

MOVING FORWARD:

L'attuazione delle 'Linee Guida sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d'origine'



In associazione con



Sostenuti da



COPYRIGHT

© *Centre for Excellence for Looked After Children*, Scozia (CELCIS) presso l'Università di Strathclyde; Servizio Sociale Internazionale (SSI); *Oak Foundation*; SOS Villaggi dei Bambini Internazionale; e il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF) 2012

Pubblicato da:

Centre for Excellence for Looked After Children (CELCIS)
Università di Strathclyde
141 St James Road
Glasgow
G4 0LT
Scozia, Regno Unito

Il materiale contenuto in questo manuale è stato commissionato dal SSI, Oak Foundation, SOS Villaggi dei Bambini Internazionale e UNICEF. I contenuti non riflettono necessariamente le politiche o le opinioni di queste organizzazioni.

Le denominazioni utilizzate e la presentazione del materiale contenuto in questo manuale non implicano, da parte dei collaboratori o degli autori stessi, l'espressione di opinioni relative allo stato giuridico di alcun Paese o territorio, alle sue autorità o alla delimitazione delle sue frontiere.

Ogni parte di questo manuale può essere riprodotta liberamente citando le fonti.

I diritti d'autore dell'immagine di copertina (al centro) e di tutte le altre, appartengono a Maureen Anderson e le immagini non possono essere riprodotte separatamente.

L'autorizzazione a tradurre tutto o parte di questo manuale è rilasciata dal SSI:

Servizio Sociale Internazionale
Quai du Seujet 32
1201 Ginevra
Svizzera

ISBN

978-1-909522-00-8

Autori:

Nigel Cantwell, Jennifer Davidson, Susan Elsley, Ian Milligan e Neil Quinn

Citati come:

Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012). *“Moving Forward: L'attuazione delle Linee guida sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia di origine”*. UK: Centre for Excellence for Looked After Children, Scozia.

www.alternativecareguidelines.org

PREFAZIONE

La situazione dei bambini privi di cure genitoriali è stata oggetto di una seria e costante attenzione da parte del Comitato sui Diritti dell'Infanzia nel corso dei suoi due decenni di lavoro volti a monitorare e promuovere l'attuazione della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. Questa preoccupazione si evince non solo dalle conclusioni del Comitato riunito per verificare il rispetto delle disposizioni del Trattato da parte dei singoli Stati, ma venne anche espressa, in modo chiaro ed in termini generali, quando nel 2005 decise di dedicare la Giornata di Discussione Generale a questo tema.

Le preoccupazioni del Comitato si basano su diversi fattori. Tra questi:

- Il numero elevato, in molti Paesi, di bambini accolti fuori dalla famiglia d'origine, troppo spesso a causa della povertà della loro famiglia
- Le condizioni in cui viene fornita tale accoglienza, e
- La scarsa possibilità di fornire risposte tempestive ed adeguate a questi bambini che, privi delle cure e della protezione genitoriale, si trovano in situazione di grande vulnerabilità

I motivi per cui i bambini si trovano in una situazione di accoglienza fuori dalla famiglia d'origine sono diversissimi tra loro, e affrontare queste differenti situazioni – sia in modo preventivo che reattivo – richiede la messa in atto di un'ampia serie di misure. La Convenzione, infatti, se da una parte stabilisce a questo proposito degli obblighi per gli Stati, dall'altra, non fornisce indicazioni significative rispetto alla sua messa in atto.

È per questo che, fin dall'inizio di questa iniziativa nel 2004, il Comitato ha sostenuto con grande convinzione l'idea di sviluppare le *Linee Guida sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d'origine* che avrebbero dovuto ottenere l'approvazione della comunità internazionale al più alto livello.

L'accettazione delle *Linee guida* da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2009 ha dimostrato che tutti i Governi concordano che gli 'orientamenti per la linea politica e per la pratica', se messi a punto, sono entrambi fondati e auspicabili. Da quel momento, il Comitato ha fatto pieno uso dei principi e degli obiettivi stabiliti dalle *Linee Guida* nell'esaminare i rapporti degli Stati membri della Convenzione e nel formulare le proprie osservazioni e raccomandazioni agli stessi.

Tuttavia, come è il caso con tutti gli standard e principi concordati a livello internazionale, il vero banco di prova sta nel determinare il modo in cui possono essere realizzati in tutto il mondo a beneficio di coloro per cui sono stati pensati, in questo caso, per i bambini che hanno perso o sono a rischio di perdere le cure genitoriali. Identificare queste misure significa, prima di tutto, comprendere le implicazioni degli 'orientamenti politici' proposti nelle *Linee Guida*, e poi elaborare il sistema più efficace e viabile per la realizzazione di tali requisiti. È importante, inoltre, che le *Linee Guida* non siano rivolte esclusivamente agli Stati, ma che siano prese in considerazione da tutti coloro che, ad ogni livello, sono coinvolti in qualche modo con le questioni ed i programmi in materia di servizi di accoglienza eterofamiliare per i bambini.

Ed è qui che interviene il manuale *Moving Forward*. Come suggerisce il titolo, questo manuale ha lo scopo di supportare tutti quegli attori interessati e coinvolti nell'attuazione delle *Linee Guida ONU sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d'origine*, spiegandone i principi fondamentali e illustrando il tipo di risposte politiche necessarie, e descrivendo esempi "promettenti" di sforzi già compiuti per applicarle in diverse comunità, Paesi, regioni e culture.

