

Documento di posizione

Qualità nella protezione dell'infanzia

Sommario

1	Situazione iniziale	2
2	Qualità dei fondamenti giuridici	3
2.1	<i>Fondamenti giuridici e disciplinamento delle competenze</i>	3
2.2	<i>Diritti di partecipazione e procedure a misura di minore.....</i>	5
3	Qualità delle basi di dati	7
3.1	<i>Cifre sulla prevalenza delle minacce al bene dei minori.....</i>	7
3.2	<i>Dati supplementari che potrebbero essere rilevati e messi a disposizione</i>	8
3.3	<i>Scambio di dati</i>	10
4	Qualità nei fondamenti strutturali	11
4.1	<i>Organo di mediazione per i diritti del minore.....</i>	11
4.2	<i>Mediazione e consulenza obbligatoria o decretata</i>	13
4.3	<i>Intercambio e networking delle organizzazioni di protezione dei minori</i>	14
5	Qualità nel lavoro degli specialisti.....	15
5.1	<i>Sensibilizzazione degli specialisti sui diritti e sulla protezione dei minori</i>	15
5.2	<i>Rilevamento precoce e intervento precoce da parte degli esperti</i>	16
5.3	<i>Audizione di bambini in procedure di diritto penale da parte di specialisti.....</i>	19
5.4	<i>Politiche di protezione del minore come orientamento operativo per gli specialisti.....</i>	20
5.5	<i>Standard di qualità transdisciplinari come quadro di riferimento professionale per specialisti ..</i>	22
6	Elenco delle fonti	24

Astratto

Protezione dell'infanzia Svizzera vede in molti ambiti la necessità di intervenire per aumentare la qualità della protezione dei minori. Nei fondamenti giuridici devono essere creati standard minimi a livello federale, perché la protezione dei minori non può dipendere dal Cantone di residenza. Le procedure giuridiche devono essere a misura di minore, in modo che i bambini possano partecipare. Nelle basi dei dati deve essere raggiunta una migliore confrontabilità dei dati ed essere rilevati dati supplementari. Inoltre, lo scambio di dati deve essere migliorato. A livello strutturale viene affrontato il tema degli organi di mediazione per i diritti dell'infanzia, richiesta la mediazione ordinata nonché promosso il dialogo e il networking tra le organizzazioni di protezione dell'infanzia. Protezione dell'infanzia Svizzera chiede maggior sensibilizzazione sui diritti del minore, sulla protezione dell'infanzia, sul riconoscimento precoce e sull'intervento precoce a livello di esperti e di singole organizzazioni. Le organizzazioni devono disporre di politiche di protezione dell'infanzia. Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna inoltre a garantire standard di qualità transdisciplinari.

1 Situazione iniziale

Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna da 40 anni con offerte di prevenzione, misure di sviluppo delle competenze e nell'ambito di dibattiti politici e mediali, affinché la protezione dell'infanzia in Svizzera migliori costantemente, anche in termini di qualità. L'impegno attuale e le intenzioni e le aspettative risultanti da questo impegno sono riassunti in questo documento. Bisogna ricordare che l'intero programma di attività di Protezione dell'infanzia Svizzera è basato sulle evoluzioni della protezione dell'infanzia sia a livello volontario, sia a livello di diritto penale, civile e pubblico, ed è orientato al seguente concetto di qualità: più viene protetto il bene del minore e più elevata è la qualità della protezione del minore. Interrogarsi sulla qualità della protezione del minore equivale quindi ad interrogarsi sull'efficacia delle misure adottate per il bene del minore e interrogarsi sull'aumento della qualità della protezione del minore equivale ad interrogarsi su come può essere migliorato ulteriormente il benessere del minore.

Quindi, nel presente documento, la protezione del minore è l'unico criterio per la qualità. Il documento non è inteso come un tentativo di valutare la qualità del sistema di protezione del minore nel suo insieme, ma si focalizza piuttosto su temi scottanti legati alla protezione del minore in ambito volontario e di diritto pubblico, penale e civile, che vengono tuttora discussi nella cerchia degli esperti



e per i quali Protezione dell'infanzia Svizzera propone delle soluzioni. Alcuni aspetti concernono i fondamenti giuridici, i dati su cui si basano o le strutture del sistema di protezione del minore, mentre altri riguardano temi legati alla qualità del lavoro di esperti.¹

La qualità nella protezione del minore deve essere garantita per tutti i minori, anche per quelli provenienti da fasce sociali particolarmente vulnerabili, o per i figli di richiedenti l'asilo.

2 Qualità dei fondamenti giuridici

2.1 Fondamenti giuridici e disciplinamento delle competenze

Il fondamento giuridico più importante della protezione del minore in ambito giuridico pubblico è rappresentato dalla Costituzione federale (CF). Essa contiene diverse disposizioni sulla protezione dei minori e sul sostegno ai minori. In particolare, secondo l'art. 11 cpv. 1 CF i bambini e i giovani hanno diritto a una protezione particolare della loro integrità e alla promozione del loro sviluppo. L'art 41 cpv. 1 let. c, f e g CF contiene una serie di obiettivi sociali che concernono la protezione di bambini e giovani e il sostegno agli stessi. Per finire, la Confederazione e i Cantoni, ai sensi dell'art 67 CF, nello svolgimento dei loro compiti, devono tenere conto delle necessità di sviluppo e di protezione di bambini e giovani. (cpv.1). In aggiunta alle misure cantonali, la Confederazione può promuovere il lavoro extrascolastico con bambini e giovani (cpv. 2). In virtù dell'art. 67 cpv 2 CF, la Confederazione ha messo in vigore la legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG).

La politica dei minori e dei giovani rientra fundamentalmente nella sfera di competenza dei Cantoni (e dei Comuni). A seconda del Cantone, le disposizioni sulla protezione del minore e dei giovani sono contenute nelle costituzioni cantonali, nelle leggi sull'esecuzione del codice civile, nelle leggi sull'aiuto sociale o nei fondamenti giuridici cantonali creati appositamente per i bambini e i giovani. Inoltre, nei Cantoni o nei Comuni, le competenze per i servizi sono ripartiti su diversi dipartimenti (dipartimenti del sociale, della formazione, della sanità e di giustizia; UFAS 2014: 16). La Confederazione partecipa unicamente a titolo sussidiario. Tuttavia la Confederazione deve coordinare e promuovere, sulla base dell'art. 67 CF e dell'art. 41 CF, la competenza e gli sforzi dei Cantoni per quanto riguarda i compiti interdisciplinari che vengono assegnati loro dalla Confederazione e dai Cantoni. (Wyttenbach 2008: 59). In virtù dell'art. 26 LPAG, la Confederazione può concedere ai

¹ Protezione dell'infanzia Svizzera ha unito il proprio impegno a quello del gruppo di controllo della qualità «Good practice e standard di qualità nella protezione dell'infanzia» di IGQK. Alcuni degli aspetti descritti di seguito sono stati discussi anche in questo ambito.

Cantoni, fino al 2022, anche un sostegno finanziario limitato per i programmi di creazione e di ampliamento della politica dei minori e dei giovani (protezione, sostegno e partecipazione).

A causa dell'attuale suddivisione delle competenze, i sistemi e le offerte di protezione dei minori hanno raggiunto livelli di sviluppo differenti nei vari Cantoni (cfr. Schmid et al. 2018), ed è evidente che in Svizzera è difficile ottenere un'offerta uniforme in tutti gli ambiti della protezione dei minori.

Nelle sue raccomandazioni per lo sviluppo della politica dei bambini e dei giovani nei Cantoni, che hanno tra l'altro lo scopo di mirare a una determinata coordinazione o addirittura a un'armonizzazione intercantonale, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) ha anche sottolineato l'importanza della parità di trattamento dei minori e dei giovani che vivono qui in Svizzera (CDOS 2016: 6, 9). Va quindi notato che una determinata uguaglianza tra i bambini può essere garantita solo definendo quadri giuridici chiari e standard minimi validi a livello svizzero, nonché mediante una coordinazione migliore tra la Confederazione e i Cantoni oltre che a livello intercantonale. I principi e gli elementi generali per la protezione, il sostegno e la partecipazione di bambini e giovani dovrebbero essere stabiliti a livello federale, per creare la base per una politica dell'infanzia e della gioventù nazionale. I Cantoni non devono essere derubati delle loro competenze, bisogna però creare degli standard nazionali e una strategia generale per l'intero Paese. Si tratta di chiarire i termini, definire e delimitare i rispettivi compiti della Confederazione e dei Cantoni nonché di radicare giuridicamente la coordinazione (tra la Confederazione e i Cantoni a livello degli organi federali nonché a livello intercantonale) (cfr. Consiglio federale 2008: 11). Inoltre, devono essere creati degli standard per la qualità e il controllo della stessa. In questo modo viene creato uno spazio generale all'interno del quale le politiche cantonali concernenti i minori e la gioventù si evolvono e vengono promosse ulteriormente dalla Confederazione. L'obiettivo è garantire la parità di trattamento dei bambini che vivono in Svizzera, indipendentemente dal loro luogo di domicilio, dal loro sesso, dalla loro provenienza, dal loro status, dalla loro situazione sociale e familiare o da un'eventuale menomazione.

