita dalla struttura, le procedure che supportano la comprensione del caso e la documentazione degli sviluppi, la pianificazione dell'aiuto e l'organizzazione delle relazioni tra struttura, minore, genitori e autorità/servizi competenti.

2.3.3 Affidamento familiare

Definizione

Accanto al collocamento in una struttura, l'affidamento familiare è la forma principale di educazione pubblica al di fuori della famiglia di origine. Il minore viene accolto temporaneamente nella famiglia affidataria, vive con essa e vi trova un nuovo centro di interessi. Il rapporto di affidamento costituisce quindi (generalmente) una forma non professionalizzata di educazione sotto la responsabilità degli enti pubblici²¹⁰. Gli enti pubblici assumono questa responsabilità mediante l'obbligo di autorizzazione sancito dalla legge e la vigilanza da parte delle autorità (ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione, OAMin). Un altro importante aspetto della responsabilità pubblica è la scelta della famiglia affidataria e il suo accompagnamento da parte di professionisti autorizzati. Oltre a quello a tempo pieno o permanente, vi sono forme di affidamento a tempo parziale, ad esempio settimanale, dove il minore vive in parte nella famiglia affidataria e in parte nella famiglia di origine. Quello settimanale rappresenta una forma di affidamento temporaneo, generalmen-

²¹⁰ Si discute regolarmente sulla professionalizzazione delle famiglie affidatarie o dei servizi di affidamento. Vi sono forme di accoglienza a cavallo tra collocamento in una struttura e affidamento familiare, ad es. casa famiglia, servizi di affidamento professionali.

te di breve durata, che prevede il ritorno nella famiglia di origine (Gassmann 2010, pag. 300 seg.)²¹¹.

Situazioni, problematiche e sfide

In linea di massima, le condizioni descritte nel capitolo relativo al collocamento in istituto valgono anche per l'affidamento familiare. Per determinare quando l'affidamento è più opportuno del collocamento si applicano i seguenti criteri: età del minore, bisogno terapeutico-pedagogico, effetti attesi sulle relazioni del minore con la famiglia di origine (cfr. Biermann 2001, pag. 603). Tendenzialmente, vengono collocati in affidamento familiare i bambini in tenera età (con meno di 6 anni) senza bisogni terapeutici o pedagogici particolari che potrebbero risultare ingestibili per i genitori affidatari (non professionisti) e per i quali è poco probabile un ritorno a breve termine nella famiglia di origine. Questo perché si suppone che la famiglia affidataria sia maggiormente in concorrenza con la famiglia di origine rispetto alla struttura di collocamento (Biermann 2001, pag. 603; Blülle 1996, pag. 18). Per quanto attiene alle tipologie delle famiglie affidatarie, si distingue tra quella di «famiglia integrativa» e quella di «famiglia sostitutiva» (Gassmann 2010, pag. 26; Gehres 2005). I criteri principali su cui poggia questa distinzione sono la relazione del minore con la famiglia di origine e la famiglia affidataria, il rapporto tra famiglia affidataria e famiglia di origine, la continuità biografica e la durata dell'affido.

Obiettivi e risultati attesi

L'obiettivo dell'affidamento familiare è di offrire al minore un ambiente di vita adatto ai suoi bisogni di fiducia, attaccamento e vicinanza a persone di riferimento affidabili. Dai genitori affidatari ci si aspetta che sostituiscano i genitori naturali, che instaurino con il minore un rapporto equilibrato che combini esclusività e distanza legata al ruolo e che per tutta la durata dell'affidamento garantiscano al minore la migliore promozione e il migliore sviluppo possibili.

Livelli di intervento

Il fulcro dell'affidamento familiare risiede nella relazione e negli scambi tra genitori affidatari e minori. Tuttavia, per garantire il successo della relazione di affidamento ed evitare rotture sono necessari anche servizi professionali così come procedure e strumenti. Per essere efficace, un sistema di affidamento necessita di procedure adatte per la scelta della famiglia affidataria, di sistemi informativi per documentare i posti disponibili, di procedure per strutturare i processi di decisione e di selezione che prevedono la partecipazione dei minori e dei genitori (gestione professionale dell'accesso), di percorsi di qualifica per i genitori affidatari e di servizi specializzati per accompagnare e sostenere i genitori affidatari, incluse le offerte per

²¹¹ L'affidamento in situazioni d'emergenza interviene quando un minore dev'essere allontanato dalla famiglia d'origine a causa di una situazione di crisi (Zatti 2005, S. 9).

la messa in rete e la supervisione (Arnold et al. 2008; Gassmann 2010; Huwiler 2006). Tutti questi settori vanno sviluppati (ibid.)

2.4 Analisi dei casi

Definizioni

Il termine «analisi dei casi» indica le attività finalizzate a descrivere, in tutta la sua complessità, una situazione considerata problematica, a capirla e a valutarla, al fine di adottare decisioni motivate. Nella terminologia tedesca del lavoro sociale si parla anche di Diagnostik (indagine) e di Fallverstehen (comprensione del caso) (Heiner 2011). Nel presente rapporto è preferito il termine Abklärung (analisi dei casi) che sembra ampiamente diffuso nell'attuale prassi dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù nei Cantoni della Svizzera tedesca. Va precisato che la definizione adottata comprende un'ampia gamma di tipologie e non si riferisce specificatamente o esclusivamente all'analisi ordinata da un'autorità.

Contrariamente alle prestazioni di base presentate finora, l'analisi dei casi non mira in primo luogo ad influenzare direttamente la situazione e la sua evoluzione (tramite la consulenza, il sostegno, l'educazione, la formazione, la promozione, l'accompagnamento ecc.), bensì a raccogliere valutazioni e dati sulla situazione e la sua evoluzione che servono a motivare le decisioni di aiuto e, se del caso, i provvedimenti che le autorità dovranno adottare. L'analisi presuppone sia il contatto diretto e lo scambio tra professionisti e utenti, sia la partecipazione e la collaborazione di questi ultimi. Consiste nel raccogliere, interpretare e valutare le informazioni, alcune delle quali possono essere ottenute solo grazie all'interazione diretta con gli utenti e spesso, nel caso di quelle più importanti, unicamente nell'ambito del dialogo tra operatori e utenti. Il processo di analisi ha un forte impatto sull'instaurazione e lo sviluppo delle relazioni tra operatori e utenti e sul processo di sostegno successivo.

Situazioni, problematiche e sfide

I bambini, i giovani e le famiglie sono confrontati a sfide molto diverse. Per gestirle, attivano risorse di vario tipo. In molti casi sono in grado di superare situazioni difficili senza supporto esterno. Possono però verificarsi eventi o situazioni nei quali le risorse personali o familiari non bastano (dal punto di vista temporale, materiale o sociale). Generalmente queste situazioni problematiche sembrano estremamente complesse. L'unica cosa chiara è che «bisogna fare qualcosa», «manca qualcosa» o «qualcosa non va», mentre non è chiaro chi ha quale problema (con chi), chi è toccato da quale situazione di disagio, quali risorse possono essere mobilitate e su quali concezioni, valori e motivazioni può poggiare l'aiuto. L'analisi dei casi risponde quindi a una duplice sfida: se da un lato nelle situazioni critiche la capacità degli attori di orientarsi e di trovare autonomamente delle soluzioni è limitata dalla situazione stessa, dall'altro non è chiaro con quali prestazioni e a quali bisogni il sistema di aiuto può dare una risposta e quali obiettivi possono essere raggiunti e in che modo.

L'analisi dei casi può essere pertanto considerata un processo indispensabile della gestione di casi. Si distinguono tre situazioni tipiche: (1) una persona (o una famiglia) si rivolge a un

servizio specializzato o a un'autorità competente segnalando che si trova in una situazione problematica e che necessita di aiuto; (2) un servizio specializzato in contatto con un minore o una famiglia ha l'impressione che vi sia una situazione problematica che sembra ancora confusa e che va chiarita; (3) all'autorità competente secondo il diritto cantonale (autorità tutoria; dal 2013 autorità di protezione dei minori e degli adulti) viene segnalata una situazione di minaccia per il benessere di un minore (segnalazione di minaccia)²¹².

La terza situazione merita un approfondimento. In caso - supposto o provato - di maltrattamento fisico, sessuale o psicologico, negligenza, minaccia a seguito di esposizione alla violenza di coppia o di messa in pericolo di sé stessi o di altri minori, l'autorità competente è tenuta ad appurare i fatti per determinare se deve intervenire per garantire la protezione del minore (cfr. Häfeli 2005, pag. 265). In tal caso si applicano i principi della proporzionalità e della sussidiarietà. La procedura è stabilita dall'articolo 446 capoverso 2 del Codice civile (nuova versione, modifica del 19 dicembre 2008): «Essa [l'autorità di protezione degli adulti] raccoglie le informazioni occorrenti e assume le prove necessarie. Può incaricare degli accertamenti una persona o un servizio idonei». Il capoverso concretizza il principio inquisitorio «rendendo possibile un appropriato ed efficace chiarimento della situazione e consentendo di incaricare degli accertamenti una persona o un servizio idonei, per esempio un cancelliere, un assistente sociale, un medico o un altro specialista. Dovrebbe così essere possibile sgravare i membri dell'autorità [di protezione dei minori e degli adulti] dai lavori di routine» (Messaggio concernente la modifica del Codice civile svizzero del 28 giugno 2006, pag. 6465). Le persone coinvolte sono tenute a collaborare, mentre l'autorità o il servizio incaricato sono tenuti ad ascoltare il minore. «Il figlio è sentito personalmente e in maniera adeguata dall'autorità di protezione dei minori o da un terzo incaricato, eccetto che la sua età o altri motivi gravi vi si oppongano» (art. 314a del Codice civile, nuova versione, modifica del 19 dicembre 2008).