Mi congratulo con tutte le organizzazioni e le persone che hanno contribuito a portare a buon fine il progetto *Moving Forward*. Questo manuale è chiaramente uno strumento importante per informare e ispirare i professionisti, le organizzazioni e i Governi di tutto il mondo che cercano di fornire ai bambini le migliori soluzioni e i migliori servizi possibili nel rispetto dei loro diritti.



Jean Zermatten
Presidente del Comitato delle Nazioni Unite
sui Diritti dell'Infanzia.
31 Ottobre 2012

RINGRAZIAMENTI

La ricerca, la collaborazione e la consulenza per realizzare questo progetto hanno coinvolto molti partner e collaboratori, e gli autori desiderano esprimere la loro sincera gratitudine a tutti coloro che li hanno aiutati a portarlo a compimento.

In primo luogo, il nostro ringraziamento va ai membri del Gruppo di Lavoro sui bambini privi di cure genitoriali del Gruppo ONG per la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, che hanno ambiziosamente avviato questo progetto.

I membri del **Gruppo Direttivo** che hanno proposto l'idea del progetto, ed hanno fatto da guida in tutto il processo di lavoro. Hanno contribuito ad identificare importanti orientamenti politici, esempi di *'Pratiche promettenti'* ed altre risorse chiave; hanno facilitato il contatto tra il team del progetto e una vasta gamma di esperti, reti di professionisti internazionali ed i principali referenti regionali, e hanno supervisionato il processo di valutazioni sul campo.

Desideriamo quindi esprimere un ringraziamento speciale a Mia Dambach (SSI), Alan Kikuchi-White (SOS Children's Villages International), Amanda Cox (Family for Every child), Emily Delap ((Family for Every Child), Janet Nelson (ATD Fourth World), Kathleen Riordan (Better Care Network), Mara Tissera Luna (RELAF), Matilde Luna (RELAF), Megumi Furubayashi (ATD Fourth World), Peter Gross (UNICEF) e Severine Chevrel (Better Care Network).

I **principali finanziatori** del progetto hanno permesso a questa idea di diventare realtà, e riconosciamo con gratitudine il sostegno finanziario concesso dal Servizio Sociale Internazionale (SSI), dalla Oak Foundation, da SOS Villaggi dei Bambini Internazionale e dall'UNICEF.

Ulteriori fondi – arrivati dal Gruppo ONG per la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, Save the Children e dal U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief attraverso USAID - hanno permesso a questo progetto di essere ampiamente diffuso e quindi apprezziamo il loro supporto.

Siamo anche molto grati alle **tante persone** che hanno offerto il loro tempo e le loro competenze per fornire

feedback e/o rivedere sezioni delle prime bozze: Benyam Dawit Mezmur (University of Western Cape e University of Addis Abeba), Bruxelles Mughogho (Family for Every Child Malawi); Bill Bell (Save the Children, Regno Unito); Delia Pop (Hope and Homes for Children); Diane Swales (UNICEF, Asia Orientale e Pacifico); Ghazal Keshavarzian (Maestral International), Jean-Claude Legrand (UNICEF); Jenny Degeling (Dipartimento del Procuratore generale, Australia); John Pilkington (Queen's University di Belfast), John Williamson (Displaced Children and Orphans Fund – DCOF - o USAID), June Thoburn (University of East Anglia), Keith White (Mill Grove, Regno Unito); Maria Herczog (Eszterhazy Karoly College e Family Child Youth Association); Mike Stein (University of York) e Rebecca Smith (Save the Children).

Un ringraziamento speciale va a Oliver Robertson dell'Ufficio delle Nazioni Unite Quaker a Ginevra per i suoi inestimabili spunti su 'l'accoglienza dei bambini con genitori detenuti'.

Estendiamo il nostro caloroso ringraziamento alle tante persone e organizzazioni che hanno sostenuto il progetto fornendo risorse e contatti, esempi di politica e di pratiche promettenti, nonché a coloro che hanno partecipato alle consultazioni per le verifiche sul campo. In particolare: Aaron Greenberg (UNICEF); Alison Lane (JUCONI); Andro Dadiani (Georgian Foster Care Organisation); Andy Elvin (Children and Families Across Borders, International Social Service, Regno Unito); Anna Nordenmark Severinsson (UNICEF); Barsukova Tatiana Mitrophanovna (Centro statale di Riabilitazione Otradnoye, Russia); Bep Van Sloten (Better Care Network, Paesi Bassi); Chabad Lubavitch (IELADEINU, Argentina); Christina Baglietto (UNICEF); Christine Gale (UNICEF); Claudia Cabral (Terra dos Homens e RELAF, Brasile); Daniel Miranda (Istituto per l'infanzia e l'adolescenza dell'Uruguay (INAU); Daniela Koleva (Rete Nazionale per i Bambini, Bulgaria); Denny Ford (*Who Cares?* Scozia); Eduardo Garcia-Rolland (International Rescue Committee); Elize Coetzee (Give A Child A Family); Emmanuel Sherwin (SOS Villaggi dei Bambini Internazionale); Evren Guncel Ermisket (Ministero della Famiglia e delle Politiche Sociali della Turchia); Flora Vivanco Giesen (Servizio Nazionale per l'Infanzia e i Giovani, Governo del Cile); James Kofi Annan (Heights Challenging, Ghana); Jini Roby (Brigham Young University);