Nella protezione dei minori in materia di diritto penale e diritto civile, il Codice penale svizzero e il Codice civile svizzero rappresentano i pilastri più importanti. Molti articoli di questi codici di legge affrontano direttamente il tema del bene del minore o delle minacce al bene del minore, altri hanno carattere preventivo o normativo. Per soddisfare la definizione di qualità spiegata all'inizio, Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna in tutte le operazioni di legislazione affinché il bene del minore venga protetto nel miglior modo possibile e il rischio di minaccia al bene del minore venga minimizzato. Per motivi di spazio non è tuttavia possibile elencare tutti gli articoli rilevanti in questo documento.



I fondamenti giuridici per la protezione del minore a livello volontario, come ad esempio la consulenza per madri e padri, sono disponibili a livello cantonale o comunale. Siccome Protezione dell'infanzia Svizzera, in qualità di fondazione nazionale, orienta le sue attività alle evoluzioni a livello nazionale o intercantonale, nel presente documento non verranno descritti nemmeno questi fondamenti.

Da questa panoramica sintetica dei fondamenti giuridici nella protezione dei minori, suddivisa tra i diversi livelli statali, risulta evidente che tali fondamenti sono frammentati e che è assolutamente necessario armonizzarli.

Per questi motivi Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- vengano colmate le lacune tra le leggi speciali e vengano definiti principi generali e standard minimi per la protezione dell'infanzia a livello federale;
- i minori in tutta la Svizzera ricevano la stessa protezione, lo stesso aiuto e lo stesso sostegno; Protezione dell'infanzia Svizzera prende posizione come avvocato nell'interesse dei bambini nei processi di amministrazione e di legislazione nell'ambito della protezione dell'infanzia;
- fondamenti giuridici maneggevoli che rafforzino il lavoro di prevenzione e misure di repressione che impediscano il rischio di nuove minacce al bene del minore.

2.2 Diritti di partecipazione e procedure a misura di minore

Nell'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (CRC) è radicato il diritto del bambino alla partecipazione, che viene messo in atto in ogni procedura o altro tipo di processo decisionale concernenti il bambino. Questo diritto di partecipazione non è limitato all'ascolto del bambino ma comprende anche il diritto di essere informato, essere presente, formare ed esprimere liberamente la propria opinione e il diritto di essere sentito, accompagnato e rappresentato. Tuttavia, esistono differenze notevoli tra i Comuni e i Cantoni per quanto riguarda il significato di partecipazione di bambini e giovani e la messa in atto del diritto alla partecipazione nella pratica (CSDU 2019: 1).

Il cambiamento di paradigmi auspicato dalla CSDU non ha avuto ancora luogo dappertutto in Svizzera: il bambino non viene ancora riconosciuto coerentemente come oggetto giuridico completo e personalità indipendente, in particolare nelle procedure giuridiche. La possibilità di collaborare attivamente alla presa di decisioni nelle questioni che li riguardano non viene riconosciuta sistematicamente (CSDU 2019: 212 f.; Consiglio federale 2020b: 7). Anche se ad esempio il Tribunale federale permette l'audizione del bambino a partire dal sesto anno di vita, nella pratica i bambini vengono spesso sottoposti ad audizione solo all'età di otto o dieci anni e nella maggior parte dei casi per questioni riguardanti la determinazione della custodia e delle cure parentali (CSDU 2019: 7).

Esistono tuttavia molte altre situazioni in cui i diritti di partecipazione dei bambini devono essere messi in atto, come il collocamento a fini assistenziali o il collocamento all'esterno della famiglia oppure le decisioni in materia di diritto degli stranieri e di diritto di asilo. Per rafforzare i diritti dell'infanzia, la CDOS e la Conferenza per la Protezione dei Minori e degli Adulti (COPMA) hanno ad esempio creato raccomandazioni per il collocamento extrafamiliare, nelle quali il principio guida è la partecipazione del bambino in tutte le fasi del collocamento (CDOS/COPMA 2020: 5). Per il bambino è fondamentale partecipare alle procedure o ad altri processi decisionali che lo riguardano: lo aiuta a gestire meglio il senso di impotenza in situazioni di vita difficili, ad elaborare meglio questi avvenimenti e lo aiuta a sviluppare il suo senso di autoefficacia (cfr. anche CSDU 2019: 15).

Anche se si tratta di uno strumento pratico e non vincolante per gli Stati membri, è opportuno citare le linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore,² che sono basate su standard internazionali ed europei (tra l'altro la CRC) e che ricordano i principi di base che valgono per i bambini nel contesto giuridico. Sono inoltre state create per tutti gli esperti che hanno a che fare con bambini in procedure giudiziali ed extragiudiziali (vedere Consiglio d'Europa 2010). Queste linee guida sottolineano tra l'altro il diritto all'informazione del bambino sui suoi diritti e sulla procedura. È particolarmente importante che le informazioni vengano fornite in modo tale da corrispondere all'età del bambino e al suo grado di maturità e che vengano trasmesse in un linguaggio adatto al bambino, ovvero che vengano adattate all'età e alla capacità di comprensione del bambino (cfr. Consiglio d'Europa 2010: 20 e seguenti, 30). Inoltre, è fondamentale informare i giudici e il personale specializzato sui diritti e sulle necessità specifiche dei bambini di diverse categorie di età e sul modo di procedere idoneo ai bambini (cfr. Consiglio d'Europa 2010: 23, 31, 35). Se le vicissitudini lo richiedono, deve essere garantito anche il diritto del bambino di essere accompagnato e/o rappresentato da un avvocato patrocinante (cfr. Consiglio d'Europa 2010: 27 s., 30).

Se la persona che ascolta il bambino dispone di sufficiente competenza, i bambini possono essere ascoltati già a partire dal quarto anno d'età, e non solo in situazioni riguardanti separazioni o divorzi, ma anche in caso di collocamento in orfanotrofi o in altre istituzioni. Con il rafforzamento della competenza nell'ascolto è possibile ascoltare più bambini. Va ricordato che alla fine la decisione viene presa da adulti, dato che la responsabilità per la protezione del bambino è degli adulti e non può essere trasmessa al bambino.

Per questi motivi Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- i diritti di partecipazione del bambino ai sensi dell'art 12 CRC vengano garantiti in tutte le procedure e siano radicati nelle leggi;

² Nel testo originale in inglese si parla di «giustizia a misura di minore», ovvero di «child-friendly justice».

- gli specialisti vengano formati sulle questioni legate ai diritti di partecipazione dei bambini, per garantire che i diritti vengano concessi;
- i diritti di partecipazione vengano concessi in modo uniforme in tutta la Svizzera, in modo che non venga a crearsi alcuna disuguaglianza giuridica tra i bambini nei diversi Cantoni;
- la competenza per l'ascolto di bambini anche più piccoli (a partire dai quattro anni) venga aumentata;
- l'applicazione delle linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore venga verificata anche in Svizzera.

3 Qualità delle basi di dati

3.1 Cifre sulla prevalenza delle minacce al bene dei minori

Per quanto siano buoni i rilevamenti di dati e le statistiche, oltre allo spazio chiaro reso visibile da essi rimarrà sempre presente uno spazio scuro. Dalle evoluzioni nei numeri contenuti nello spazio chiaro possono essere dedotte solo malamente le evoluzioni nello spazio scuro (Biesel et al. 2019: 60). E ciononostante: Mancano dati e una statistica a livello federale che informino in modo centralizzato su tutte le minacce al bene del minore rilevate dalle diverse organizzazioni. La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia obbliga gli Stati a raccogliere e analizzare dati riguardanti minacce al bene dei minori. Attualmente la Svizzera non rispetta sufficientemente questo obbligo statale (Consiglio federale 2018b: 19; Schmid et al. 2018: 5).