Nell'accertare eventuali minacce contro il bene del minore, una delle difficoltà è data dal fatto che spesso già solo l'annuncio dell'avvio di un'analisi suscita comprensibilmente paure e resistenze nelle persone che svolgono compiti educativi. I professionisti incaricati degli accertamenti hanno spesso il compito di affrontare temi delicati e difficili - talvolta colpevolizzanti - e al contempo cercano di costruire un rapporto di fiducia e di ottenere da chi svolge compiti educativi la disponibilità a collaborare (Gerber 2011, pag. 311). Nell'ottica giuridica (proporzionalità, sussidiarietà) e in quella professionale (garanzia duratura del benessere del minore, promozione delle competenze educative dei genitori, avvio di una relazione di lavoro) occorre considerare le analisi disposte dall'autorità come ultima ratio badando a non precludere inutilmente l'accesso a prestazioni di aiuto e lasciandolo il più possibile aperto. A

²¹² L'analisi può essere attivata anche su richiesta di giudici e autorità, che possono incaricare servizi specializzati competenti in materia di aiuto all'infanzia e alla gioventù di accertare determinati fatti e situazioni. In genere questi accertamenti servono a tutelare il bene del minore nelle decisioni dei tribunali e delle autorità (ad es. tribunali specializzati in materia di diritto di famiglia, autorità competenti in materia di stranieri ecc.).

prescindere dal fatto che l'analisi sia stata ordinata o condotta d'intesa con i genitori, occorre, nell'interesse di una protezione efficace del minore, esaurire tutte le possibilità che concorrono a costruire un rapporto cooperativo e di fiducia tra professionisti da un lato e genitori, persone con compiti educativi e minori dall'altro. La qualità di questo rapporto ha un influsso diretto sull'efficacia delle prestazioni (Dale 2004; Department for Education 2011, pag. 23).

Obiettivi e risultati attesi

L'analisi dei casi serve a preparare decisioni motivate sulle prestazioni e/o sugli eventuali interventi in modo tale che la loro attuazione sia adatta al caso specifico. Si propone quindi di fornire risposte alle seguenti domande: quali sono i bisogni? Quali diritti a prestazioni o quali obblighi di intervento sono in gioco? Quali prestazioni sono necessarie e idonee? Quali interventi sono eventualmente necessari? Quali obiettivi realistici e appropriati possono essere raggiunti con le prestazioni e/o gli interventi considerati? Con che tempistica possono essere raggiunti realisticamente questi obiettivi?

Da un lato l'analisi dei casi include la raccolta di informazioni sugli elementi «oggettivi» osservabili delle condizioni vita e delle risorse disponibili, dall'altro (e in maggior misura) si basa su informazioni soggettive che richiedono un'interpretazione - informazioni sul livello di sviluppo del minore, sulle relazioni tra adulti e minori, sul modo in cui gli attori di un sistema familiare vedono la loro situazione e su come la vedono gli altri, sulla rete sociale e sul sistema di valori. Proprio per questo è assolutamente necessario avvalersi del know-how di professionisti, che consta di conoscenze teoriche ed empiriche ma anche di esperienza. Questo know-how permette di individuare indicatori affidabili («sintomi») e fornisce punti di riferimento necessari alla loro interpretazione e alla loro integrazione in valutazioni, conclusioni e previsioni.

A questo punto è opportuno ritornare sul tema dell'accertamento delle minacce per il benessere e lo sviluppo del minore. Sia la constatazione dell'esistenza reale di una minaccia, sia la valutazione del rischio devono fondarsi su conoscenze scientifiche e sul know-how di professionisti e coinvolgere gli attori del contesto familiare. Per capire meglio il lavoro di analisi è opportuno tener presente che la minaccia per il benessere del minore non è un «elemento materiale» distinto, chiaramente osservabile in quanto tale, bensì un concorso di azioni e omissioni, eventi, interazioni e vissuto. In definitiva, si tratta di chiarire se e in che misura i bisogni fondamentali del minore (in funzione dell'età) sono soddisfatti in un determinato contesto di vita e in che modo le lacune possono essere colmate nel miglior modo possibile (cfr. Kinderschutz-Zentrum Berlin 2009, pag. 22 segg.; Kindler et al. 2006).

La valutazione di queste minacce si svolge generalmente in condizioni di incertezza. Una strategia per superare tale incertezza consiste nello strutturare il compito di valutazione (Kindler 2006, pag. 59). Occorre ad esempio distinguere tra valutazione iniziale della minaccia, valutazione della sicurezza, accertamento dei sospetti di maltrattamento e negligenza, valutazione del soddisfacimento dei bisogni del minore (sicurezza fisiologica, protezione dalle minacce e dai pericoli legati all'ambiente, legami sociali, sistema di valori, esperienze

sociali, cognitive, emotive e etiche), valutazione dei deficit di sviluppo, dei disturbi comportamentali e dei punti di forza del minore, valutazione delle risorse e delle competenze di cura, assistenza e educazione come pure, eventualmente, della capacità di cambiamento dei titolari dell'autorità parentale (cfr. Kindler 2006). Anche il Kinderschutz-Zentrum di Berlino (centro per la tutela dei minori) è convinto dell'utilità di strutturare la valutazione (entità del danno, relazione genitori-figli, capacità e volontà dei genitori di cooperare, risorse dei genitori e dei figli). Propone una procedura adattata ai processi e sottolinea l'importanza che assumono l'atteggiamento degli operatori professionisti nei confronti dei genitori e la necessità di tematizzare i pericoli identificati nel corso del colloquio con i genitori (Kinderschutz-Zentrum Berlin 2009, pag. 91 segg.). In questo contesto si inseriscono anche le recenti proposte a favore di una gestione dei rischi basata sul dialogo nella protezione dell'infanzia (Biesel 2008).

Nel frattempo anche nell'area germanofona sono stati elaborati elenchi di caratteristiche, inventari dei rischi e altri strumenti per facilitare il lavoro di analisi dei professionisti (Deegener/Körner 2008; Jordan 2005; Kindler et al. 2006; Körner/Deegener 2011; Reich 2005; Schultz 2005). La loro funzione consiste principalmente nel rilevare gli elementi fattuali che si sono dimostrati essere importanti indicatori di situazioni di negligenza, maltrattamento o di altre violazioni dell'integrità e nell'indirizzare il processo professionale di diagnosi e di comprensione. Individuare e elencare gli indicatori è il primo passo necessario; tuttavia per avvicinarsi alla famiglia e identificare gli interventi di aiuto mirati è estremamente importante capire i meccanismi di sviluppo e l'interazione tra fattori di rischio e fattori di protezione (cfr. Deegener/Körner 2011, pag. 226). L'impiego di elenchi di caratteristiche e inventari dei rischi presuppone in ogni caso l'esistenza in parallelo di programmi di qualificazione, di garanzia e sviluppo della qualità come pure l'integrazione nelle strutture, procedure e nella cultura dell'organizzazione che svolge l'analisi. Nel processo di analisi dei casi la presa di contatto con la famiglia e la costruzione di un rapporto di fiducia con il minore e gli educatori restano indispensabili. La costruzione del rapporto di fiducia mira a fare in modo che i titolari dell'autorità parentale diventino partner nella protezione del minore da ulteriori minacce.

Considerando tutte le situazioni e forme di analisi menzionate, si può affermare che in molti casi non è possibile né opportuno dissociare in modo netto e totale sul piano temporale il processo di analisi da quello di sostegno. Questo almeno per i casi in cui non si può aspettare che si concluda il processo di analisi, peraltro minuzioso e complesso, prima di concedere una prestazione di sostegno. Inoltre il modo in cui un intervento/una prestazione di sostegno viene interpretato/a e percepito/a dal minore e dai titolari dell'autorità parentale fornisce informazioni importanti sul tipo di prestazioni che meglio (o peggio) si presta nel caso concreto, sul grado di disponibilità dei titolari dell'autorità parentale a collaborare e ad intraprendere cambiamenti e sui fattori che influenzano tale disponibilità. Una prima offerta di assistenza può fornire elementi utili per determinare l'opportunità di ordinare misure di aiuto.

2.5 Gestione dei casi

Definizione

Per «gestione dei casi» si intende la presa a carico di una situazione da parte di un professionista incaricato che si occupa del caso in modo attivo, strutturato e sistematico per un periodo prolungato. La gestione dei casi va quindi oltre la responsabilità formale a tempo indeterminato o l'attuazione di una misura in una situazione specifica. Il professionista responsabile del caso organizza e coordina il processo di erogazione delle prestazioni. Provvede affinché le decisioni vengano adottate e applicate, si assicura che i soggetti seguiti beneficino di prestazioni in funzione del bisogno e che le richieste ai fornitori di prestazioni siano formulate in modo chiaro, se del caso coordina le varie prestazioni da fornire. Verifica se le misure producono i risultati attesi e se è necessario adattare o interromperle. È inoltre l'interlocutore di fiducia del minore o del genitore e lo affianca durante l'intero processo. La gestione dei casi si ispira all'approccio del case management (Löcherbach/Mennemann/Hermsen 2009; Neuffer 2009; Wendt 2011).