Jo Rogers (Partnership for Every Child, Russia); Kelley Bunkers (consulente indipendente); Kristine Venta-Kittele (Ministero del Welfare della Repubblica di Lettonia); Larisa Buchelnikova (Partnership Family to Children, Ekaterinburg, Russia); Laura Martínez de la Mora (RELAF e Patronato Pro-Hogar del Niño Irapuato, Messico); Leonel Asdrubal Dubón Bendfeldt (Refugio de la Niñez, Guatemala); Lisa Lovatt-Smith (Orphan Aid Africa); Maki Noda (UNICEF); Marketa Hrodkova (Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali della Repubblica Ceca); Marova Alexandra (The Charitable of Social Orphanhood Prevention, Russia); Marta Iglesias Benet (ATD Fourth World); Martha Eugenia Segura (KidSave, Colombia); Matteo Dalling (UNICEF); Feride Dashi (UNICEF); Maxine King (Child Welfare Organizing Project, Stati Uniti); Meseret Tadesse (Forum sul Rafforzamento Sostenibile del Bambino); Milena Harizanova (UNICEF); Mir Anwar Shahzad (Società per lo Sviluppo Sostenibile, Pakistan); Mooly Wong (The Chinese University of Hong Kong); Moushira Khattab (Woodrow Wilson International Center for Scholars); Munir Mammadzade (UNICEF); Naira Avetisyan (UNICEF); Néstor Álvarez (Squadra tecnica governativa, Argentina); Rachel Szabo (Myers-JDC-Brookdale Institute); Rawan W. Ibrahim (Columbia University Middle East Research Center); Rusudan Chkheidze (SOS Villaggi dei Bambini Internazionale); Sarah Mbira (Pendekezu Letu Kenya); Sylvia Lupan (UNICEF); Omattie Madray (ChildLink Inc), Tata Sudrajat (Save the Children Indonesia) e Todijin Jalolov (Centro per i Diritti del Bambino, Tagikistan).

Partecipanti alle valutazioni sul campo in Argentina

Alejandra Rodriguez (Enfoque Niñez, Paraguay); Alejandro Astorga (Opción Chile); Alejandro Molina (Giudice, Argentina); Andrea Ventura (Avvocato, Argentina); Camilo Guaqueta (SOS Villaggi dei Bambini, Colombia), Carmen Rodriguez (UNICEF, Uruguay); Cecilia Ceriani (RELAF, Argentina); Cruz Encina de Riera (Corazones por la Infancia, Paraguay); Daniela Vetere (Ministero dei Diritti Umani dell'Argentina); Débora Miculitzki (Leladeinu Program, Argentina, e RELAF); Federico Kapustianski (RELAF, Argentina); Gimol Pinto (UNICEF, Argentina); Henry Chiroque (Save the Children

Argentina); Hernán Lago (Governo dell'Argentina); Irina Villalba (Governo del Paraguay), Jorge Ferrando (Istituto per l'Infanzia e l'Adolescenza dell'Uruguay - INAU), Karina Pincever (RELAF, Argentina); Leticia Virosta (RELAF, Argentina); Lidia Batista (Deputata provinciale, Argentina); Liliana Gaitán (Governo dell'Argentina); Lucas Aon (Giudice, Argentina); Luciana Rampi (RELAF, Argentina); M. Elena Naddeo (Legislatore, Argentina); Marcelo Acsebrud (IELADEINU, Argentina); Marina Rojas (Governo dell'Argentina); Marina Sawatzky (Governo del Paraguay); Marta Pesenti (Ministero dei Diritti Umani, Argentina); Miguel Sorbello (RELAF, Argentina); Mora Podestá (UNICEF, Uruguay); Néstor Alvarez (Governo dell'Argentina); Norberto Liwski (DNI America Latina, Argentina); Pablo Almeida (INAU, Uruguay), Pablo González (Governo dell'Argentina), Romina Pzellinski (UNICEF, Argentina); Sara Gonzalez (RELAF Argentina); Verónica de los Santos (Rete uruguaiana per l'affidamento); Virginia Emilse Soto (Sierra Dorada, Argentina) e Viviana González (Governo dell'Argentina).

Partecipanti agli incontri per le valutazioni sul campo in Malawi

Andrew Mganga (Plan Malawi); Anord Satumba (Mzimba Social Welfare); Brenda Phiri (World Vision International); Cecilia Maganga (World Vision International); Derek Luhanga (EveryChild Malawi); Enock Bonongwe (Ministero delle Politiche Sociali, dei Servizi per l'Infanzia e delle Pari Opportunità); Frank Damalekani (Previdenza sociale del Comune di Dowa); Grazia Siwombo (EveryChild Malawi); Harry Satumba (Ministero delle Politiche Sociali, dei Servizi per l'Infanzia e delle Pari Opportunità); Hope Msosa (SOS Villaggi dei Bambini Malawi); Hycinth Kulemeka (Ministero delle Politiche Sociali, dei Servizi per l'Infanzia e delle Pari Opportunità per la Parità di Genere); Isaac Phiri (Rettore, Università del Malawi), Jacqueline Kabambe (UNICEF); Mirriam Kaluwa (UNICEF); James Gondwe (EveryChild Malawi); John Washali (Ufficio sociale del comune, Dowa District); Josen Shella-Chanyama (Organizzazione locale, Comune di Mzimba); Justin Hamela (Ministero della Parità, dei Bambini e del Welfare); Keston Ndlovu (EveryChild Malawi);

Laurent Kansinjiro (Ministero delle Politiche Sociali, dei Servizi per l'Infanzia e delle Pari Opportunità); MacPherson Mdalla (Save the Children); Mathuzella Zyoya (Ministero delle Politiche Sociali, dei Servizi per l'Infanzia e delle Pari Opportunità); Mike Maulidi (Funzionario della Previdenza sociale di Chiradzulu); Nicodemo Mphande (EveryChild Malawi); Nyuma Mkhalipi-Chanyama (Organizzazione locale, Comune di Mzimba); Pilirani Banda (Addetto alle Politiche di Protezione dell'Infanzia, Comune di Dowa); Richard Chilinda (EveryChild Malawi); Rodney Chiwengo (St. Johns Ambulance); Thomas Moyo (EveryChild Malawi) e Tissié Msonkho (EveryChild Malawi).