La «statistica nazionale sulla protezione dei minori» annuale informa su quanti minori sono stati curati in ambulatorio o come pazienti stazionari in una clinica svizzera per un presunto o sicuro maltrattamento di minori (statistica nazionale sulla protezione dei minori della Società svizzera di pediatria). Per la protezione del minore in materia di diritto civile il COPMA mette a disposizione una statistica nazionale³, suddivisa in base al tipo di misure ordinate, al Cantone, all'età e al sesso dei bambini toccati (COPMA 2020). Per quanto riguarda le prestazioni nella protezione del minore in ambito volontario non esistono statistiche nazionali. Mancano così cifre affidabili che informino sul numero di minori che vengono rilevati dalle autorità in Svizzera a causa di trascuratezza, violenza corporale, sessuale o psichica e altre forme di minaccia al bene del minore, e questo rende difficoltosa l'attuazione di una protezione dei minori efficace (Consiglio federale 2018b: 19). Questo è dovuto a vari motivi: I dati non vengono rilevati in modo standardizzato in tutti i Cantoni o non vengono

³ I dati mostrano, ad esempio, che nel 2020 per oltre 43 000 bambini erano disponibili una o più misure di protezione del minore (COPMA 2020).

aggregati a livello nazionale. Lo stesso discorso vale per le statistiche effettuate da diverse istituzioni (come la polizia, l'aiuto alle vittime, i gruppi di protezione dei minori di tipo clinico), che sono poco compatibili tra di loro (Schmid et al. 2018: 10). Solo nell'ambito del cosiddetto studio Optimus (progetto internazionale di ricerca sulla violenza su bambini e giovani), nel 2016 è stata eseguita una volta un rilevamento in istituzioni di protezione del bambino (anche nelle istituzioni dedicate alla protezione del minore volontaria) sui casi di minaccia al bene del minore (Schmid et al. 2018).⁴ Questo studio ha dimostrato cosa sarebbe possibile fare, se fosse conferito un incarico di legge e messa a disposizione una quantità sufficiente di risorse.

Per questo Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- i dati riguardanti la prevalenza e le forme di violenza sui bambini disponibili a livello federale e cantonale, nonché nelle organizzazioni di protezione dei minori⁵ vengano regolarmente riuniti in una panoramica complessiva e valutati sistematicamente;
- vengano sensibilizzati i gruppi di lavoro per il rilevamento dei dati importanti per il sistema di protezione dei bambini ma che finora non eseguono ancora rilevamenti sistematici o solo rilevamenti incompatibili con altri dati (ad esempio consulenza per madri e padri, levatrici, ecc.)

3.2 Dati supplementari che potrebbero essere rilevati e messi a disposizione

In relazione alle procedure di protezione dei minori in materia di diritto civile, in linea di principio potrebbero essere rilevate tutte le procedure e non solo i provvedimenti imposti. Questo permetterebbe di vedere quante procedure terminano senza decretare un provvedimento. Questa informazione sarebbe importante per ottenere un'immagine realistica del lavoro dell'APMA.

Inoltre, potrebbe essere rilevato il mittente di un messaggio: se si tratta di persona privata (famiglia, vicino, lo stesso minore), di un messaggio anonimo o di un messaggio di un'istituzione (scuola, asilo nido, polizia, tribunale, pediatria, ospedale, ecc.). Questo permetterebbe di capire quali settori contribuiscono molto all'individuazione di minacce al bene del minore e quali istituzioni devono per contro essere sensibilizzate ancora maggiormente. Se, come già accennato, venissero rilevate anche le procedure che non terminano con l'imposizione di un provvedimento, con queste informazioni

⁴ 351 organizzazioni responsabili per la protezione dei minori in materia di diritto civile, come l'Autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA), quelle del settore sociale, sanitario e penale, hanno messo a disposizione dati rilevati durante tre mesi nel 2016. In questo periodo sono stati rilevati complessivamente circa 10 000 casi; per le valutazioni, sono state soppesate le cifre e con esse sono state fatte previsioni per l'intera Svizzera (Schmid et al. 2018).

⁵ Tra questi intendiamo le levatrici, la consulenza per madri e padri, il lavoro sociale scolastico, le autorità di protezione dei bambini e degli adulti, i servizi sociali, gli istituti di diritto penale e le offerte specializzate come gruppi di protezione dei bambini nelle cliniche etc.

sarebbe possibile mostrare quali istituzioni hanno la tendenza a fare segnalazioni che portano effettivamente all'introduzione di misure di protezione dei minori e quali, invece, fanno più segnalazioni che si rivelano non plausibili. Questo potrebbe anche indicare in quali settori è ancora necessario sensibilizzare ed eventualmente intervenire (con l'APMA).

Inoltre permetterebbe di capire se le misure di protezione ordinate sono le prime o se tali misure sono state imposte già prima e per quanto tempo vengono adottate. Questo potrebbe mostrare in che misura i provvedimenti cautelari sono efficaci e sostenibili. Tutte queste cifre e queste informazioni potrebbero essere raccolte, interpretate e classificate in rapporti annuali sulla protezione dei minori.

Le cifre già rilevate possono essere messe a disposizione per altri confronti. In questo modo è ad esempio possibile confrontare i Cantoni riguardo alla percentuale di provvedimenti adottati ogni 1000 minori o alla percentuale di misure che prevedono interventi molto consistenti⁶. In aggiunta, queste cifre vengono valutate in una sequenza temporale. Con le cifre descritte sopra possono essere fatti altri confronti illuminanti tra i Cantoni. Rendere visibili eventuali differenze può stimolare ad armonizzare la protezione dei minori in materia di diritto civile tra i Cantoni.

È necessaria un'ulteriore ricerca comparativa sulla struttura, sul funzionamento e sull'efficacia del sistema di protezione del minore. L'attuale programma di ricerca nazionale «Assistenza e coercizione» (PNR 76)⁷ fornirà, oltre allo sguardo sulle evoluzioni storiche nella protezione dei minori, anche molti risultati interessanti per quanto riguarda la situazione attuale. Nello stesso programma di ricerca sono state individuate notevoli lacune nella ricerca, ad esempio per quanto riguarda il settore dei figli in affidamento (cfr. Abraham et al. 2020: 7ss.). Anche per altri settori del sistema di protezione dei minori è necessario continuare con la ricerca, per la quale il PNR 76 offre un'ottima e ricca base di partenza.

Sarebbe utile analizzare il processo di sviluppo di bambini che hanno usufruito delle offerte di assistenza all'infanzia e ai giovani e/o per i quali sono state ordinate misure di diritto civile (Rete svizzera diritti del bambino 2021: 44), per saperne di più sulla sostenibilità e sugli effetti di queste misure.

Nel PNR 76 l'intero settore della protezione del minore su base volontaria non viene quasi trattato: in questo ambito sarebbe ad esempio importante analizzare in quale misura sono disponibili le offerte a livello svizzero, com'è l'accesso a queste offerte, come vengono utilizzate e quali misure della

⁶ Per i minori si tratta della percentuale dei casi con privazione del diritto di determinare il luogo di dimora o dell'autorità parentale ai sensi degli articoli 310 e 311 CCS in relazione a tutte le misure di protezione del minore (Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis 2018: 38).

⁷ <http://www.nfp76.ch/SiteCollectionDocuments/nfp76-portraet-it.pdf>.

protezione del minore su base volontaria portano, a confronto, i risultati migliori. Sarebbe importante anche un'analisi del networking e della cooperazione tra le diverse offerte.

Per questo Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- i dati disponibili sulla protezione dei minori in materia di diritto civile, corredati da ulteriori numeri di riferimento e da dati cantonali aggregati per tutta la Svizzera, vengano resi accessibili;
- le misure e le offerte della protezione dei minori su base volontaria vengano rilevati meglio a scopi di statistica;
- vengano creati ripetutamente rapporti che valutino statisticamente queste cifre, facciano confronti tra i Cantoni e interpretino questi confronti;
- le informazioni ottenute dal PRN 76 e da altre ricerche sul tema della protezione dei minori trovino accesso nella politica e nel lavoro pratico di protezione dei minori.

3.3 Scambio di dati

La Conferenza svizzera dei direttori della pubblica educazione (CDPE) tiene, sulla base dell'art. 12^{bis} cpv. 2 dell'Accordo intercantonale sul riconoscimento di titoli di studio, una cosiddetta lista nera con i docenti ai quali, in un Cantone, è stata revocata l'autorizzazione all'insegnamento per motivi gravi, che può includere anche altre persone attive nel settore scolastico, come gli operatori socio-scolastici o i pedagogisti curativi. Dal 2008 questa lista è vincolante e tuttavia esistono grandi lacune nella sua applicazione: essa contiene infatti persone implicate di appena dodici Cantoni (NZZ 2021). Alcuni Cantoni, come ad esempio il Vaud, non comunicano i casi conosciuti e motivano ciò con la mancanza di basi giuridiche. Sarebbe decisivo che tutti i Cantoni comunicassero i casi e questo possibilmente già durante la procedura (come fanno ad esempio i Cantoni Lucerna e San Gallo).

Un potenziale di miglioramento esiste anche per quanto riguarda la violenza domestica nelle coppie, di cui anche i bambini risentono: in più di un Cantone serve l'autorizzazione di un genitore affinché, dopo un intervento della polizia, i dati di contatto vengano inoltrati a un ufficio di consulenza. I genitori non iscrivono i loro figli a una consulenza perché hanno paura di non aver protetto i bambini dalla violenza e di venir citati in giudizio per questo oppure che i figli vengano affidati ad altre famiglie perché sono esposti a violenza domestica (Canton Basilea città 2017: 27). Nel Canton Basilea Città, ad esempio, il fatto che questi dati vengano trasmessi in ogni caso dopo interventi di polizia causati da violenza domestica (con presenza di bambini) e che venga sempre organizzata un'assistenza ai bambini ha portato a esperienze positive. (Fischer et al. ZKE 02/2021).