Situazioni, problematiche e sfide

Nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù il processo di sostegno segue generalmente un lungo percorso: primo contatto, vari colloqui, coinvolgimento di più servizi e specialisti, determinazione dell'eventuale bisogno e di una prestazione adatta, motivazione del tipo di prestazione più opportuna, decisione e attuazione della decisione. Ogni situazione è molto complessa e implica la presenza di numerosi attori che devono comunicare e coordinare i propri sforzi (minore, titolari dell'autorità parentale, servizi specializzati, autorità, fornitori di prestazioni ecc.). È quindi opportuno che un professionista si incarichi del coordinamento e della gestione per un periodo prolungato.

Obiettivi e risultati attesi

La gestione dei casi può fornire un importante contributo per migliorare l'accessibilità dei servizi specializzati e delle prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù (contatto con un interlocutore unico, conoscenza che l'operatore ha delle prestazioni, delle offerte e dei possibili fornitori) e migliorare l'efficacia dei mezzi impiegati (informazioni centralizzate, mandati di prestazione chiari, monitoraggio costante del processo di sostegno, se necessario adeguamento o interruzione delle misure). La gestione dei casi supporta l'osservazione «interessata» delle offerte disponibili e può quindi contribuire a identificare le eventuali lacune.

Gruppi destinatari e livelli di intervento

La gestione dei casi non è opportuna solo per i processi di sostegno in cui i minori o i genitori ricorrono a prestazioni disposte dalle autorità (misure di protezione) o in cui viene formalmente aperta una curatela, bensì per tutti i processi di sostegno.

3 Accesso alle prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

Per disporre di un quadro preciso di un sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù è utile distinguere, oltre che le diverse prestazioni (in funzione delle problematiche, dei gruppi destinatari, delle finalità, dell'intensità di intervento ecc.), anche i vari tipi di accesso alle prestazioni. Nel caso del sistema svizzero di aiuto all'infanzia e alla gioventù si possono distinguere tre tipi di accesso²¹³:

Accesso generale: tutti coloro che appartengono a un determinato gruppo di destinatari o di aventi diritto hanno libero accesso alla prestazione e possono richiederla autonomamente.

Accesso basato su una decisione di un organo autorizzato: un organo autorizzato (autorità, servizio specializzato) decide di concedere a una persona (a più persone o a una famiglia) l'accesso a una o più prestazioni. La decisione poggia generalmente sulla valutazione di uno specialista riguardo al bisogno («indicazione») e/o all'esistenza di un diritto alla prestazione²¹⁴.

Accesso basato su una decisione o una disposizione amministrativa o giudiziaria: la decisione o la disposizione può subentrare in due casi: per disciplinare i diritti e i doveri dei genitori nei confronti dei figli (p. es. custodia, autorità parentale, controllo educativo, azioni e negligenze specifiche) e per imporre il ricorso a prestazioni nei casi in cui vi sono buoni motivi per ritenere che le prestazioni possano preservare il benessere del minore o ripristinarlo.

Le disposizioni del Codice civile sulla protezione dei minori concedono alle autorità competenti un ampio margine di manovra. In linea di massima tutte le prestazioni di base menzionate in questo rapporto possono anche essere disposte dalle autorità. Nei casi in cui interviene la protezione statale del benessere dei minori, le prestazioni disposte sono perlopiù quelle riassunte nel capitolo 1 alle categorie (2) consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà e (3) aiuti complementari all'educazione. Nei casi in cui la prescrizione di prestazioni è necessaria e proporzionata, le prestazioni appropriate e adeguate presentano generalmente un'intensità di intervento elevata. Questo risulta tra l'altro dai principi di sussidiarietà e di proporzionalità applicabili all'attuazione delle disposizioni sulla protezione dell'infanzia contenute nel Codice civile (Häfeli 2007, pag. 287) e dal fatto che l'attribuzione di prestazioni da parte di professionisti è vincolata ai principi della conformità al bisogno e alla situazione.

I tre tipi di accesso menzionati formano un continuum, che va dalla richiesta autonoma di prestazioni al ricorso consensuale a prestazioni fino alla prescrizione di prestazioni da parte

²¹³ Per la distinzione dei tipi di accesso cfr. l'intervento di Blülle (2011, pag. 5) alla conferenza del 5 maggio 2011 dell'Associazione svizzera delle curatrici e dei curatori professionali.

²¹⁴ Ad es. diritto alle prestazioni secondo la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, cfr. anche cap. 4.1.3.

dell'autorità. Al contempo costituiscono ogni volta costellazioni diverse in termini di rapporti di forza tra minori, persone con compiti educativi e genitori, autorità, servizi specializzati e fornitori di prestazioni e creano quindi presupposti diversi per i processi di sostegno, educazione e sviluppo (Blülle 2008; Mey 2008). La richiesta autonoma e il ricorso consensuale a prestazioni offrono una base nettamente migliore per instaurare rapporti di fiducia e di lavoro tra i bambini, i giovani e i genitori da un lato e le autorità e mandatarî dall'altro. Conviene quindi limitare in linea di massima l'adozione di decisioni amministrative o giudiziarie alle situazioni nelle quali ciò è strettamente necessario per ottenere gli effetti desiderati.

4 Basi normative dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

Questo capitolo presenta le basi normative che disciplinano l'attivazione, la concessione e la prescrizione, da parte delle autorità, di prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù. Al momento non è disponibile un elenco completo delle pertinenti basi normative vigenti in Svizzera. In particolare, manca una presentazione comparativa dello stato del processo normativo nei Cantoni. Poiché quest'aspetto non può essere trattato in questo capitolo, ci limiteremo a passare in rassegna le basi normative federali, esaminando solo in modo sintetico l'evoluzione del diritto nei Cantoni.

4.1 Leggi federali

4.1.1 Costituzione federale

L'articolo 11 della Costituzione federale (Protezione dei fanciulli e degli adolescenti) riconosce che i minori sono titolari di diritti che esercitano autonomamente nel limite della loro capacità e conferisce loro il diritto a «particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo».

Secondo l'articolo 41 (Obiettivi sociali) la Confederazione e i Cantoni si impegnano, nell'ambito delle loro competenze costituzionali e a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, affinché «la famiglia sia promossa e protetta quale comunità di adulti e bambini» (lett. c), «i fanciulli e gli adolescenti nonché le persone in età lavorativa possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità» (lett. f), «i fanciulli e gli adolescenti siano aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica» (lett. g) e «ognuno sia partecipe della sicurezza sociale» (lett. a).

In virtù dell'articolo 67, nell'adempimento dei loro compiti la Confederazione e i Cantoni tengono conto degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù.

4.1.2 Codice civile

Il Codice civile (CC) contiene le disposizioni fondamentali sul diritto delle persone e di famiglia, la parentela, la filiazione (inclusa l'adozione), l'obbligo di mantenimento dei genitori, l'autorità parentale e la protezione dell'infanzia.

Autorità parentale

Il Codice civile sottopone i minori all'autorità parentale (art. 296 CC), conferisce ai genitori il compito di «dirigere le cure e l'educazione in considerazione del bene del figlio» e il diritto di scegliere liberamente il luogo di residenza (art. 301 CC). Obbliga inoltre i genitori ad educare i figli secondo la loro condizione promuovendone e proteggendone lo sviluppo fisico, intellettuale e morale, a procurare loro un'appropriata istruzione generale e professionale e a

cooperare appropriatamente con la scuola e, ove le circostanze lo richiedano, con le istituzioni pubbliche e d'utilità pubblica per l'aiuto alla gioventù (art. 302 CC).

Protezione dei minori

Gli articoli 307-311 (CC, sottosezione C Protezione del figlio) disciplinano i presupposti in base ai quali lo Stato, nella sua funzione di autorità tutoria, è legittimato e tenuto a limitare l'autonomia dei genitori nella cura e nell'educazione dei figli, a sottrarre loro le competenze decisionali in materia di educazione, formazione e scelta del luogo di domicilio e ad attribuirsele, per gradi e conformemente al principio di proporzionalità. L'intervento dello Stato nell'autonomia genitoriale è legittimo quando il bene del minore è minacciato: «Se il bene del figlio è minacciato e i genitori non vi rimediano o non sono in grado di rimediarevi, l'autorità tutoria ordina le misure opportune per la protezione del figlio. (...) L'autorità tutoria può segnatamente ammonire i genitori, gli affiliati od il figlio, impartire loro istruzioni per la cura, l'educazione o l'istruzione e designare una persona o un ufficio idoneo che abbia diritto di controllo e informazione» (art. 307 CC).