Altrettanto fondamentale è stato il supporto del **team CELCIS** e siamo profondamente riconoscenti per il contributo dei nostri colleghi a questo progetto. In particolare, Heather Lawrence ha sapientemente coordinato questo progetto con un'eccezionale combinazione di professionalità, impegno e buon umore, che è stata preziosa per garantirne il completamento entro i termini richiesti. La ricerca bibliografica effettuata da Zoe Tennant ha fornito solidi fondamenti al nostro lavoro. I nostri ringraziamenti vanno anche a Graham Connelly, John Paul Fitzpatrick, Katie Hunter, Lillemor McDerment, Lorraine McGuinness, Louise Hill e Vicki Welch per le loro utili riflessioni, la traduzione e la correzione delle bozze.

E siamo molto grati alla fotografa Maureen Anderson e agli amici di Vatsalya, in India, per l'utilizzo delle loro belle immagini. Un grande ringraziamento va anche al team di Transform Brands che ha lavorato pazientemente e instancabilmente con l'obiettivo di creare una pubblicazione interessante e di facile lettura malgrado la lunghezza del testo.

Infine, ringraziamo i traduttori di questo progetto e quelli che si impegneranno a diffondere i messaggi del manuale nei prossimi mesi e anni, che saranno fondamentali per riuscire a raggiungere il più vasto pubblico possibile e dei cui sforzi riconosciamo in anticipo il valore significativo.

Traduzione: Laura Bugliosi, Francesca Letizia, Samantha Tedesco SOS Villaggi dei Bambini Onlus.

Editing: Cristina Tango

Ci auguriamo che il prodotto di questo esercizio congiunto possa rappresentare per tutti – anche coloro i cui nomi possiamo aver involontariamente ommesso – misura del valore dei loro notevoli sforzi.

GLI AUTORI

Nigel Cantwell, Consulente internazionale sulle Politiche per la Protezione dei Bambini (Consulente Principale per il Progetto *Moving Forward*)

Jennifer Davidson, Direttrice CELCIS, Università di Strathclyde (Direttrice del Progetto *Moving Forward*),

Susan Elsley, Consulente indipendente per i Diritti dell'Infanzia, le Politiche e la Ricerca

Ian Milligan, Responsabile internazionale, CELCIS, Università di Strathclyde

Neil Quinn, Professore Senior e Coordinatore internazionale presso la *School of Applied Social Sciences*, Università di Strathclyde

SIMBOLI & ACRONIMI

§ – si riferisce a un paragrafo all'interno di un documento

AIDS – Sindrome da immunodeficienza acquisita

ATD (Fourth World) – *'Aide à Toute Détresse'*

BCN – Better Care Network

BID – Definizione del Superiore Interesse (Best Interests Determination)

CAT – Convenzione contro la Tortura

CEDAW – Convenzione per l'Eliminazione della Discriminazione contro le Donne

CELCIS – Centre for Excellence for Looked After Children, Scozia

CESCR – Patto sui Diritti economici, sociali e culturali

CoE – Consiglio d'Europa

CRC – Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

CRC Committee – Comitato sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

CRPD – Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità

HIV – Virus umano dell'immunodeficienza

HRC – Consiglio dei Diritti Umani

ONU – Nazioni Unite

ONG – Organizzazione Non Governativa

OHCHR – Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani

OVC – Orfani e bambini vulnerabili

Principi di Parigi – Principi relativi allo Statuto delle Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani

Regole di Pechino – Regole di base per l'amministrazione della giustizia minorile

RELAF – Network latino americano per l'affidamento dei bambini

Le Linee Guida – *Linee Guida ONU sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d'origine*

SSI – Servizio Sociale Internazionale

UNGA – Assemblea Generale delle Nazioni Unite

UNHCR – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

UNICEF – Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia

CAPITOLI

CAPITOLO 1: IL PROGETTO MOVING FORWARD: METTERE IN PRATICA LE <i>LINEE GUIDA</i>	14
CAPITOLO 2: SVILUPPO ED ELEMENTI CHIAVE DELLE <i>LINEE GUIDA</i>	19
CAPITOLO 3: APPLICAZIONE E TERMINOLOGIA DELLE <i>LINEE GUIDA</i>	31
CAPITOLO 4: PRINCIPI GENERALI E PROSPETTIVE DELLE <i>LINEE GUIDA</i>	36
CAPITOLO 5: IL 'PRINCIPIO DI NECESSITÀ': PREVENIRE LE CAUSE CHE RENDONO NECESSARIA L'ACCOGLIENZA DEI BAMBINI FUORI DALLA FAMIGLIA D'ORIGINE	50
CAPITOLO 6: IL 'PRINCIPIO DI APPROPRIATEZZA': INDIVIDUAZIONE DEL TIPO DI ACCOGLIENZA PIÙ APPROPRIATO	67
CAPITOLO 7: SVILUPPO DELLE POLITICHE RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA DEI BAMBINI FUORI DALLA FAMIGLIA D'ORIGINE	77
CAPITOLO 8: AMBITI DI ACCOGLIENZA	88
CAPITOLO 9: SUPPORTO SUCCESSIVO ALL'ACCOGLIENZA	99
CAPITOLO 10: FINANZIARE, AUTORIZZARE E GARANTIRE UN'ACCOGLIENZA DI QUALITÀ	105
CAPITOLO 11: POSSIBILITÀ DI ACCOGLIENZA ALL'ESTERO ED IN SITUAZIONI DI EMERGENZA	115
CAPITOLO 12: COLMARE IL DIVARIO TRA OBIETTIVI E REALTÀ	122
RISORSE AGGIUNTIVE	130