Lo scambio di dati presso la polizia deve essere semplificato a livello nazionale. La violenza sui bambini non conosce frontiere cantonali: il lavoro della polizia a tutela dei minori non deve essere rallentato o addirittura impedito dalle frontiere cantonali. Uno scambio di informazioni migliore tra le autorità di polizia cantonali permette di aumentare ulteriormente l'efficienza del lavoro della polizia e di proteggere meglio i bambini dalla violenza.

Ci sono genitori che, dopo un episodio o dopo essere stati contattati da esperti, cambiano luogo di domicilio, studio medico o istituzione e cercano in questo modo di sottrarsi al sistema di protezione dei minori. Affinché questo tentativo non abbia successo, gli esperti che scoprono un trasloco o un cambiamento dopo una situazione non chiarita, dovrebbero trasmettere una comunicazione all'APMA.

Per questo Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- vengano create le basi giuridiche affinché tutti i Cantoni possano revocare l'autorizzazione allo svolgimento della professione alle persone impiegate in ambito scolastico (oltre ai pedagoghi anche gli impiegati socio-scolastici, il personale delle scuole diurne, etc.);
- tutti i Cantoni facciano pervenire alla CDPE le informazioni necessarie sul personale al quale è stata revocata l'autorizzazione allo svolgimento della professione (lista nera);
- che le informazioni su minori anch'essi toccati dalla violenza domestica e registrati presso la polizia vengano trasmesse in ogni caso agli uffici di consulenza competenti;
- che venga creata una banca dati di polizia nazionale o che le banche dati delle polizie cantonali vengano connesse (messa in atto della mozione Eichenberger-Walther 18.3592);
- che gli esperti notifichino all'APMA quando sospettano che i genitori intendono sottrarsi allo sguardo di esperti traslocando o cambiando studio medico, istituto di assistenza e simili.

4 Qualità nei fondamenti strutturali

La protezione dei minori è un compito trasversale che viene svolto da innumerevoli soggetti a diversi livelli. Di seguito, il testo è focalizzato su singole strutture e processi in forte movimento.

4.1 Organo di mediazione per i diritti del minore

Secondo l'art. 12 CRC tutti i minori devono essere ascoltati nelle procedure che li concernono. Il diritto di essere ascoltati non viene tuttavia garantito nella stessa misura in tutte le procedure e in tutti i

Cantoni. Nel Commento generale n°2 del 2002, il Comitato per i diritti del fanciullo dell'ONU ha descritto la necessità di organi di mediazione indipendenti per garantire i diritti dei minori e da allora ha consigliato più volte alla Svizzera di istituire un organo indipendente. Con l'approvazione della mozione Noser 19.3633 nell'autunno del 2020, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di creare le basi giuridiche per un organo di mediazione per i diritti dell'infanzia indipendente. Questo organo deve in particolare, creare le competenze per lo scambio di informazioni con autorità e tribunali con un diritto d'informazione e assicurare il finanziamento. L'organo di mediazione deve essere facilmente accessibile a tutti i bambini in Svizzera ed assicurare loro l'accesso alla giustizia. In questo modo, l'organo di mediazione contribuisce anche alla messa in atto di un elemento importante del diritto alla partecipazione.

Mentre la mozione Noser verrà implementata solo nei prossimi anni, esistono già delle proposte: nell'autunno del 2020 è entrato in esercizio l'organo di mediazione Ombusstelle Kinderrechte Ostschweiz (omki.ch) e nel 2021 l'Ufficio Ombudsman Bambini (ufficio-ombudsman-bambini.ch), che è stato creato da uno studio di avvocati specializzati in diritto dell'infanzia e che funge da soluzione ad interim fino all'implementazione della mozione Noser. L'alleanza OSKR, che si era impegnata a fondo per la mozione Noser, è stata sciolta nell'estate del 2021 perché esistevano differenze a livello di contenuti per quanto riguarda le competenze dell'organo di mediazione da istituire. L'alleanza potrà essere riattivata in un secondo tempo (ad esempio non appena sarà disponibile il messaggio del Consiglio federale). Protezione dell'infanzia Svizzera è membro dell'alleanza e continuerà ad accompagnare il processo politico della mozione Noser anche in futuro.

Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- l'organo di mediazione per i diritti dell'infanzia da creare corrisponda il più possibile alle raccomandazioni del Comitato per i diritti del fanciullo dell'ONU e accompagni quindi il processo politico all'implementazione della mozione Noser 19.3633;
- vengano creati organi di mediazione regionali, in quanto più facilmente accessibili grazie al radicamento regionale e alla familiarità con le realtà cantonali;
- l'organo di mediazione nazionale e gli organi regionali siano interconnessi nel migliore dei modi e l'organo nazionale individui, se possibile, le differenze che possono verificarsi per quanto riguarda l'accesso alla legge da parte dei bambini a causa di organi regionali diversamente strutturati.



4.2 Mediazione e consulenza obbligatoria o decretata

Più dei 16 000 divorzi decretati in Svizzera ogni anno coinvolgono più di 12 000 minorenni. A questi bambini si aggiungono tutti quelli toccati dalla separazione dei loro genitori non sposati. L'art. 296 cpv 1 del CC dice espressamente che l'autorità parentale è volta a garantire il bene del figlio. Un litigio tra genitori sulle questioni riguardanti i figli durante la separazione si ripercuote però negativamente sui minori.

Alcuni Paesi hanno sviluppato modelli o sistemi che mettono al centro il bambino e che sottolineano la responsabilità comune dei genitori nella ricerca di soluzioni per i figli in caso di separazione. Nel diritto australiano, la condizione per un intervento giuridico in casi che riguardano minori è l'obbligo di risolvere le controversie di tipo familiare tramite mediazione presso uffici di consulenza per famiglie specializzati. Eccezioni a questa mediazione pregiudiziale obbligatoria sono previste in caso di abuso del minore commesso da una delle parti partecipanti alla procedura, di violenza domestica commessa da una delle parti o in caso di pericolo di abuso del minore o di violenza domestica in caso di aggiornamento della procedura giudiziale.

Dalla Germania proviene invece il modello Cochemer, che prevede un intervento veloce di tutti i soggetti interessati (tribunale, organi statali di sostegno per bambini e giovani, etc.) e l'obbligo, per i genitori che non riescono a trovare una soluzione consensuale davanti al tribunale, di consultare un centro specializzato (cfr. Motz 2007).

Il modello Cochemer potrebbe essere applicato anche in Svizzera. Il Canton Vallese porta avanti un progetto pilota dall'inizio del 2020, mentre il Canton Vaud sta valutando la realizzazione di un progetto simile. Il Canton Basilea Città invece ricorre, in casi adeguati, a una consulenza predisposta simile al modello Cochemer (cfr. Banholzer et al.: 111 ss.). Gli esperti che si occupano delle conseguenze di una separazione o di un divorzio per i minori, formano anch'essi una rete, ad esempio il Réseau Enfants Genève. Nel suo rapporto sulla custodia alternata, il Consiglio federale ha affermato che i progetti per un accompagnamento interdisciplinare di famiglie in fase di divorzio o separazione darebbero buoni risultati e dovrebbero essere «osservati attentamente» (Consiglio federale 2017: 19). Secondo gli esperti, il potenziale di modelli alternativi per la soluzione dei conflitti e per la promozione del consenso dei genitori non è ancora stato sfruttato al massimo in Svizzera (Consiglio federale 2017: 12).

Gli studi mostrano che la mediazione e la consulenza sono efficaci e che, in particolare in situazioni molto conflittuali, possono portare a nuove opportunità di azione e di alleggerimento (Wider/Pfister-Wiederkehr 2018: 369). Anche se la mediazione non porta sempre a un accordo o parziale, può essere

già un successo se i genitori hanno preso consapevolezza coscienza degli effetti negativi del conflitto interparentale sul minore e hanno creato (o ripristinato) una minima base di comunicazione. Il minore dovrebbe avere l'opportunità di esprimere la sua opinione durante la procedura, in un modo adeguato alla sua età e con persone che hanno seguito una formazione adeguata per questo tipo di dialoghi. Il minore può ad esempio esprimere la sua opinione tramite un'audizione dal giudice prima dell'appuntamento fissato con i genitori, come nel modello Cochemer, oppure venendo coinvolto in un determinato momento della consulenza o eventualmente della mediazione. In ogni caso sarebbe opportuno assicurarsi che il minore non si faccia carico dell'onere della soluzione o della decisione e che si evitino così quasi completamente altri conflitti di lealtà.