Quale ulteriore misura a tutela del minore il Codice prevede la nomina di un curatore, che ha il compito di consigliare e aiutare i genitori nella cura del figlio (art. 308 CC). L'autorità tutoria può conferire al curatore speciali poteri, segnatamente «la rappresentanza del figlio per salvaguardarne il diritto al mantenimento o diritti d'altra natura e la vigilanza delle relazioni personali» (art. 308 cpv. 2). L'articolo prevede inoltre che l'autorità parentale può essere corrispondentemente limitata (art. 308. cpv. 3).²¹⁵

Il grado successivo di trasferimento della responsabilità allo Stato è la privazione della custodia parentale: «Quando il figlio non possa essere altrimenti sottratto al pericolo, l'autorità tutoria deve toglierlo alla custodia dei genitori, o dei terzi presso cui egli si trova, e ricoverarlo convenientemente» (art. 310 CC). Il Codice prevede la privazione della custodia parentale anche su istanza dei genitori o del minore «nel caso in cui le relazioni siano così gravemente turbate che non si possa più esigere ragionevolmente la convivenza ulteriore e, secondo le circostanze, non si possa rimediare altrimenti» (art. 310 cpv. 2).

L'ultimo stadio di questo continuum prevede la privazione dell'autorità parentale. Tale misura è legittima da un lato quando i genitori non sono in grado di esercitare debitamente l'autorità parentale o «non si sono curati seriamente del figlio o hanno violato gravemente i loro doveri nei suoi confronti» e dall'altro se altre misure per la protezione del figlio sono rimaste infruttuose o sembrano a priori insufficienti (art. 311 CC).

²¹⁵ La curatela è la misura di protezione dell'infanzia disposta con maggiore frequenza dall'autorità tutoria. La statistica svizzera delle misure di protezione dell'infanzia, realizzata dal 1996, mostra che in media più della metà delle misure attivate in un anno sono decisioni di curatela secondo l'art. 308 CC. Nel 2009 la statistica rileva un totale di 40 550 misure, di cui 23 831 curatele, 3537 privazioni della custodia parentale e 417 privazioni dell'autorità parentale. Complessivamente, nel 2009 sono state rilevate 15 385 nuove misure, contro le 8536 registrate dieci anni prima (Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti s.a.).

Dal gennaio 2000 il Codice civile prevede che «prima di ordinare una misura a protezione del figlio, l'autorità tutoria o il terzo incaricato lo sentono personalmente e in modo appropriato, a meno che la sua età o altri motivi gravi vi si oppongano» (art. 314 CC).

4.1.3 Ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin)

L'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin, stato 1° gennaio 2008) disciplina le condizioni dell'accoglienza di minori in una famiglia, in istituti e a giornata e dell'adozione e rappresenta la normativa di riferimento in materia di affidamento dei minori e adozione. L'OAMin sottopone alla vigilanza dell'autorità «l'accoglimento di minorenni fuori della casa dei genitori» (art. 1). Stabilisce l'obbligo di autorizzazione per i rapporti di affiliazione, designa le autorità competenti e formula le condizioni che disciplinano l'ottenimento e la revoca delle autorizzazioni. Definisce inoltre le autorità competenti e le premesse per l'autorizzazione delle adozioni. Dall'entrata in vigore dell'ordinanza i motivi e le forme di accoglienza extrafamiliare sono cambiati notevolmente e si sono diversificati, tanto che dal 2008 la revisione dell'OAMin figura nell'agenda politica. Nel 2009 e nel 2010 sono state poste in consultazione varie versioni riviste dell'ordinanza, ribattezzata «ordinanza sull'accudimento di minori», che hanno suscitato pareri contrastanti. Nei pareri si è evidenziata la necessità di adeguare anche determinate disposizioni del Codice civile che disciplinano l'accoglienza di minori. Si è quindi deciso (giugno 2011) di raggruppare in un primo tempo le nuove disposizioni sull'adozione contenute nella versione rivista dell'ordinanza sull'accudimento dei minori e quelle dell'ordinanza sul collocamento in vista d'adozione in un'ordinanza specifica sull'adozione (OAdoz), la cui entrata in vigore è fissata al 1° gennaio 2012. I lavori di revisione dell'ordinanza sull'accudimento dei minori proseguiranno dopo la revisione delle pertinenti disposizioni del Codice civile (Ufficio federale di giustizia - Dipartimento federale di giustizia e polizia 2011).

4.1.4 Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati

La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) stabilisce che «ogni persona la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata direttamente lesa a causa di un reato (vittima) ha diritto all'aiuto». Tale diritto si estende anche al coniuge, ai figli e ai genitori della vittima nonché alle altre persone unite alla vittima da legami analoghi (congiunti; art. 1 LAV). Dall'entrata in vigore della legge nel gennaio 2009 i minori che hanno subito violenza fisica o sessuale e/o sono stati esposti alla violenza di coppia e domestica hanno diritto a prestazioni di aiuto. La legge comprende un'ampia gamma di prestazioni che va dall'aiuto immediato a forme di risarcimento e riparazione morale, passando dal sostegno a lungo termine per elaborare e superare le conseguenze del reato subito.

La legge obbliga i Cantoni a provvedere affinché siano a disposizione consultori privati o pubblici autonomi nel loro settore di attività e a tener conto dei bisogni particolari delle diverse categorie di vittime (art. 9 LAV). Le prestazioni dei consultori comprendono l'assistenza medica, psicologica, sociale, materiale e giuridica (Dipartimento federale di giustizia e

polizia DFGP 2008 [stato 1° gennaio 2011]). Il personale dei consultori sottostà all'obbligo del segreto. Tale obbligo decade se la persona che riceve consulenza vi acconsente. I consultori intervengono anche per compiti legati alla protezione dell'infanzia. Se l'integrità fisica, psichica o sessuale di una vittima minorenni o di un'altra persona minorenni è seriamente minacciata, il consultorio può informare l'autorità tutoria o denunciare il reato all'autorità di perseguimento penale. Per facilitare alle vittime l'accesso alle prestazioni, la legge attribuisce alle autorità di perseguimento penale il compito di informare le vittime in merito alle prestazioni di aiuto.

4.1.5 Ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo

L'ordinanza dell'11 giugno 2010 sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo disciplina l'attuazione da parte della Confederazione di provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani, l'attuazione di provvedimenti per il rafforzamento dei diritti del fanciullo e la concessione di aiuti finanziari federali per l'attuazione da parte di terzi dei provvedimenti (art 1).

Sono considerati meritevoli di finanziamento ai sensi dell'ordinanza i programmi, le attività regolari e i progetti che contribuiscono a «a. proteggere i fanciulli e i giovani: 1. da ogni forma fisica o psicologica di violenza, oltraggio, brutalità, abbandono, negligenza, maltrattamento o sfruttamento e da ogni forma di abuso o molestia sessuale; 2. dai rischi connessi all'utilizzazione dei media, siano essi elettronici, interattivi o di altro genere, segnatamente dalle rappresentazioni di violenza o pornografia, dalle insidie e dalle molestie, comprese quelle sessuali», come pure a «prevenire i comportamenti violenti dei giovani» e «rafforzare i diritti del fanciullo» (art. 3).

L'ordinanza disciplina inoltre le condizioni e i requisiti per la concessione di aiuti finanziari (coordinamento con altri provvedimenti, collaborazione con altri attori, ricorso a specialisti, garanzia della qualità, valutazione dell'attuazione e degli effetti del provvedimento; art 15), designa l'autorità competente per l'esame delle domande e la concessione di aiuti finanziari (Ufficio federale delle assicurazioni sociali, art. 14), stabilisce le regole per il calcolo degli aiuti finanziari (art. 9) e definisce le condizioni quadro per i contratti di prestazione (art. 11).

4.1.6 Legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG)

La legge federale del 6 ottobre 1989 per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG, stato: 27 dicembre 2006) disciplina la promozione, da parte della Confederazione, delle attività giovanili extrascolastiche d'interesse nazionale (art. 1). Secondo la legge, le attività giovanili extrascolastiche «forniscono, a fanciulli ed a giovani, possibilità di sviluppare la personalità nonché di dedicarsi a responsabilità politiche e sociali collaborando attivamente in organizzazioni giovanili, per esempio assumendo funzioni direttive, assistenziali o consultive» (art. 2). La LAG disciplina i requisiti, le condizioni quadro e le forme di promozione da parte della Confederazione sotto forma di sussidi rego-

lari (istituzionali) o specifici (progetti). I sussidi sono tuttavia riservati alle istituzioni e progetti d'interesse nazionale.

4.1.7 Legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG)²¹⁶

Con la legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG), che sostituisce l'odierna legge sulle attività giovanili LAG, la Confederazione intende adeguare la promozione delle attività extrascolastiche destinate ai bambini e ai giovani ai mutamenti intervenuti a livello sociale e al contempo intensificarla e ristrutturarla. La nuova legge prevede di potenziare gli aiuti finanziari federali alle istituzioni private responsabili della formazione extrascolastica (associazioni, organizzazioni, gruppi) e vincolarli maggiormente a criteri di contenuto. La legge prevede che anche i Cantoni potranno richiedere e ottenere aiuti finanziari per ampliare e sviluppare attività giovanili extrascolastiche. Saranno promossi in modo mirato i progetti modello cantonali o comunali di portata nazionale. Inoltre la legge prevede strutture che dovranno contribuire a migliorare il coordinamento tra gli organi federali competenti ed estenderlo a tutti gli attori del settore. La legge non solo promuove progetti modello e progetti e programmi singoli (come invece fa l'ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo), ma versa anche aiuti finanziari a singole organizzazioni per la struttura gestionale e per lo svolgimento di attività regolari e il loro sviluppo costante. La legge favorisce in particolare le attività giovanili e potrebbe contribuire a stabilizzare ed ampliare le offerte e le prestazioni in questo settore. L'entrata in vigore della legge è prevista per il 2013.