INDICE

CAPITOLO 1: IL PROGETTO MOVING FORWARD: METTERE IN PRATICA LE LINEE GUIDA 14

1a. La necessità di un manuale	15
1b. Utilizzo del manuale	16
1c. Presentazione del manuale	16
i. Contesto: Comprendere le <i>Linee Guida</i>	
ii. Implicazioni per l'elaborazione delle politiche	
iii. Approfondimenti	
iv. Esempi di 'pratiche promettenti'	
v. Ulteriori risorse	
1d. Metodologia	17

CAPITOLO 2: SVILUPPO ED ELEMENTI CHIAVE DELLE LINEE GUIDA 19

2a. <i>Background</i> delle <i>Linee Guida</i>	20
i. Perché ed in che modo le <i>Linee Guida</i> sono state sviluppate e approvate	
ii. Obiettivo delle <i>Linee Guida</i>	

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:
Dimostrare un impegno per i diritti dei bambini

2b. I Pilastri delle <i>Linee Guida</i>	23
i. Rispettare il 'principio di necessità'	
ii. Rispettare il 'principio di appropriatezza'	
iii. Applicare i principi di necessità e appropriatezza	
iv. Tenere in considerazione il 'superiore interesse del bambino'	

Focus 1: La partecipazione dei bambini e dei giovani nelle decisioni relative alla presa in carico e al tipo di accoglienza 27

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- 2. Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Mkombozi, Tanzania
 - Case Study 2: Partecipazione collettiva ai servizi di protezione dei bambini, Norvegia
 - L'iniziativa di formazione *Who cares?* in Scozia, Gran Bretagna

CAPITOLO 3: APPLICAZIONE E TERMINOLOGIA DELLE LINEE GUIDA 31

3a. Applicazione delle <i>Linee Guida</i>	32
3b. Terminologia utilizzata nelle <i>Linee Guida</i>	33
i. Accoglienza di bambini presso una famiglia esistente	
ii. Altri ambiti di accoglienza	
iii. I concetti non sono assoluti	

CAPITOLO 4: PRINCIPI GENERALI E PROSPETTIVE DELLE LINEE GUIDA 36

4a. Approcci e misure fondamentali e globali	37
--	----

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:
Sostenere i diritti e le esigenze dei bambini con disabilità ed altri bisogni speciali

4b. Orientamenti delle politiche di base	39
--	----

Focus 2: Collocamento dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni in contesti familiari 40

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: UNICEF Sudan, accoglienza familiare
 - Case Study 2: UNICEF Kosovo, servizi di accoglienza eterofamiliare
 - Case Study 3: *Child's i Foundation*, Uganda
 - Case Study 4: *Network* per l'affidamento, Paraguay

4c. De-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza	43
---	----

Focus 3: Strategie per la de-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza 44

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- 6. Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Strategia di de-istituzionalizzazione, Moldova
 - Case Study 2: Strategia di de-istituzionalizzazione, Georgia
 - Case Study 3: Strategia di de-istituzionalizzazione, Malawi

I collegamenti ipertestuali all'interno del documento vi porteranno alle pagine pertinenti all'interno delle *Linee Guida*. Tuttavia, è possibile fare riferimento alle *Linee Guida* in qualsiasi momento – basta cliccare dove vedi questa scheda blu.

CLICCA QUI PER
CONSULTARE LE
LINEE GUIDA

INDICE

4d. Principi alla base delle misure per promuovere l'applicazione delle *Linee Guida* 47

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Fornire il quadro politico per l'accoglienza dei bambini fuori famiglia

CAPITOLO 5: IL 'PRINCIPIO DI NECESSITÀ': PREVENIRE LE CAUSE CHE RENDONO NECESSARIA L'ACCOGLIENZA DEI BAMBINI FUORI DALLA FAMIGLIA D'ORIGINE 50

5a. Primo livello di prevenzione 51

i. Famiglie guidate da bambini

Focus 4: Protezione e supporto alle famiglie guidate da bambini 52

- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Programma CARE Rwanda's Nkundabana, Ruanda
 - Case Study 2: Isibindi, Sud Africa
 - Case Study 3: Aiutare le famiglie guidate da bambini in Tanzania

5b. Secondo livello di prevenzione 54

i. Bambini a rischio di abbandono

Focus 5: Sostenere le famiglie per prevenire l'abbandono e la rinuncia 55

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Servizi di breve durata per i bambini con disabilità, Russia
 - Case Study 2: Programmi di sostegno alle famiglie, Malaysia
 - Case Study 3: Riabilitazione in comunità di bambini con disabilità, Nepal
 - Case Study 4: Progetto di Eccellenza Kafala, Siria

ii. Valutare l'allontanamento di un bambino dalle cure genitoriali

iii. L'accoglienza dei bambini con genitori detenuti

Focus 6: L'accoglienza dei bambini con genitori detenuti 61

- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Normativa obbligatoria all'interno della Corte Federale d'Appello, Argentina
 - Case Study 2: Gli agenti dei Bambini nelle carceri, Danimarca
 - Case Study 3: Asilo nido e scuole materne per i figli dei detenuti e del personale penitenziario, India