Possono tuttavia essere fatte delle eccezioni, in particolare in casi di violenza domestica. Questo è dovuto al fatto che le dinamiche della violenza domestica provocano un divario di potere nella relazione parentale: per la persona vittima di violenze può essere difficile comparire in presenza della persona autrice della violenza e questo impedirebbe uno svolgimento impeccabile della procedura di mediazione. Va notato che nei casi in cui il benessere del minore è in pericolo, la mediazione non basta e l'autorità competente deve adottare tutte le altre misure necessarie.

Per questi motivi Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- la ricerca di soluzioni extragiudiziali (in particolare mediazioni e consulenze orientate al minore) venga rinforzata e istituzionalizzata, se necessario su base obbligatoria;
- i servizi di mediazione e di consulenza, che forniscono consulenza a genitori e famiglie in separazione, siano facilmente accessibili e gratuiti (ad es. con un contributo basato sul reddito).

4.3 Intercambio e networking delle organizzazioni di protezione dei minori

Un networking indipendente dal caso tra autorità, enti, istituzioni ed organizzazioni attive nella protezione dei minori è molto importante per la qualità del lavoro: negli scambi vengono individuati sviluppi, tendenze e lacune nonché migliorati i processi. Il contatto tra i diversi organi migliora lo scambio di informazioni, il che aumenta a sua volta la qualità del lavoro.

Ne è un esempio la Conferenza sulla protezione dei minori del Canton San Gallo, dove delegati di tutti gli organi attivi nella protezione dei minori organizzano tre volte all'anno una conferenza che, oltre allo scambio di informazioni e al networking, prevede anche l'ulteriore sviluppo risp. il controllo della strategia di protezione del minore del Cantone. Una tale piattaforma di scambio è estremamente vantaggiosa per la qualità della protezione del minore.

Con lo Scambio intercantonale protezione dell'infanzia (IAK), che si svolge da anni nella Svizzera tedesca, Protezione dell'infanzia Svizzera offre un'opportunità di networking e di scambio a livello di regione linguistica. Questa opportunità viene apprezzata dai partecipanti e deve essere offerta anche in futuro. Protezione dell'infanzia Svizzera si sta adoperando per creare una piattaforma di scambio corrispondente nella Svizzera latina.

Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- vengano create conferenze sulla protezione del minore in quei Cantoni che non dispongono ancora di tale opportunità;
- venga curato ed ampliato l'intercambio nella Svizzera tedesca;
- venga creata ed utilizzata una piattaforma di scambio nella Svizzera latina.

5 Qualità nel lavoro degli specialisti

Di seguito vengono evidenziati degli aspetti che possono migliorare la qualità della protezione del minore all'interno di organizzazioni e presso le autorità.

5.1 Sensibilizzazione degli specialisti sui diritti e sulla protezione dei minori

Il rispetto dei diritti del minore fa parte della qualità del lavoro degli specialisti. Più sono conosciuti i diritti del minore, più vengono rispettati: una sensibilizzazione su tali diritti migliora perciò la qualità del lavoro. Va enfatizzato in particolare il diritto all'ascolto e alla partecipazione (cfr. cap. 2.2.), che è anche uno dei quattro principi di base della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (art. 12). La sensibilizzazione dovrebbe essere solo il punto di partenza di un'integrazione concreta nei processi di lavoro e di una costante riflessione sulle proprie azioni in materia di diritti del minore (cfr. Canton San Gallo 2021: 40). La Confederazione si impegna sì a garantire i diritti del minore e, sosterrà dal 2022 al 2026 le organizzazioni che sensibilizzano i soggetti attivi nella formazione professionale e nella formazione continua sulle questioni riguardanti i diritti del minore; tuttavia sono previsti appena 200 000 franchi annui come sostegno a tre organizzazioni.⁸ Sarebbe importante che la Confederazione si impegnasse a inserire in pianta stabile i temi legati ai diritti del minore nelle rispettive formazioni di base delle persone che lavorano con i bambini o per i bambini, in particolare in ambito pedagogico (Jerome et al. 2015: 41).

⁸ https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html.

Anche i Cantoni sarebbero obbligati a rinforzare e rendere costante il loro impegno nell'ambito dei diritti del minore. Nel 2017, ad esempio, nessun Cantone aveva ancora creato un organo ufficiale che si occupasse dei diritti del minore (Beeler 2017: 69). Soprattutto nelle istituzioni il cui compito principale non è la protezione del minore, ad esempio gli ospedali, le strutture di custodia diurna, le scuole o le organizzazioni per il tempo libero, è necessario sensibilizzare sulle questioni legate a tale protezione. Questo tema dovrebbe essere affrontato ripetutamente, in particolare da istituzioni intermedie come associazioni professionali e federazioni, conferenze ecc., e monitorato dai membri. Per quanto riguarda la scuola, questo ruolo potrebbe essere coperto dal lavoro sociale scolastico, se disponibile.

Per questo Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- sia i temi legati ai diritti del minore che quelli legati alla sua protezione vengano affrontati nelle organizzazioni e dagli esperti che lavorano con o per i minori.

5.2 Rilevamento precoce e intervento precoce da parte degli esperti

Affinché gli esperti che lavorano con o per minori in diversi setting istituzionali possano individuare precocemente le minacce al bene del minore e di conseguenza agire con professionalità, necessitano delle rispettive competenze. Di esse fanno parte le conoscenze di base sull'individuazione precoce e sul modo di affrontare le minacce al bene del minore, le conoscenze del sistema di protezione del minore e dei diversi soggetti attivi in questo sistema, la gestione della conversazione con un minore, la garanzia della sicurezza delle presunte vittime e la documentazione dei referti così come conoscenze di base sui diritti del minore (cfr. Consiglio federale 2018a: 25, 29). Queste conoscenze devono essere presenti a un livello affidabile in settori così diversi come la pediatria, l'assistenza ai minori, la polizia, la scuola, l'ostetricia, il lavoro sociale e altri settori. Visto che la protezione del minore è un compito dell'associazione, una base di conoscenze condivisa e, in particolare, le conoscenze sui ruoli e i compiti delle diverse istituzioni contribuirebbero anch'esse a migliorare la collaborazione tra i diversi operatori.⁹

Nella protezione del minore, la segnalazione di una situazione di vulnerabilità (in seguito « segnalazione ») all'APMA è un passo decisivo, perché serve a fare intervenire l'autorità competente in caso di minaccia, presunta o dimostrata, al bene del minore. Una mancata segnalazione o una

⁹ Un'iniziativa promettente per una collaborazione migliore è il manuale «Kinder inmitten von Partnerschaftsgewalt», edito dal Canton San Gallo. Si tratta di un'opera di consultazione esaustiva rivolta a tutte le autorità, le istituzioni e i servizi specializzati che sono in contatto con le famiglie interessate. https://www.sg.ch/sicherheit/haeusliche-gewalt/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Handbuch%20KINDER%20INMITTEN%20VON%20PARTNERSCHAFTSGEWALT.pdf.

segnalazione ritardata possono avere gravi conseguenze. Le dinamiche e le costellazioni che ruotano intorno ai casi di protezione dei minori possono essere molto distinte tra loro: per questo motivo, ogni caso deve essere sempre valutato individualmente. La regola generale è: più precocemente viene individuata una situazione sfavorevole e più sarà possibile fornire alla famiglia, e quindi al minore in pericolo, aiuti facilmente accessibili e sostenibili.

Ambito medico

Il personale sanitario riveste un ruolo importante soprattutto nella percezione/individuazione precoce di minacce al bene del minore, in particolare se si tratta di bambini piccoli. Se questi non vengono assistiti in un setting istituzionale al di fuori della famiglia e quindi non hanno quasi alcun contatto con altri operatori esterni, gli specialisti in materia di sanità diventano un aiuto importante nel riconoscimento precoce delle minacce al bene del minore (Consiglio federale 2018a: 10).

In tutte le formazioni professionali o formazioni continue, i temi legati alla protezione dei minori non vengono quasi trattati o trattati in forma molto ridotta dagli esperti in materia di salute (Krüger et al. 2018; per il settore della violenza domestica Consiglio federale 2020a: 22). Questo porta ad insicurezze sul comportamento da adottare di fronte a casi sospetti, il che può addirittura anche far sì che questi casi non vengano segnalati né trattati (Krüger et al. 2018: 85). Ci si affida specialmente al personale medico che lavora nei centri d'emergenza/pronto soccorso: anch'esso può rivestire un ruolo importante nell'individuazione di minacce al bene del minore e dovrebbe quindi essere abilitato a ciò tramite formazioni continue (cfr. Knüsel et al. 2018: 65).