4.2 Leggi cantonali

Undici Cantoni e Semicantoni si sono dotati di leggi e/o regolamenti che disciplinano - con finalità e priorità diverse - questioni legate all'aiuto all'infanzia e alla gioventù e la partecipazione dei minori alla vita sociale.

- Basilea Campagna: Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe del 5 settembre 2006 (basata sulla legge cantonale sull'assistenza sociale - Sozialhilfegesetz)
- Basilea Città: Gesetz betreffend kantonale Jugendhilfe del 17 ottobre 1984; nuova versione della legge in elaborazione.
- Berna: Gesetz über Jugendhilfe und Koordination durch die Kantonale Jugendkommission del 19 gennaio 1994
- Friburgo: Loi sur l'enfance et la jeunesse/Jugendgesetz del 12 maggio 2006 e pertinente Règlement sur l'enfance et la jeunesse (REJ)/Jugendreglement (JuR) del 17 marzo 2009

²¹⁶ Le spiegazioni di questo capitolo sono tratte da un comunicato stampa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali del 17 settembre 2010 (Ufficio federale delle assicurazioni sociali 2010) e dal testo della legge nella versione del 30 settembre 2011, FF **2011** 6621; cfr <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2011/6621.pdf>, consultato l'11 gennaio 2012.

- Ginevra: Loi sur l'enfance et la jeunesse del 28 giugno 1958
- Giura: Loi sur la politique de la jeunesse del 22 novembre 2006
- Obvaldo: Gesetz über die Jugendhilfe e Verordnung zum Gesetz über die Jugendhilfe (entrambe del 1973)
- Ticino: Legge sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili (Legge giovani) del 2 ottobre 1996 e Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) del 15 settembre 2003
- Vaud: Loi sur la protection des mineurs del 4 maggio 2004 e Loi sur le soutien aux activités de la jeunesse del 27 aprile 2010
- Vallese: Jugendgesetz/Loi en faveur de la jeunesse dell'11 maggio 2000
- Zurigo: Gesetz über die Jugendhilfe (Jugendhilfegesetz) del 14 giugno 1981; nuova versione con un nuovo titolo (Kinder- und Jugendhilfegesetz) in preparazione.

La funzione principale delle leggi cantonali è di dare fondamento legale e legittimità ai compiti e alle spese del Cantone nel settore dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e in quello della formazione, accoglienza e promozione extrascolastiche dei minori e definire le linee guida attuative. Le leggi e i regolamenti cantonali stabiliscono inoltre le finalità generali delle attività da promuovere e definiscono i gruppi destinatari e i settori di intervento nonché, in alcuni casi, determinate forme di aiuto. Laddove vengono menzionate e disciplinate singole forme di aiuto o prestazioni, si tratta generalmente di prestazioni classiche come il collocamento in istituto o l'aiuto residenziale (p. es. Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe BL), la consulenza, in particolare educativa (p. es. Jugendgesetz BS; Gesetz über die Jugendhilfe OW; Jugendgesetz VS; Jugendhilfegesetz ZH), educazione precoce speciale e consulenza per la prima infanzia (Jugendgesetz VS) come pure aiuto per i minori in affido o per le istituzioni che offrono attività del tempo libero (p. es. Jugendgesetz BS). Le legge del Canton Friburgo prevede disposizioni sull'assistenza sociopedagogica e sull'accoglienza extrafamiliare dei minori, mentre il pertinente regolamento contempla disposizioni sulle strutture diurne. Altri aspetti disciplinati sono le competenze (p. es. del Cantone e dei Comuni), l'organizzazione, la collaborazione tra vari servizi e la collaborazione tra istituti e organizzazioni pubbliche e private. Le leggi cantonali più recenti sull'aiuto all'infanzia e alla gioventù (Vallese 2000, Friburgo e Giura 2006) recepiscono i principi generali relativi ai diritti dei minori contenuti nella Costituzione federale e nella Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (Vollmer 2008, pag. 260).

Dalla rassegna delle disposizioni normative federali e cantonali si possono trarre le seguenti conclusioni:

Le basi normative che disciplinano l'attivazione, la concessione e la prescrizione da parte dell'autorità di prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù sono condizionate dalle strutture federalistiche del diritto e rispettano il principio della sussidiarietà, il che si ripercuote sull'assetto delle responsabilità. Le competenze sono quindi ripartite in modo flessibile tra enti privati e pubblici, Confederazione, Cantoni e Comuni.

Le disposizioni volte a indirizzare e gestire l'offerta sono state integrate solo da poco in leggi specifiche. Quando esistono, riguardano generalmente le attività extrascolastiche per i bam-

bini e i giovani, la formazione extrascolastica, la prevenzione e la loro promozione grazie a risorse finanziarie della Confederazione. Nel settore dell'aiuto all'infanzia, invece, solo raramente le competenze per la pianificazione e il coordinamento dell'offerta e per la garanzia e lo sviluppo della qualità sono sancite per legge e sono accompagnate da un certo potere decisionale.

La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) è l'unica legge a conferire esplicitamente ai minori che soddisfano determinati requisiti il diritto a prestazioni che rispondono ai bisogni individuali. Provvede inoltre affinché in tutti i Cantoni vi sia un'offerta di consultori e di prestazioni di aiuto adattata ai bisogni delle diverse categorie di vittime di reati contro l'integrità fisica, psichica e sessuale. Anche dal punto di vista di un'offerta intercantonale di base di prestazioni specializzate e professionali, questa legge rappresenta un'eccezione nel settore dei servizi e delle offerte destinati all'infanzia e alla gioventù, anche se dal punto di vista materiale si limita a una gamma ristretta di misure. Ad avere diritto all'aiuto sono i bambini, i giovani e i loro familiari a condizione di essere stati vittime di un reato.

Né la Costituzione federale né il Codice civile prevedono in senso stretto disposizioni su prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, il che è prevedibile se si considera la loro funzione e posizione nella struttura generale del diritto svizzero. Mentre la Costituzione federale, conformemente alla sua natura, definisce i diritti dei minori in generale come pure diritti di protezione e obiettivi sociali fondamentali, il Codice civile stabilisce i principi fondamentali della filiazione, della parentela, della famiglia e della genitorialità nonché i presupposti in virtù dei quali lo Stato o l'autorità tutoria sono legittimati ad intervenire nella sfera familiare. Formula inoltre i vari livelli di trasferimento allo Stato del potere decisionale e regolatorio in merito al minore, alla sua cura e alla sua educazione.

In virtù della sua natura, il Codice civile non è una normativa sulle prestazioni, bensì - nella prospettiva del diritto tutorio - sugli interventi (Häfeli 2005, pag. 24, 32; Piller/Schnurr 2006, pag. 118). Le disposizioni sulla protezione dell'infanzia si focalizzano sul concetto di protezione e non su quello di prestazione. Le misure previste per tutelare il benessere del minore possono permettere l'accesso a prestazioni o essere invocate per disporre l'attivazione di misure. L'autorità tutoria può ad esempio ordinare agli affidatari di ricorrere all'accompagnamento sociopedagogico familiare o di rivolgersi a un consultorio. Il processo di regolamentazione dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù si concentra sulle misure imposte e finora non si è occupato dell'accesso ad altre prestazioni. Di conseguenza, nelle strutture di aiuto più diffuse l'accesso alle prestazioni con un basso potenziale di stigmatizzazione e discriminazione dei beneficiari è ancora poco radicato.

Il sistema svizzero dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù è caratterizzato dalla complessità delle interazioni tra una legge federale che disciplina gli interventi dell'autorità - attuata peraltro in modo diverso nei vari Cantoni - e disposizioni cantonali eterogenee che regolano l'offerta di prestazioni. Ad eccezione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, non sembrano esserci disposizioni federali che regolano l'offerta di prestazioni e l'accesso a queste ultime.

Questa realtà spiega almeno in parte perché finora non si è sviluppata un'offerta di base trasparente e analoga in tutti i Cantoni. Il fatto che il processo di regolamentazione non sia andato oltre al disciplinamento delle misure disposte dall'autorità, spiega anche in gran parte perché le istituzioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù sono considerate da molti autorità di intervento anziché organismi dai quali i minori e le famiglie in situazioni di difficoltà possono ricevere aiuto e sostegno professionale senza essere messi sotto tutela o discriminati. Un sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù in cui le basi legali che disciplinano le prestazioni imposte sono nettamente più sviluppate di quelle che disciplinano le prestazioni non imposte incoraggia una cultura «interventista» e riduce le possibilità di richiesta attiva e tempestiva di aiuto. Ciò pregiudica in definitiva l'efficacia del sistema stesso.