5c. Terzo livello di prevenzione 63

Focus 7: Promuovere una reintegrazione sostenibile in famiglia dei bambini provenienti da esperienze di accoglienza eterofamiliare 64

- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Gruppo di lavoro nazionale sulla famiglia e la vita in comunità, Brasile
 - Case Study 2: Reintegrazione in Sierra Leone
 - Case Study 3: *Walking Together, Camminare insieme* – Progetto di sostegno alla famiglia per bambini accolti in strutture residenziali, Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong

INDICE

CAPITOLO 6: IL 'PRINCIPIO DI APPROPRIATEZZA' DETERMINAZIONE DELLA FORMA DI ACCOGLIENZA PIÙ APPROPRIATA 67

6a. Prevenzione dell'accoglienza eterofamiliare (*Gatekeeping*) 68

Focus 8: Gatekeeping: sviluppo di procedure per selezionare i referenti, valutare le necessità e autorizzare il collocamento 69

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Centro di Supporto al Bambino e alla Famiglia, Indonesia
 - Case Study 2: Sistemi di *gatekeeping* in Azerbaijan

6b. Una gamma di opzioni di accoglienza 72

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Fornire una serie di possibilità di accoglienza per rispondere alle esigenze dei bambini

6c. Accoglienza residenziale quando è necessaria e appropriata 74

6d. Scelta del luogo di accoglienza 74

- i. Un processo rigoroso
- ii. Obiettivi chiari

6e. Revisioni di follow-up 75

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Implementazione di processi rigorosi per la valutazione, la pianificazione e la revisione

CAPITOLO 7: SVILUPPO DELLE POLITICHE RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA FUORI DALLA FAMIGLIA D'ORIGINE 77

7a. Soluzioni di accoglienza informale 78

Focus 9: Coinvolgimento dello Stato in contesti di accoglienza informale 79

- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Quadro di valutazione degli adulti nei casi di affido a parenti, Nuova Zelanda
 - Case Study 2: Sostegno del Governo agli incontri del gruppo familiare per promuovere l'affido ai parenti, nelle Isole Marshall
 - Case Study 3: Assegno di assistenza legale, Australia

7b. Orientamenti delle politiche di base 81

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Sostenere un approccio basato sui dati per la definizione delle politiche

7c. Le condizioni in contesti di accoglienza formale fuori dalla famiglia di origine 82

- i. I bambini conoscono i loro diritti
- ii. Meccanismi di reclamo

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Assicurarsi che esistano meccanismi di reclamo

- iii. Offerta privata di accoglienza fuori dalla famiglia di origine
- iv. Possibilità di accoglienza in particolari contesti culturali e religiosi

Focus 10: Sostenere adeguate soluzioni di accoglienza tradizionale 84

- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: L'iniziativa *Touchstones of Hope*, Canada
 - Case Study 2: Affido tradizionale nel Kurdistan iracheno

INDICE

- v. Sviluppo e protezione del bambino
- vi. Stigmatizzazione
- vii. Religione
- viii. Uso della forza e delle restrizioni

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Uso della disciplina, delle punizioni e delle restrizioni

- ix. Eccesso di protezione

CAPITOLO 8: AMBITI DI ACCOGLIENZA 88

8a. Responsabilità legale 89

8b. Elementi chiave per le agenzie ed i responsabili delle strutture di accoglienza formale 90

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Definire gli standard per la dotazione di risorse ai servizi ed alle strutture di accoglienza formale

8c. Affidamento e ambiti di accoglienza residenziale 92

- i. 1. L'opzione dell'affido

Focus 11: Sviluppare sistemi di accoglienza familiare 93

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: *Incontri miracolosi – Family Links*, Colombia
 - Case Study 2: Strategie di accoglienza in affidamento per bambini a rischio, Togo
 - Case Study 3: Programma di affidamento sviluppato dal *Farm Orphan Support Trust* in Zimbabwe

- ii. L'opzione dell'accoglienza residenziale

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Offrire soluzioni di accoglienza residenziale

- iii. Minori in conflitto con la legge

CAPITOLO 9: SUPPORTO POST-DIMENSIONE 99

Focus 12: Preparazione alla dimissione e supporto post-dimensione 101

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: SOS Villaggi dei Bambini, Ghana
 - Case Study 2: Progetto *Permanent parents for teens*, progetto Genitori stabili per adolescenti, Stati Uniti
 - Case Study 3: *Supporting care leavers*, supporto alla dimissione in Giordania

CAPITOLO 10: FINANZIARE, AUTORIZZARE E GARANTIRE UN'ACCOGLIENZA DI QUALITÀ 105

10a. Finanziare l'accoglienza 106

Focus 13: Finanziare l'accoglienza per evitare collocamenti ingiustificati 107

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: *Money follows the Child*, Ucraina
 - Case Study 2: Finanziare l'accoglienza in Cambogia

10b. Controllo e monitoraggio 110

- i. Controllo

Focus 14: Sviluppo di sistemi di autorizzazione e di controllo affidabili e responsabili 111

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Programma per la supervisione di centri di accoglienza per i bambini, Mexico
 - Case Study 2: Il metodo RAF per garantire la qualità nelle strutture di accoglienza residenziale per i bambini, Israele
 - Case Study 3: Requisiti minimi per l'accoglienza residenziale e l'affido in Namibia

- ii. Monitoraggio

INDICE

CAPITOLO 11: POSSIBILITÀ DI ACCOGLIENZA ALL'ESTERO ED IN SITUAZIONI DI EMERGENZA 115

- 11a. Fornire accoglienza ai bambini al di fuori del Paese di residenza abituale 116
- i. Accoglienza di un bambino in una struttura all'estero
 - ii. Accoglienza di un bambino che si trova già all'estero