Nel Canton Basilea Città, meno dell'1% delle circa 1000 segnalazioni fatte all'APMA proviene da pediatri (Fassbind 2020: 4). Questa percentuale non è cambiata neanche con l'introduzione, nel 2019, dell'obbligo di segnalazione e con la rispettiva, completa eliminazione dell'obbligo di rispetto del segreto professionale dei pediatri. Probabilmente il numero di segnalazioni fatte dai pediatri è basso perché questi trasmettono i casi sospetti ai gruppi di protezione dei minori degli ospedali per essere analizzati più dettagliatamente e le segnalazioni vengono quindi poi trasmesse da tali gruppi. In generale, negli ospedali la decisione riguardante una segnalazione può essere presa all'interno di un team interdisciplinare, il che non solo viene considerato molto utile dai diretti interessati (Knüsel et al.: 50) ma è valido anche in generale per il trattamento di (presunte) minacce al bene dei minori (ebd.: 39). I gruppi di protezione dei minori interdisciplinari negli ospedali potrebbero essere un modello per i gruppi locali/regionali che ad esempio gestiscono una cancelleria e che potrebbero fungere da guida nella creazione di reti (cfr. Roulet Schwab et al. 2012). Nel Canton Vallese, tali gruppi sono obbligatori per legge (in questo caso contro la violenza domestica) (art 6 e 7 GhG-VS)¹⁰. In questi gruppi interdisciplinari vengono in parte svolte anche discussioni anonime sui casi (Krüger et al.

¹⁰ https://lex.vs.ch/app/de/texts_of_law/550.6.

2019: 47). Il Canton Berna organizza anch'esso, nell'ambito dell'offerta «Fil rouge», quattro gruppi regionali di questo tipo per gli esperti che possono fornire sostegno per quanto riguarda gli interventi precoci in caso di minacce al bene dei minori o per il seguimiento dei casi nella protezione del minore volontaria o amministrativa.¹¹ Esistono quindi modelli per queste piattaforme interdisciplinari. Sarebbe importante coinvolgere anche le ginecologhe e le levatrici, visto che, in taluni casi, riconoscono segni di violenza domestica e di situazioni problematiche a livello psico-sociale già prima del parto (Hafen, Meier-Magistretti 2021: 78)

Assistenza ai minori extrafamiliare e strutture di custodia parascolastica

Un terzo dei bambini dai zero agli otto anni frequenta una struttura di custodia diurna e/o una struttura di custodia parascolastica (UST 2020: 3). Per quanto riguarda l'individuazione precoce di minacce al bene del minore, nella maggior parte dei casi i professionisti in ambito assistenziale non dispongono della rispettiva formazione che fornirebbe loro conoscenze e sicurezza (Piano di formazione FaBe 2005: 47–58; Consiglio federale 2018a: 28).¹² Fatto ancor più grave, nelle strutture di custodia diurna della maggior parte dei Cantoni ogni persona formata può essere e viene affiancata da una persona senza formazione (o che non ha ancora terminato la formazione) (ECOPLAN 2020: 31). Dai giovani praticanti e dalle operatori ancora in formazione non ci si può aspettare che riescano ad individuare in modo affidabile le minacce al bene del minore. Il problema dei collaboratori senza formazione adeguata esiste anche nelle strutture di custodia parascolastica: a seconda del Cantone, solo il 50% o addirittura il 33% degli assistenti deve dimostrare di aver seguito una formazione pedagogica, anche se vengono assistiti bambini già a partire dai quattro anni di età (Ordinanza sulla scuola diurna Art. 4; AKJB 2017: 7).

Asilo e scuola

Nelle formazioni di tipo pedagogico sembra che finora sia stato concesso troppo poco spazio all'individuazione di minacce al bene del minore e al modo di trattare queste minacce. In uno studio svolto per il Canton Berna, il 93% (!) dei docenti intervistati avrebbe voluto aver appreso di più su questo tema durante la formazione (Jud, Stauffer, Lätsch 2018: 64). Questo è problematico perché l'insicurezza nell'affrontare le presunte minacce al bene del minore è il motivo principale della mancanza di segnalazione delle stesse da parte del docente (ebd.: 64). Inoltre, la soglia di inibizione che induce a non segnalare i casi di vulnerabilità è ancora molto alta: una segnalazione può essere vissuta come un'ultima possibilità che si cerca di evitare a lungo. I docenti, e in particolare anche gli operatori socio-scolastici, considererebbero in parte la segnalazione come un insuccesso dei

¹¹ <https://www.kja.dij.be.ch/de/start/umfassender-kinderschutz/fil-rouge.html>.

¹² Il nuovo piano di formazione «Operatore / Operatrice socioassistenziale», valido dal 2021, rileva in primo luogo gli obiettivi di apprendimento «illustra le basi del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti» (a.1.5.1) e «descrive la procedura da seguire in caso di evento soggetto all'obbligo di notifica» (a1.5.2). L'individuazione precoce di minacce al bene del minore non viene però ancora citata (piano di formazione FaBe 2020; 10/11).

precedenti sforzi a bassa soglia, profusi di comune accordo (ibd.: 66).¹³ Sembra inoltre che la varietà delle strutture dell'APMA rendano alle scuole difficoltosa la standardizzazione della collaborazione (Canton ZH 2020: 63/64; Schwenkel et al. 2016: 33). Malgrado tutto ciò, sembra che in generale il tema della protezione dei minori venga trattato solo marginalmente presso le scuole superiori di pedagogia.

Tra i controlli medici svolti durante il primo periodo di vita e quelli all'inizio del periodo di scolarizzazione possono trascorrere molti anni senza che il bambino entri a contatto con professionisti che possano individuare una minaccia al bene del minore. Per colmare questa lacuna, Protezione dell'infanzia Svizzera chiede nel documento di posizione «protezione dell'infanzia precoce» dei monitoraggi sistematici.

Per questo Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- il personale di tutti i settori che lavorano con e per i bambini venga sensibilizzato sulle questioni riguardanti la protezione dei minori e riceva una formazione corrispondente;
- la tematica della protezione dei minori venga inserita nei piani di studio e nei curriculum di formazione e che, per il personale specializzato già formato, vengano create offerte di formazione continua corrispondenti;
- tutti gli specialisti, che nella loro professione hanno regolarmente a che fare con bambini e sono soggetti all'obbligo federale di segnalazione, siano informati sui principi giuridici, conoscano la procedura adeguata, sappiano valutare nel modo giusto le situazioni di vulnerabilità e, in caso di dubbi, possano rivolgersi a comitati interdisciplinari che mostrino loro le varie possibilità di intervento (per esempio: «Fil rouge» nel Canton BE);
- gli specialisti possano unirsi alle reti di gruppi interdisciplinari istituzionalizzati, per offrire e ricevere sostegno nella segnalazione di casi sospetti e poter discutere i casi difficili in forma anonima;
- gli specialisti conoscano i rispettivi organi di segnalazione e la loro funzione.

5.3 Audizione di bambini in procedure di diritto penale da parte di specialisti

I bambini vengono interrogati in procedure di diritto penale soprattutto in qualità di vittime di violenza sessuale, fisica e psicologica oppure o per aver assistito a reati. Solo a Zurigo, ogni anno

¹³ Eppure l'assistenza socio-scolastica per gli asili e le scuole costituisce, nel suo complesso, un sostegno importante nella gestione di (presunte) minacce al bene del minore; tuttavia questo strumento non è ancora disponibile in tutti i Comuni oppure l'incarico viene esercitato da operatori con un grado occupazionale molto ridotto.

vengono svolti 250 interrogatori (Niehaus, Volbert, Fegert 2017: 2). Questi interrogatori vengono svolti soprattutto da collaboratori di corpi di polizia cantonali, dai ministeri pubblico e minorile e dai tribunali penali. Da un rilevamento svolto nel 2015 è risultato che molte istituzioni non avevano impiegato alcuna persona formata appositamente per gli interrogatori con bambini, ad eccezione di tutti i corpi di polizia (Weber et al. 2015: 33). Nei corpi di polizia può addirittura verificarsi il problema contrario: se troppe persone svolgono la formazione per le interrogazioni di bambini testimoni di vittime, per tutte diminuisce l'opportunità di mettere in pratica queste conoscenze e di fare esperienza. Significa che i minori (in particolare nella Svizzera tedesca) spesso vengono interrogati da persone che dispongono di pochissima esperienza in materia (Niehaus, Volbert, Fegert 2017: 83). Questo è rilevante in quanto in Svizzera, a causa di particolari diritti di protezione, nei processi penali i bambini possono essere interrogati, se possibile, solo una volta (al massimo due), e quindi il primo interrogatorio riveste moltissima importanza. Questo vale in particolare nell'ambito della violenza sessuale: il più delle volte, infatti, per questi casi non esistono strumenti di prova incrementanti, quindi vige il principio dell'affermazione contro affermazione. La qualità delle prime dichiarazioni, che nella maggior parte dei casi vengono registrate su audio e video è poi estremamente importante per l'esito della procedura penale (ebd.: 2, -5). Questo problema potrebbe essere eliminato con la creazione di centri specializzati in cui gli interrogatori verrebbero svolti da persone ben formate, che con ciò disporrebbero a loro volta di molta esperienza pratica e che potrebbero approfittare di formazioni continue regolari e di supervisioni. Sarebbe più facile sviluppare e utilizzare con più frequenza uno strumento di interrogazione standardizzato che permetta di svolgere l'interrogatorio a piccoli passi (e che aiuterebbe in particolare le persone poco esperte addette agli interrogatori), ad esempio sulla scorta del protocollo NICHHD. Dei corsi di aggiornamento regolari e resoconti personali nell'ambito di una supervisione sono altri elementi indispensabili se si mira a una qualità sempre elevata degli interrogatori (ebd.: 83 e seguenti).