5 Bibliografia

- Arnold, Claudia/Huwiler, Kurt/Raulf, Barbara/Tanner, Hannes/Wicki, Tanja (2008). Pflege-familien- und Heimplatzierungen. Eine empirische Studie über den Hilfeprozess und die Partizipation von Kindern. Zurigo: Rüegger.
- Baier, Florian (2008). Schulsozialarbeit. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (edit.). Schulische und schulnahe Dienste. Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Berna-Stoccarda-Vienna: Haupt.
- Baier, Florian/Heeg, Rahel (2011). Praxis und Evaluation von Schulsozialarbeit. Sekundäranalysen von Forschungsdaten aus der Schweiz. Wiesbaden: VS Verlag.
- Biermann, Benno (2001). Vollzeitpflege. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (edit.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. Pag. 598-631.
- Biesel, Kay (2008). Das Rettende in der Gefahr? Vom Case Management zum Risiko Management in der fallbezogenen Kinderschutzarbeit. In: sozialmagazin. 33. Jg. (10). Pag. 14 - 23.
- Blandow, Jürgen/Gintzel, Ulrich/Hansbauer, Peter (1999). Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. Münster: Votum.
- Blülle, Stefan (1996). Ausserfamiliäre Platzierung. Ein Leitfaden für zuweisende und platzierungsbegleitende Fachleute. Zurigo: Schweizerische Fachverband für Sozial- und Heilpädagogik.
- Blülle, Stefan (2008). Aus der Praxis: Aspekte der Dynamik im Beziehungsdreieck "Vormundschaftsbehörde - Mandatsträger - Klienten". In: Voll, Peter/Jud, Andreas/Mey, Eva/Häfeli, Christoph/Stettler, Martin (edit.). Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Lucerna: interact. Pag. 170-185.
- Blülle, Stefan (2011). Kinder und Jugendliche platzieren ... Vortrag an der Wiler Tagung des Ostschweizer Verbandes der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände am 05. Mai 2011. URL: <http://ovbb.ch/pdf/handoutfarbig.pdf> [consultato il 17.07.2011].
- Bürger, Ulrich (2001). Heimerziehung. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (edit.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. Pag. 632-663.
- Calder, Martin C. (2008) (edit.). Towards effective practice with involuntary clients in safe-guarding children work. Lyme Regis: Russel House.
- Cassée, Kitty (2010). Kompetenzorientierung: eine Methodik für die Kinder- und Jugendhilfe: Haupt.
- Cassée, Kitty/Los-Schneider, Barbara/Baumeister, Barbara/Gavez, Silvia (2010). Kompetenzorientierte Familienarbeit KOFA. Entwicklung, Implementierung und Evaluation eines manualisierten Programms für die Arbeit mit belasteten Familien. Schlussbericht. URL: http://www.sozialarbeit.zhaw.ch/fileadmin/user_upload/soziale_arbeit/Forschung/Forschungsberichte/laufend/Schlussbericht_KOFA_online.pdf [consultato il 17.07.2011].
- Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF. Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Eine Bestandesaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKKF/L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse. Un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF. Pag. 1-50. URL: http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_Pub_Kinderbet.pdf
http://www.ekff.admin.ch/c_data/f_Pub_Kinderbet.pdf (disponibile in tedesco e francese) [consultato il 26.02.2011].
- Conen, Marie-Luise/Cecchin, Gianfranco (2007). Wie kann ich Ihnen helfen, mich wieder loszuwerden? Therapie und Beratung in Zwangskontexten. Heidelberg: Carl-Auer.

Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA). Schweizerische Statistik der Kinderschutzmassnahmen Jahresvergleich (1996 - 2009). URL: http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/statistik/aktuell/03-Statistik_Kinderschutz_1996_-_2009_Website.pdf [consultato il 20.04.2011].

Dachverband Offene Jugendarbeit Schweiz (2007)/Association faîtière suisse de l'animation jeunesse en milieu ouvert. Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz. Grundlagen für Entscheidungsträger und Fachpersonen/Bases de réflexion pour décisionnaires et professionnels. URL: http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/ueber_Doj/broschur_grundlagen_web.pdf / http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/themen/jugendprojekte/offene_ja/broschur_Franz.pdf (disponibile in tedesco e francese).

Dale, Peter (2004). "Like a fish in a bowl": parents' perceptions of child protection services. In: Child Abuse Review. 13. Jg. (137-157).

Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (2008). Risikoerfassung bei Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Theorie, Praxis, Materialien. 2a edizione. Lengerich et al.: Pabst.

Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (2011). Risikofaktoren und Schutzfaktoren - Grundlagen und Gegenstand psychologischer, medizinischer und sozialpädagogischer Diagnostik im Kinderschutz. In: Körner, Wilhelm/Deegener, Günther (edit.). Erfassung von Kindeswohlgefährdung in Theorie und Praxis. Lengerich et al.: Pabst. Pag. 201-250.

Department for Education (2011) (edit.). The Munro Review of Child Protection: Final Report. A child-centred system. London URL: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm80/8062/8062.pdf>.

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP (2008 [stato 1° gennaio 2011]). Aiuto alle vittime in caso di reati in Svizzera secondo la legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV). Informazioni per le vittime di reati e i loro congiunti. URL: <http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/opferhilfe/opferhilfe-inlandstat-i.pdf> [consultato il 20.04.2011].

Fend, Helmut (2006). Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen. Wiesbaden: VS Verlag.

Fischer, Natalie/Kuhn, Hans-Peter/Klieme, Eckhard (2009). Was kann die Ganztagschule leisten? Wirkungen ganztägiger Beschulung auf die Entwicklung von Lernmotivation und schulischer Performanz nach dem Übergang in die Sekundarstufe In: Stecher, Ludwig/Allemann-Ghionda, Cristina/Helsper, Werner/Klieme, Eckhard (edit.). Ganztägige Bildung und Betreuung. Zeitschrift für Pädagogik, 54. Beiheft. Weinheim Basilea: Beltz.

Formazione genitori CH (2010). Elternkurse in der Schweiz. URL: http://www.elternbildung.ch/images/4_%C3%9Cbersicht_Elternkurse_Jan_10.pdf [consultato il 17.07.2011].

Formazione genitori CH (2011). Portrait von Elternbildung CH. URL: <http://www.elternbildung.ch/index.asp?PA=page.asp?DH=14&LA=d03> [consultato il 17.07.2011].

Forrer-Kasteel, Esther/Shenton-Bärlocher, Franziska (2008). Tagesstrukturen und Tagesschulen. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (edit.). Schulische und schulnahe Dienste. Berna: Haupt. Pag. 149-193.

Gassmann, Yvonne (2010). Pflegeeltern und ihre Pflegekinder. Münster: Waxmann.

Gehres, Walter (2005). Jenseits von Ersatz und Ergänzung. Die Pflegefamilie als eine andere Familie. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik. 3. Jg. Pag. 246-272.

Gerber, Christine (2011). Kinderschutz - von der Checkliste zur persönlichen Fall- und Prozessverantwortung. In: Dörner, Wilhelm/Deegener, Günther (edit.). Erfassung von Kinde-

swohlgefährdung in Theorie und Praxis. Lengerich et al.: Pabst. Pag. 294-327.

Grossmann, Klaus E./Grossmann, Karin (2009) (edit.). Bindung und menschliche Entwicklung. John Bowlby, Mary Ainsworth und die Grundlagender Bindungstheorie. Stoccarda: Klett-Cotta.

Häfeli, Christoph (2005). Wegleitung für vormundschaftliche Organe. 4a edizione. Zurigo: Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale Zurigo.

Häfeli, Christoph (2007). Kinderschutz und Erwachsenenschutz (Vormundschaftsrecht). In: Marti, Adrienne/Payot, Peter Mösch/Pärli, Kurt/Schleicher, Johannes/Schwander, Marianne (edit.). Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte Bern et al.: Haupt. Pag. 283-320.

Heiner, Maja (2011). Diagnostik in der Sozialen Arbeit. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (edit.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Vol. 4. Edizione completa rivista. Monaco Basilea: Reinhardt. Pag. 237-250.

Helming, Elisabeth (2001). Sozialpädagogische Familienhilfe und andere familienbezogene Hilfen. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (edit.). Handbuch Erziehungs-hilfen. Leit-faden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. Pag. 541-571.

Helming, Elisabeth/Schattner, Heinz/Blüml, Herbert (1999) (edit.). Handbuch Sozialpädagogische Familienhilfe. 3a edizione. Stoccarda: Kohlhammer.

Hensen, Gregor (2005). Inobhutnahme als sozialpädagogische Krisenintervention. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (edit.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen: Hogrefe. Pag. 533-560.

Heynen, Susanne (2007). Die Arbeit der psychologischen Beratungsstelle bei häuslicher Gewalt; Möglichkeiten und Grenzen der Mütterberatung und der Arbeit mit gewalttätigen Vätern. In: Kavemann, Barbara (edit.). Ulrike Kreyszig. 2a edizione rivista. Wiesbaden: VS Verlag. Pag. 371-382.

Huwiler, Kurt (2006). Pflegefamilien- und Heimaufenthalte stellen hohe Ansprüche an die platzierenden Fachleute. In: Soziale Sicherheit. (5). Pag. 255-259.

Jordan, Erwin (2005). Qualifiziertes Erkennen und Beurteilen - vom Aktenvermerk zum qualifizierten Beobachtungskatalog. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (edit.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen: Hogrefe. Pag. 485-510.

Jugendamt der Stadt Dormagen (2011) (edit.). Dormagener Qualitätskatalog der Kinder- und Jugendhilfe. Ein Modell kooperativer Qualitätsentwicklung. In Zusammenarbeit mit Reinhard Wolff. Opladen: Barbara Budrich.

Jungmann, Tanja (2010). Das Hausbesuchsprogramm des Modellprojekts "pro Kind". In: Kißgen, Rüdiger/Heinen, Norbert (edit.). Frühe Risiken und Frühe Hilfen. Stuttgart: Klett-Cotta. Pag. 183-193.