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Accoglienza dei bambini al di fuori del Paese di residenza abituale

11b. Offrire accoglienza in situazioni d'emergenza 119

Focus 15: Offrire accoglienza eterofamiliare in situazioni d'emergenza 120

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Dopo il disastro: Trasformare la protezione dei bambini a Aceh, Indonesia
 - Case Study 2: Programma del Comitato Internazionale di Soccorso in Ruanda, Ruanda

CAPITOLO 12: COLMARE IL DIVARIO TRA OBIETTIVI E REALTÀ 122

- 12a. Il divario 123
- 12b. Collaborazione per l'attuazione 124
- 12c. Ruoli e responsabilità all'interno di questa collaborazione 124
- i. Il ruolo dello Stato
 - ii. Il ruolo delle agenzie leader e di esperti professionisti
 - iii. Il ruolo della Magistratura
 - iv. Il ruolo dei singoli educatori e del personale addetto all'accoglienza
 - v. Il ruolo degli enti di autorizzazione e controllo
 - vi. Il ruolo delle organizzazioni non governative e della società civile
 - vii. Il ruolo della 'comunità internazionale'
 - viii. Il ruolo del mondo accademico
 - ix. Il ruolo delle imprese
- 12d. Realizzare l'avanzamento 128
- i. La raccolta di dati come base essenziale
 - ii. L'impulso dato dal monitoraggio internazionale dei diritti umani
 - iii. L'importanza dell'impegno come spinta per il cambiamento
 - iv. Raggiungere progressivamente il cambiamento

APPROFONDIMENTI 130

- Strumenti internazionali e linee guida
- Commentari sugli strumenti internazionali le linee guida
- Bibliografia sull'Accoglienza eterofamiliare
- Link alle organizzazioni e ai network
- Le Linee Guida ONU sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia di origine 134

IL PROGETTO MOVING FORWARD: METTERE IN PRATICA LE *LINEE GUIDA*



In questo capitolo troverai:

1a. La necessità di un manuale

1b. Utilizzo del manuale

1c. Presentazione del manuale

- i. Contesto: Comprendere le *Linee Guida*
- ii. Implicazioni per l'elaborazione delle politiche
- iii. 'Focus'
- iv. Esempi di '*Pratiche promettenti*'
- v. Approfondimenti

1d. Metodologia



Nell'ultimo decennio sono stati compiuti grandi passi verso l'obiettivo di collocare i diritti dei bambini al centro dell'accoglienza eterofamiliare.

Rispetto a quando è stato definito il concetto iniziale, allo sviluppo e all'approvazione delle *Linee Guida sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia di origine* (le *Linee guida*) da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione A/RES/64/142, ora abbiamo un quadro politico più coerente. Oggi le *Linee Guida* influiscono sulle decisioni prese da politici, legislatori e professionisti rispetto ai temi della prevenzione e sulle possibilità di accoglienza eterofamiliare per i bambini.

Questo manuale, *Moving Forward*, è stato pensato per farci fare un passo avanti verso l'inclusione dei diritti dei bambini nelle modalità di accoglienza eterofamiliare. Il manuale mira a sostenere l'attuazione delle *Linee Guida*, creando forti connessioni tra la politica nazionale, la prassi acquisita e le stesse *Linee Guida*.

(Il) *Moving Forward* riflette il messaggio centrale delle *Linee Guida* – ovvero che i bambini non devono mai essere posti in forme di accoglienza eterofamiliare senza motivo e che, quando l'accoglienza al di fuori della propria famiglia d'origine è necessaria, deve essere adeguata alle specifiche esigenze di ogni bambino, alle circostanze e al suo superiore interesse.

Questo capitolo spiega come e perché questo manuale è stato sviluppato e ne delinea il contenuto.

1a. La necessità di un manuale

Non è sempre facile interpretare il significato originario di alcuni strumenti internazionali e comprendere l'idea che sta dietro le loro disposizioni esclusivamente sulla base dei testi. Di conseguenza, sono spesso difficili da determinare le reali implicazioni della loro attuazione. È questo il motivo per cui vengono scritti ulteriori documenti per chiarire le origini, lo sviluppo e la destinazione di ogni strumento.

Questi documenti possono assumere forme diverse. Per i trattati internazionali vincolanti, come la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC), il background della stesura è spesso registrato nei cosiddetti "travaux préparatoires" (registrazioni dei dibattiti). In alcuni casi, come ad esempio per la [Convenzione dell'Aia del 1993 sull'adozione internazionale](#), dopo l'evento è stata redatta una relazione esplicativa. Qualunque sia la loro forma, tali documenti aiutano i responsabili dell'attuazione e del monitoraggio dei trattati a capire perché alcune disposizioni siano state incluse (o, in alcuni casi, escluse), perché siano state formulate in quel particolare modo, e quali intenzioni ci fossero dietro la loro inclusione. Questi documenti

contribuiscono all'interpretazione degli impegni che sottendono quei trattati e possono quindi guidare la loro applicazione pratica.

Nel caso di strumenti non vincolanti come dichiarazioni, regole e *linee guida*, può anche essere preparata una Relazione Esplicativa – gli esempi includono una serie di testi del Consiglio d'Europa, come ad esempio la [Raccomandazione Rec\(2005\)5 sui diritti dei bambini ospiti di istituti](#) e delle [Linee Guida per una Giustizia a misura di bambino](#). In rari casi (Le Regole di base delle Nazioni Unite del 1985 per l'Amministrazione della Giustizia Minorile – [Regole di Pechino](#) – sono un buon esempio) viene inserito un commento esplicativo nel testo ufficiale dopo ogni disposizione.