Per questo Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- agli addetti agli interrogatori venga offerta una buona formazione in materia di diritto penale, essi debbano seguire formazioni continue e vengano regolarmente sottoposti a supervisione;
- venga assicurato, tramite misure strutturali, che i bambini siano interrogati da persone esperte.

5.4 Politiche di protezione del minore come orientamento operativo per gli specialisti

Definire una politica di protezione del minore serve all'organizzazione per comprendere i propri rischi di vulnerabilità, così come per creare principi guida e misure da adottare per minimizzare questi

rischi. Una politica di protezione del minore è irrinunciabile per la qualità del lavoro, soprattutto per le organizzazioni attive in questo ambito: Chi non analizza e minimizza i propri rischi corre il pericolo di mettere a repentaglio il bene del minore nel suo lavoro. Una politica di protezione del minore deve contribuire a creare nelle organizzazioni una cultura della consapevolezza e dell'osservazione precisa, sia internamente che presso terzi che, per collaborare, devono impegnarsi a rispettare determinati aspetti. Le opportunità di partecipazione dei minori in diversi ambiti sono una componente importante delle politiche di protezione dei minori di istituzioni ed organizzazioni che lavorano direttamente con bambini. Se i bambini e i giovani vengono coinvolti nelle decisioni loro riguardanti, la loro posizione viene rinforzata e il divario di potere tra adulti e bambini viene ridotto (Kappler et al. 2019: 21), il che contribuisce in modo decisivo alla protezione dei minori.

Per le organizzazioni che lavorano con o per i bambini oppure con genitori e famiglie,¹⁴ è indispensabile analizzare le situazioni di contatto concrete e gli strumenti di intervento corretti dei collaboratori, come anche definire le competenze interne e i processi nel caso in cui venga segnalata o individuata un'irregolarità nel contatto con bambini e giovani. Molto rilevanti sono anche le direttive per il processo di assunzione. Con l'estratto specifico per privati, la richiesta di referenze (che informano ad esempio sulla gestione della vicinanza e della distanza) e dichiarazioni d'impegno adattate è possibile controllare, sensibilizzare e vincolare i collaboratori. Per le organizzazioni che non lavorano con e per i bambini, le questioni più importanti per le politiche di protezione dei minori sono le questioni legate alla protezione della personalità e dei dati (ad esempio i diritti d'immagine).

È evidente che anche molti soggetti attivi nel sistema di protezione dei minori non dispongono ancora di una politica di protezione dei minori.

Per questo Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- Le politiche di protezione dei minori vengano percepite come una parte irrinunciabile degli sforzi per ottenere qualità e vengano ampiamente utilizzate;
- l'assegnazione di fondi di sostegno pubblici e privati ad organizzazioni con offerte nell'ambito del tempo libero venga vincolata maggiormente alla presenza di strategie di protezione e politiche di protezione dei minori.

¹⁴ Ad esempio nelle case per donne maltrattate, nell'esecuzione di pene e misure e nell'assistenza riabilitativa.

5.5 Standard di qualità transdisciplinari come quadro di riferimento professionale per specialisti

In questo capitolo non devono essere analizzati i singoli standard ma essere rappresentata la necessità e gli sforzi compiuti per raggiungere gli standard di qualità transdisciplinari.

A causa dell'organizzazione di tipo federale, il sistema di protezione dei minori svizzero è molto eterogeneo e non fornisce dappertutto le stesse prestazioni. In aggiunta, dappertutto sono coinvolti molti soggetti diversi. Degli standard (sia di qualità che legati ai processi) condivisi sia dalle diverse professioni e organizzazioni ma anche dai diversi Cantoni potrebbero quindi aiutare ad eliminare le differenze esistenti. Vengono definiti standard i concetti che offrono orientamento e, allo stesso tempo, dispongono di un certo carattere vincolante su come dovrebbero essere organizzati i processi o essere strutturati i risultati dei processi risp. i prodotti (Kindler 2013: 11). A causa del necessario adattamento al rispettivo caso singolo, gli standard di qualità nella protezione dei minori non possono essere intesi come una rigida standardizzazione di determinati modi di procedere, ma devono essere considerati piuttosto come degli aiuti per l'orientamento o delle linee guida (cfr. Biesel/Urban-Stahl 2018: 329).

La transdisciplinarietà riveste un'importanza essenziale perché permette di superare i limiti professionali dei singoli soggetti attivi nella protezione dei minori, di rinforzare la comprensione reciproca e di creare un nuovo spazio per la collaborazione.

Esiste già una serie di standard di qualità che sono stati creati per determinati ambiti della protezione dei minori. A livello intercantonale, ad esempio, le raccomandazioni condivise dalla CDOS e dal COPMA sul collocamento extrafamiliare mirano, nello specifico, a fissare gli standard di qualità e a sostenere gli organismi coinvolti nelle loro riflessioni (CDOS/COPMA 2020: 6).

Inoltre, subito dopo il primo Dialogo nazionale sulla qualità nella protezione del minore, nel novembre 2018, è stato costituito un gruppo addetto alla qualità «Good Practice e standard di qualità nella protezione dei bambini», sotto la protezione della Comunità di interesse per la qualità nella protezione dei minori, che ha dato l'impulso. Il suo obiettivo era quello di creare degli standard di qualità per il lavoro di protezione dei minori in tutte le sue dimensioni (comprese le misure volontarie, quelle civili e quelle di diritto penale) e di creare uno spazio per il dialogo con altri organismi attivi nel settore. Il gruppo era composto da specialisti e altre persone che si occupano di protezione dei minori, si dedicava a lavori di preparazione e conduceva dibattiti importanti sui contenuti. Come

passo seguente è stata avviata una gara d'appalto per un progetto di sviluppo di standard di qualità transdisciplinari concreti per la protezione dei minori.¹⁵

Per questo Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- vengano creati standard di qualità transdisciplinari che vengano poi trasmessi e resi visibili negli ambienti specializzati e nella politica;
- le strutture e le pratiche esistenti nella protezione dei minori vengano riesaminate in base a questi standard;
- tramite questi standard venga migliorato il lavoro di protezione dei minori;
- l'importanza della qualità nella protezione dei minori venga percepita a livello nazionale.

¹⁵https://qualitaetkinderschutz.ch/app/uploads/2021/06/Ausschreibung_Projekt_Qualitätsstandards_Kinderschutz_final_deutschsprachige-Fassung.pdf.

6 Elenco delle fonti

Abraham et al. 2020 | Abraham, Andrea; Steiner, Cynthia; Stalder, Joel; Junker, Kathrin: Forschungs- und Quellenstand zu Fürsorge und Zwang im Adoptions- und Pflegekinderwesen. Rapporto scientifico nell'ambito svolto nell'ambito del PRN 76, 2020

AKJB 2017 | Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote AKJB Kanton Basel-Landschaft, Kinder und Jugendliche schulergänzend betreuen, Voraussetzungen und Empfehlungen für erfolgreiche Angebote, 2017

Banholzer et al. 2012 | Banholzer, Karin; Diehl, Regula; Heierli Andreas; Klein Anne; Schweighauser Jonas: «Angeordnete Beratung» – ein neues Instrument zur Beilegung von strittigen Kinderbelangen vor Gericht, FamPra.ch 1/2012, pagg. 111–125

Beeler 2017 | Beeler, Martina: Koordination der Umsetzung der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes in der Schweiz. Eine Analyse mit entsprechenden Handlungsempfehlungen, 2017

Biesel et al. 2019 | Biesel, Kay; Brandhorst, Felix; Rätz, Regina; Krause, Hans-Ullrich: Deutschland schützt seine Kinder! Eine Streitschrift zum Kinderschutz, Bielefeld 2019

Biesel/Urban-Stahl 2018 | Biesel, Kay; Urban-Stahl, Ulrike: Lehrbuch Kinderschutz, 2018

Canton BS 2017 | Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Generalsekretariat: Schutzmassnahmen im Bereich der Häuslichen Gewalt. Eine Untersuchung der Basler Praxis unter Vergleich der Instrumente und Daten des Kantons Zürich, 2017

Canton SG 2021 | Kanton St. Gallen, Departement des Innern: Kinderschutz im Kanton St. Gallen. Auswertung der Strategie «Kinderschutz 2016 bis 2020», 2021