Kinderschutz-Zentrum Berlin (2009) (edit.). Kindeswohlgefährdung - Erkennen und Helfen. 10a edizione rivista e ampliata. Berlin: Kinderschutz-Zentrum Berlin e.V.

Kindler, Heinz (2006). Welche Einschätzungsaufgaben stellen sich in Gefährdungsfällen? In: Kindler, Heinz/Lillig, Susanne/Blüml, Herbert/Meysen, Thomas/Werner, Annegret (edit.). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). Monaco: Verlag Deutsches Jugendinstitut. Pag. 59-51 - 59-58.

Kindler, Heinz/Lillig, Susanna/Blüml, Herbert/Meysen, Thomas/Werner, Annegret (2006). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 [BGB] und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). Monaco: Deutsches Jugendinstitut. URL: http://db.dji.de/asd/ASD_Inhalt.htm.

Körner, Wilhelm/Deegener, Günther (2011) (edit.). Erfassung von Kindeswohlgefährdung in Theorie und Praxis. Lengerich et al.: Pabst.

Legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, RS 861. In. URL: <http://www.admin.ch/ch/i/rs/c861.html>.

Löcherbach, Peter/Mennemann, Hugo/Hermsen, Thomas (2009) (edit.). Case Management in der Jugendhilfe. Monaco Basilea: Reinhardt.

May, Andrea/Wiesli, Reto (2009). Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz. Begleitbericht zuhanden der kantonalen Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung Freiburg Bern: Fachstelle für Gesundheitspolitik polsan GmbH.

Maykus, Stephan/Schone, Reinhold (2010) (edit.). Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. 3a edizione completamente rivista e aggiornata. Wiesbaden: VS.

Messaggio concernente la legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (Legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG) del 17 settembre 2010 (2010). URL: <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2010/5991.pdf> [consultato il 17.07.2011].

Messaggio concernente la modifica del Codice civile svizzero (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione) del 28 giugno 2006 (2006). URL: <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2006/6391.pdf>.

Mey, Eva (2008). Prozesse: Die Zusammenarbeit im Dreieck Eltern - Behörden - Mandatsräger. In: Voll, Peter/Jud, Andreas/Mey, Eva/Häfeli, Christoph/Stettler, Martin (edit.). Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Lucerna: interact. Pag. 143-169.

Müller, Brigitte/Schaffner, Dorothee (2007). Motivationssemester als Angebote im Übergangssystem von der Schule in Ausbildung und Arbeit - Wirkungen, Grenzen und künftige Entwicklungen eines entstehenden Handlungsfeldes der Sozialen Arbeit. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit. 2. Jg. Pag. 61-78.

Müller, Burkhard/Schmidt, Susanne/Schulz, Marc (2005). Wahrnehmen können. Jugendarbeit und informelle Bildung. Friburgo i. B.: Lambertus.

Nestmann, Frank/Sickendiek, Ursel (2011). Beratung. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (edit.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4a edizione completamente rivista. Monaco Basilea: Reinhardt. Pag. 109-119.

Neuffer, Manfred (2009). Case Management: Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. 4a edizione rivista. Weinheim München.

Oelerich, Gertrud (2002). Jugendhilfe im Kontext der Schule. In: Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (edit.). Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim e Monaco: Juventa. Pag. 773-787.

Piller, Edith Maud/Schnurr, Stefan (2006). Zum Umgang mit "Problemjugendlichen" in der Schweiz. In: Sander, Uwe/Witte, Matthias (edit.). Erziehungsresistent? - "Problemjugendliche" als besondere Herausforderung für die Jugendhilfe. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren. Pag. 93-120.

Pothmann, Jens (2009). Sozialpädagogische Familienhilfe im Zahlenspiegel. In: Forum Erziehungshilfen. (2). Pag. 68-70.

Rätz-Heinisch, Regina/Schröer, Wolfgang/Wolff, Mechthild (2009). Lehrbuch Kinder- und Jugendhilfe. Grundlagen, Handlungsfelder, Strukturen und Perspektiven. Weinheim e Monaco: Juventa.

Reich, Wulfhild (2005). Erkennen - Bewerten - handeln. Ein Diagnoseinstrument bei Kindeswohlgefährdung: Der Stuttgarter Kindesschutzbogen. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (edit.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen: Hogrefe. Pag. 510-532.

Richter, Martina (2011). Familienhilfe. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (edit.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Monaco Basilea: Reinhardt. Pag. 387-393.

- Rotering, Beate/Lengemann, Martin (2001). Krisenintervention und Inobhutnahme. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (edit.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. Pag. 702-718.
- Schaffner, Dorothee (2008). Berufsintegration - eine Aufgabe schulischer und ausserschulischer Kooperationspartner. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (edit.). Schulische und schulnahe Dienste. Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Berna Stoccarda Vienna: Haupt.
- Schnurr, Stefan/Baier, Florian (2008). Einleitung: Schulische und schulnahe Dienste. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (edit.). Schulische und schulnahe Dienste - Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Berna Stoccarda Vienna. Pag. 9-24.
- Schultz, Runheide (2005). Psychosoziale Diagnostik von Kindesgefährdung. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (edit.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Bd. 466-484. Göttingen: Hogrefe.
- Schüpbach, Marianne (2010). Ganztägige Bildung und Betreuung im Primarschulalter. Qualität und Wirksamkeit verschiedener Schulformen im Vergleich. Wiesbaden: VS.
- Schüpbach, Marianne/Scherzinger, Marion/Herzog, Walter (2010). Tagesschulkinder lernen nicht nur besser lesen, sondern sind auch sozialer. In: Bildung Schweiz. 155. Jg. (6). Pag. 10-11. URL: http://www.lch.ch/dms-static/b3666668-a929-4fb8-bed4-df0091522457/fl10_11.pdf.
- Seithe, Mechthild (2008). Engaging : Möglichkeiten klientenzentrierter Beratung in der Sozialen Arbeit Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sonneck, Gernot (2000). Krisenintervention und Suizidverhütung. Vienna: Facultas.
- Speck, Karsten (2009). Schulsozialarbeit. Eine Einführung. 2a edizione. Monaco Basilea: Reinhardt.
- Stork, Remi (2007). Kann Heimerziehung demokratisch sein? Eine qualitative Studie zum Partizipationskonzept im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Weinheim München Juventa.
- Struck, Norbert (2007). Möglichkeiten der Absicherung von Unterstützungsangeboten für Kinder und Jugendliche bei häuslicher Gewalt - Konsequenzen für die Jugendhilfe. In: Kavenmann, Barbara/Kreyssig, Ulrike (edit.). Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. 2a edizione rivista. Wiesbaden: VS Verlag. Pag. 443-454.
- Sturzenhecker, Benedikt/Richter, Elisabeth (2010). Die Kinder- und Jugendarbeit. In: Thole, Werner (edit.). Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. Bd. 3. Edizione rivista e ampliata. Wiesbaden: VS Verlag. Pag. 469-475.
- Suess, Gerhard J. (2010). Schritte zu einer effektiven, Freude bereitenden Elternschaft - das STEEP-Programm. In: Kißgen, Rüdiger/Heinen, Norbert (edit.). Frühe Risiken und Frühe Hilfen. Stoccarda: Klett-Cotta. Pag. 194-208.
- Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2010). Revisione totale della legge sulle attività giovanili. [Comunicato stampa del 17 settembre 2010]. URL: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=35177> [consultato il 20.04.2011].
- Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2011). Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti. Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato (06.3003) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) del 13 gennaio 2006 del 13 gennaio 2006. [4 maggio 2011]. URL: <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01657/index.html?lang=it> [consultato il 30.05.2011].
- Ufficio federale di giustizia - Dipartimento federale di giustizia e polizia (2011). Accudimento di minori: prima le basi legali, poi l'ordinanza. In: Comunicati, il Consiglio federale, 29 giugno 2011. [consultato il 22 luglio 2011].

- Verein a:primo (2011). Schrittweise / Grundlagen. URL: <http://www.a-primo.ch/cms/de/angebote/schrittweise/grundlagen.html> [consultato il 17.07.2011].
- Vollmer, Thomas (2008). Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. In: Soziale Sicherheit. (5). Pag. 285-261.
- Weiss, Wilma (2011). Philipp sucht sein Ich. Zum pädagogischen Umgang mit Traumata in den Erziehungshilfen. 6a edizione rivista. Weinheim München: Juventa.
- Wendt, Wolf Rainer (2011). Care und Case Management. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (edit.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4a edizione completamente rivista. Monaco Basilea: Reinhardt. Pag. 214-220.
- Wilhelm, Elena (2005). Rationalisierung der Jugendfürsorge. Die Herausbildung neuer Steuerungsformen des Sozialen zu Beginn des 20. Jahrhunderts Berna - Stoccarda - Vienna: Haupt.
- Winkler, Michael (2005). Stationäre Erziehungshilfen und Pflegefamilien als neuer Lebensort. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (edit.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen et al.: Hogrefe. Pag. 709-731.
- Wolf, Klaus (2002). Hilfen zur Erziehung. In: Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (edit.). Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim und München: Juventa. Pag. 631-645.
- Zatti, Kathrin B. (2005). Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz./Le placement d'enfants en Suisse. Analyse, développement de la qualité et professionnalisation. Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral de la justice. URL:
http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/kinderbetreuung/ber_pflegekinder-d.pdf
http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/kinderbetreuung/ber_pflegekinder-f.pdf (in tedesco e francese) [consultato il 30.05.2011].

Autore:

Prof. dr. Stefan Schnurr
Hochschule für Soziale Arbeit / Fachhochschule Nordwestschweiz
Institut Kinder- und Jugendhilfe, direttore

Thiersteinallee 57
4053 Basilea

Tel. +41 (0) 61 337 2783
Fax +41 (0) 61 337 2795

<mailto:stefan.schnurr@fhnw.ch>
<http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/ikj>
<http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/personen/stefan.schnurr>

Allegato 4: Parere dell'UFG del 25.05.2011 sul divieto delle punizioni corporali (estratto)

Estratto della perizia dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) del 25.05.2011 «Bericht Po Fehr; Verbot der Körperstrafe» (Rapporto Po Fehr; divieto delle punizioni corporali) all'attenzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS):

L'articolo 126 capoverso 1 del Codice penale recita: «[c]hiunque commette vie di fatto contro una persona, senza cagionarle un danno al corpo o alla salute, è punito, a querela di parte, con la multa». Secondo il capoverso 2 lettera a della stessa disposizione, il colpevole è perseguito d'ufficio se ha agito reiteratamente «contro una persona, segnatamente un fanciullo, della quale aveva la custodia o doveva aver cura».

Nella DTF 89 IV 73 si tendeva ancora a ritenere che la punizione corporale non configurasse affatto una fattispecie di reato, in considerazione del suo scopo educativo. Il Tribunale federale si è distaccato da questa giurisprudenza nella DTF 117 IV 14, stabilendo che uno schiaffo adempie la fattispecie oggettiva delle vie di fatto, anche se l'autore ha agito per ragioni educative. In questo caso ci si può solo chiedere se le vie di fatto siano giustificate da un diritto di correzione.

Concretamente, si tratta di sapere se i genitori accusati di aver commesso vie di fatto secondo l'articolo 126 capoverso 1 CP, ad esempio dando uno schiaffo al figlio, possano invocare l'articolo 14 CP e far valere un diritto di correzione derivante dall'articolo 301 CC. L'articolo 14 CP recita: «[c]hiunque agisce come lo impone o lo consente la legge si comporta lecitamente anche se l'atto in sé sarebbe punibile secondo il presente Codice o un'altra legge».

La dottrina di diritto penale ammette in generale che i genitori abbiano un diritto di punizione corporale lieve e che le vie di fatto ai sensi dell'articolo 126 capoverso 1 CP siano ancora ammissibili (Stratenwerth/Jenny/Bommer, Schweizerisches Strafrecht, BT I, 7a edizione, Berna 2010, N 19 zu § 3; Trechsel et al., Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, Zurigo/San Gallo 2008, N 8 zu Art. 126; Rehberg/Schmid/Donatsch, Strafrecht III, 8a edizione, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003, pag. 36). Secondo Martin Schubarth, non è sicuro che esista ancora la base formale per un diritto di correzione spettante ai genitori e ai tutori. Lo stesso autore si chiede inoltre se, in base alle conoscenze attuali, le punizioni corporali possano ancora essere considerate adeguate dal punto di vista pedagogico. La sua conclusione è che la questione se esista ancora o meno un diritto di correzione dei genitori in virtù della revisione del diritto di filiazione resta aperta, poiché in ogni caso non può essere compito del diritto penale trasmettere ai genitori i principi della pedagogia moderna. Pertanto, le vie di fatto commesse dai genitori nei confronti dei propri figli potrebbero non essere punibili (Schubarth, Kommentar zum schweizerischen Strafrecht, Besonderer Teil, 1° volume, Berna 1982, N 11/12 zu Art. 126).

Nella DTF 129 IV 216, il Tribunale federale non ha definito fino a che punto si abbia ancora il diritto di ricorrere a punizioni corporali lievi. Ha tuttavia giudicato che, dando ai figli schiaffi e calci nel posteriore per una decina di volte nell'arco di tre anni, l'opponente aveva comunque superato il limite consentito e di conseguenza non poteva invocare alcun diritto di correzione.

Dal punto di vista del diritto civile, relativamente alla questione se attualmente sussista un diritto di correzione dei genitori va precisato quanto segue:

Secondo l'articolo 301 capoverso 1 CC, i genitori, «in considerazione del bene del figlio, ne dirigono le cure e l'educazione». Nel messaggio sulla revisione del diritto di filiazione del 1974 si legge: «[l]'autorità parentale include pure il diritto di correzione nella misura in cui l'educazione del figlio lo esiga. Non è tuttavia necessario menzionarlo esplicitamente nella legge» (FF 1974 II 80). All'epoca, le disposizioni in questione si trovavano ancora sotto il titolo tedesco «Die elterliche Gewalt».

Da allora, la terminologia è cambiata. Con l'entrata in vigore del nuovo diritto del divorzio il 1° gennaio 2000, il termine «elterliche Gewalt» è stato sostituito da «elterliche Sorge». Il concetto di «Gewalt» («potestà») era sempre più percepito come scandaloso da ampie fasce della popolazione, in quanto messo in relazione con l'accezione negativa del termine, ossia quella di «violenza». Il cambiamento della terminologia si fonda su un cambiamento dei valori della società, che rendeva sempre più incompatibile il termine «elterliche Gewalt» con lo sviluppo delle scienze umane moderne. A causa della sua accezione negativa quest'ultimo è stato quindi sostituito dall'attuale concetto di «Sorge». Il criterio di riferimento per l'autorità parentale («elterliche Sorge») è il benessere del figlio. Questo concetto va di pari passo con l'evoluzione sociale: il senso dato al «benessere del figlio» è soggetto a costanti cambiamenti; questo concetto giuridico è concretizzato in base alle conoscenze delle scienze umane (Basler Kommentar / Schwenger, ZGB I, 4a edizione, Basilea 2010, Art. 301 N 5).

Il rifiuto della violenza quale strumento educativo riflette l'evoluzione della società, che viene seguita anche dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Quest'ultimo, infatti, non interpreta gli articoli 301 e seguenti del Codice civile nel loro contesto storico, bensì alla luce delle concezioni moderne (cfr. DTF 129 IV 216 segg.; questa decisione non sarebbe possibile nel suo tenore attuale se i fatti fossero giudicati ancora in base alle concezioni del 1974).

Attualmente l'interpretazione del concetto di «benessere del figlio» vieta di considerare la violenza come uno degli strumenti educativi dei genitori (dello stesso parere è anche Schwenger, che ritiene inammissibile qualsiasi punizione corporale [Basler Kommentar / Schwenger, loc. cit., Art. 301 N 8]). Un'altra questione è invece sapere se tutti i genitori che in un momento di esasperazione passano alle vie di fatto (p. es. dando una «sculacciata» ai loro figli) debbano essere perseguiti penalmente. Dal punto di vista del diritto civile e in particolare del diritto di famiglia, questa non può essere considerata seriamente come un'opzione auspicabile. L'obiettivo dovrebbe infatti essere quello di incitare i genitori a un'educazione non violenta. È più che dubbio che questo scopo possa essere raggiunto citandoli davanti a un giudice penale. Nell'ambito della protezione del minore e delle relative disposizioni, invece, possono essere adottate misure nelle forme e gradazioni più svariate, che influiscono sul comportamento dei genitori in modo più sensato rispetto al perseguimento penale delle vie di fatto.

Un altro limite al diritto di correzione è posto dal progetto legislativo della Confederazione «Autorità parentale» (che vuol rendere l'autorità parentale la regola), poiché questo prevede, per la prima volta esplicitamente, che in caso di fallimento di altre misure di protezione del figlio (più lievi) l'autorità parentale sia revocata se i genitori si mostrano violenti nei confronti dei propri figli. In questo contesto è irrilevante che il figlio sia vittima diretta della violenza domestica o <vi sia esposto solo indirettamente in quanto detta violenza è rivolta contro l'altro genitore (art. 311 cpv. 1 D-CC). (...).

In sintesi, dal punto di vista del diritto civile si può constatare che il diritto di correzione è ormai incompatibile con il benessere del figlio. La revisione dell'articolo 311 capoverso 1 D-CC renderà ancora più esplicito questo principio. In considerazione di questa situazione giuridica, non sono necessarie altre disposizioni legali.

Le riflessioni precedenti implicano che attualmente i genitori non possono più invocare un diritto di correzione o l'articolo 14 CP e, per principio, un singolo schiaffo è già passibile di sanzione. Tuttavia, dal punto di vista del diritto penale non si può nemmeno auspicare un procedimento penale o una condanna in seguito a uno schiaffo dato per la prima volta o a vie di fatto isolate (va rilevato che casi simili sarebbero comunque denunciati molto raramente).

A seconda delle circostanze e dei fatti, i genitori possono tuttavia invocare la legittima difesa esimente (art. 15 CP: «[o]gnuno ha il diritto di respingere in modo adeguato alle circostanze un'aggressione ingiusta o la minaccia ingiusta di un'aggressione fatta a sé o agli altri») o la circostanza assolutoria della ritorsione. A titolo di ritorsione, l'articolo 177 capoverso 3 CP (Ingiuria) consente di rispondere a un'ingiuria con vie di fatto. Dal momento che le vie di fatto

hanno spesso un carattere ingiurioso, queste possono essere ricambiate, in ritorsione, mediante vie di fatto (Trechsel et al., loc. cit., N 6 zu Art. 126, con rinvio alla DTF 72 IV 20).