Canton ZH 2020 | Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich: Evaluation des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) im Kanton Zürich, 2020

CDOS 2016 | Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) : Empfehlungen der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen, 2016

CDOS/COPMA 2020 | Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES): Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zur ausserfamiliären Unterbringung, 2020

Consiglio d'Europa 2010 | Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa: Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore emesse il 17 novembre 2010, 2010

Consiglio federale 2008 | Consiglio federale: 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, 2008

Consiglio federale 2017 | Consiglio federale: Alternierende Obhut, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats RK-NR 15.3003 «Alternierende Obhut. Klärung der Rechtsgrundlagen und Lösungsvorschläge» vom 8. Dezember 2017

Consiglio federale 2018a | Consiglio federale: Früherkennung innerfamiliärer Gewalt bei Kindern durch Gesundheitsfachpersonen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3206 Feri Yvonne vom 15. März 2012, 2018

Consiglio federale 2018b | Consiglio federale: Misure per colmare le lacune nell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, rapporto del Consiglio federale in seguito alle raccomandazioni del Comitato ONU per i diritti del fanciullo alla Svizzera del 4 febbraio 2015, 2018

Consiglio federale 2020a | Consiglio federale: Medizinische Versorgung bei häuslicher Gewalt. Politische Konzepte und Praktiken der Kantone sowie Prüfung eines ausdrücklichen Auftrages im Opferhilfegesetz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.4026 der Sozialdemokratischen Fraktion vom 26. November 2014, 2020

Consiglio federale 2020b | Consiglio federale: Das Recht des Kindes auf Anhörung. Bilanz der Umsetzung von Artikel 12 der Kinderrechtskonvention in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.3382 WBK-N, 2020

COPMA 2020 | Conferenza per la Protezione dei Minori e degli Adulti: Statistik – aktuelle Zahlen, <https://www.kokes.ch/de/dokumentation/statistik/aktuellste-zahlen>

CSDU 2019 | Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU): Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz, Studie zu den rechtlichen Grundlagen und zur Praxis in neun Kantonen in den Themenbereichen Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung, Gesundheit und Jugendparlamente, verfasst von Weber Khan, Christina, und Hotz, Sandra, 2019

ECOPLAN / HES-SO Valais-Wallis 2018 | Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Schlussevaluation, 2018

ECOPLAN 2020 | Ecoplan, Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen. Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht. All'attenzione della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), 2020

Fassbind 2020 | Fassbind, Patrick: Pädiatrie, bitte melden! Zusammenarbeit mit der Kinderschutzbehörde (KSB), in: Pädiatrie 5+6/2020, pagg. 4-12

Fischer et al.; ZKE 02/2021 | Fischer, Sophia; Jud, Andreas; Portmann, Rahel; Wyss, Mark: Erstintervention nach häuslicher Gewalt. Pilotprojekt zum kindzentrierten Umgang mit polizeilich dokumentierten Gewaltvorfällen im Kinder- und Jugenddienst Basel, in: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz, 2/2021, pagg. 146–158.

Hafen, Meier-Magistretti 2021 | Hafen, Martin; Meier Magistretti: Familienzentrierte Vernetzung in der Schweiz. Eine Vorstudie vor dem Hintergrund der «Frühe Hilfen»-Strategie in Österreich. Management Summary, 2021

Jerome et al. 2015 | Jerome, Lee; Emerson, Lesley; Lundy, Laura; Orr, Karen: Teaching and learning about child rights: A study of implementation in 26 countries, Queen's University Belfast, UNICEF, 2015

Jud, Stauffer, Lätsch 2018 | Jud, Andreas; Stauffer, Madlaina; Lätsch, David: Fachliches Handeln an der Schnittstelle von Schule und Kinderschutz: Empirische Erkenntnisse zum Einsatz von Gefährdungsmeldungen in der Schweiz, in: Chiapparini, Emanuela, Stohler, Renate, Bussmann, Esther (Hrsg.): Soziale Arbeit im Kontext Schule. Aktuelle Entwicklungen in Praxis und Forschung in der Schweiz, 2018, pagg. 61–72

Kappler et al. 2019 | Kappler, Selina; Hornfeck, Fabienne; Pooch, Marie-Theres; Kindler, Heinz; Tremel, Inken: Kinder und Jugendliche besser schützen – der Anfang ist gemacht. Schutzkonzepte gegen sexuelle Gewalt in den Bereichen: Bildung und Erziehung, Gesundheit, Freizeit. Abschlussbericht des Monitorings zum Stand der Prävention sexualisierter Gewalt an Kindern und Jugendlichen in Deutschland (2015–2018), 2019

Kindler 2013 | Kindler, Heinz: Qualitätsindikatoren für den Kinderschutz in Deutschland, Analyse der nationalen und internationalen Diskussion – Vorschläge für Qualitätsindikatoren, in: Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz (6), Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.), 2013

Knüsel et al. 2018 | Knüsel, René; Stauffer, Sarah; Sigg, Camille; Kosirnki, Céline; Merminod, Emilie: Prévention et détection de la maltraitance envers les enfants dans des services d'urgences du canton de Vaud, rapporto finale, 2018

Krüger et al. 2018 | Krüger, Paula; Lätsch, David; Voll, Peter; Völksen, Sophia: Übersicht und evidenzbasierte Erkenntnisse zu Massnahmen der Früherkennung innerfamiliärer Gewalt bzw. Kindeswohlgefährdungen (Beiträge zur sozialen Sicherheit No. 1, / 18). Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2018

Krüger et al. 2019 | Krüger, Paula; Lätsch, David; Voll, Peter; Schuwey, Claudia; Bannwart, Cécile; Bloch, Lea; Facre, Elisa; Portmann, Rahel: Umgang mit häuslicher Gewalt bei der medizinischen Versorgung, Schlussbericht, 2019

Motz 2007 | Motz, Barbara: Kindeswohl vor Elternrecht – Das «Cochemer Modell», FamPra.ch 4/2007, pagg. 850–853.

Niehaus, Volbert, Fegert 2017 | Niehaus, Susanna; Volbert, Renate; Fegert, Jörg M.: Entwicklungsgerechte Befragung von Kindern in Strafverfahren, 2017

NZZ 2021 | NZZ am Sonntag, Plüss, Mirko: Kampf gegen pädophile Lehrer. Bewerber werden intensiver überprüft, doch noch gibt es Löcher im System., NZZ am Sonntag del 11 luglio 2021

Piano di formazione FaBe 2005 | Savoirsocial: Piano di formazione relativo alla formazione professionale di base Operatrice socioassistenziale/Operatore socioassistenziale del 16 giugno 2005 N. 94303, con adeguamenti del 2 dicembre 2010

Piano di formazione FaBe 2020 | Savoirsocial: Piano di formazione relativo all'ordinanza della SEFRI del 21 agosto 2020 sulla formazione professionale di base Operatrice socioassistenziale/Operatore socioassistenziale del 21 agosto 2020, N. professione 94308

Rete svizzera diritti del bambino 2021 | Rete svizzera diritti del bambino: Vierter NGO-Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, 2021

Roulet Schwab et al. 2012 | Roulet Schwab, Delphine; Brioschi, Natalie; Savioz, Florence; Ghaber, Corinne; Posse, Béatrice: Maltraitance Infantile (MI) et coordination: Regards croisés d'acteurs professionnels et institutionnels confrontés au processus préalable au signalement, 2012

Schmid et al. 2018 | Schmid, Conny; Jud, Andreas; Mitrovic, Tanja; Portmann, Rahel; Knüsel, René; Ben Salah, Hakim; Kosirnik, Céline; Koehler, Jana; Fux, Etienne: Maltrattamenti nei confronti dei bambini in Svizzera: Forme, aiuto, implicazioni specialistiche e politiche. Zurigo: UBS Optimus Foundation 2018 (Optimus 3)

Schwenkel et al. 2016 | Schwenkel, Christof; Bieri, Oliver; Rieder, Stefan: Evaluation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St. Gallen, Schlussbericht zuhanden des Amts für Soziales im Kanton St. Gallen, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, 2016

UFAS 2014 | Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS): Aktueller Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz, Bericht des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N), 2014

UST 2020 | Ufficio federale di statistica (UST): Attualità UST: Custodia dei bambini complementare alla famiglia e alla scuola nel 2018, nonni, asili nido e strutture parascolastiche: i pilastri della custodia dei bambini, 2020

Weber et al. 2015 | Weber, Jonas; Hilf, Marianne Johanna; Hostettler, Ueli; Sager, Fritz: Evaluation des Opferhilfegesetzes, 2015

Wider/Pfister-Wiederkehr 2018 | Wider, Diana; Pfister-Wiederkehr, Daniel: Ausgewählte Aspekte des Kindesrechts, persönlicher Verkehr, in: Rosch/Fountoulakis/Heck (Hrsg.), 2. Edizione, 2018

Wytenbach 2008 | Wytenbach Judith: Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik, in Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, 2008