Nessuna di queste fonti di guida ed ispirazione esisteva per le *Linee Guida* sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia di origine. Questo manuale, pertanto, definisce il ragionamento che sta alla base dei principali orientamenti delle *Linee Guida* e indica le iniziative legislative, politiche e programmatiche che dovrebbero consentire la messa in pratica delle disposizioni in modo efficace.

1b. Utilizzo del manuale

Il manuale è concepito come uno strumento utile per i legislatori, i decisori politici e i decisori nell'ambito della protezione ed accoglienza eterofamiliare dei bambini. Come le stesse *Linee Guida*, tuttavia, dovrebbe anche essere di interesse per tutti i professionisti che si occupano di sostegno ai bambini in difficoltà. In altre parole, è destinato ad un'ampia gamma di persone ed enti in ambito governativo, nei settori privati e nella società civile.

Questo manuale può essere utilizzato in diversi modi:

- Per migliorare la comprensione delle varie disposizioni contenute nelle *Linee Guida*: perché sono state incluse e quale impatto potrebbero avere sulla politica e la pratica
- Come strumento di *advocacy*
- Come base e/o propulsore di dibattiti, volti alla messa in atto di sistemi di accoglienza eterofamiliare
- Come base o punto di riferimento per la valutazione ed il monitoraggio degli attuali sistemi di accoglienza eterofamiliare e per effettuare segnalazioni agli organismi nazionali e internazionali.

1c. Presentazione del manuale

Il manuale fornisce informazioni chiave sull'approccio e le questioni principali poste dalle *Linee Guida*. Oltre a fornire indicazioni utili per ulteriori approfondimenti, presenta dei chiari esempi di politiche e pratiche promettenti. A tal fine, il corpo principale del manuale è organizzato intorno a nuclei che seguono, per quanto possibile, la struttura delle *Linee Guida*, e sono trattati dal punto di vista del **Contesto**, delle **Implicazioni** e degli **Esempi**.

i. Contesto: Comprendere le *Linee Guida*

Nelle sezioni intitolate '**Comprendere le *Linee Guida***', il nostro obiettivo è quello di mettere in evidenza i principali punti innovativi e di indicare il ragionamento che c'è dietro l'inclusione o la definizione di alcune disposizioni. Data la lunghezza e l'analisi dettagliata delle *Linee Guida*, sarebbe impossibile per questo manuale riassumere o commentare ogni aspetto del testo. Ne consegue che il manuale non può *sostituire* le *Linee Guida* e deve quindi essere consultato *insieme* a loro.

ii. Implicazioni per la definizione delle policy

Riconosciamo che ogni Stato sviluppa le politiche in base al proprio contesto sociale, politico, culturale ed economico. Tuttavia, le sezioni del manuale **Implicazioni per la definizione delle politiche** sono importanti nel definire in quali settori i governi nazionali dovrebbero fornire una leadership ed una supervisione a una serie di attività politiche (legislazione, quadri politici, orientamenti e programmi). Le implicazioni politiche sono inserite in undici sezioni autonome intitolate 'Implicazioni per la definizione delle politiche', che corrispondono alle disposizioni prese in considerazione nelle *Linee Guida*. Le sezioni di 'Implicazioni per la definizione delle politiche' si trovano anche all'interno di riquadri di approfondimento su 'Focus' rilevanti e sulle '*pratiche promettenti*'. Queste undici sezioni delineano le implicazioni nella definizione delle politiche per:

- La dimostrazione di un impegno per i Diritti dell'Infanzia
- Il sostegno ai diritti ed ai bisogni dei bambini con disabilità ed altri bisogni speciali
- La definizione di un quadro politico per l'accoglienza eterofamiliare
- L'offerta di una gamma di opzioni di servizi per rispondere ai bisogni dei bambini
- La realizzazione di rigorosi processi di valutazione, pianificazione e revisione

- Sostenere un approccio scientifico nella definizione delle politiche
- Garantire l'esistenza di meccanismi di reclamo
- L'uso della disciplina, delle punizioni e delle restrizioni
- Definire gli standard per il personale dei servizi e delle strutture di accoglienza
- Fornire varie soluzioni di accoglienza residenziale
- Fornire accoglienza ai bambini che sono al di fuori del proprio Paese di residenza abituale

iii. 'Focus'

All'interno di ogni capitolo, vengono esaminati alcuni temi in modo più approfondito, analizzati poi in appositi 'Focus'. I temi sono stati selezionati non perché siano necessariamente più importanti di altri, ma perché si è ritenuto che essi avessero bisogno di ulteriori spiegazioni ed esempi illustrativi di come possano essere messi in pratica. Vengono esaminati quindici temi:

1. La partecipazione dei bambini e dei giovani nelle decisioni relative alla presa in carico e al tipo di accoglienza
2. Il collocamento di bambini di età compresa tra 0-3 anni in contesti familiari
3. Le strategie per la de-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza
4. La protezione ed il sostegno alle famiglie il cui capofamiglia è un bambino
5. Il sostegno alle famiglie per prevenire l'abbandono e la rinuncia
6. L'accoglienza dei bambini con genitori detenuti
7. La promozione di una reintegrazione sostenibile in famiglia dei bambini che provengono da esperienze di accoglienza eterofamiliare
8. *Gatekeeping*: sviluppo di procedure per valutare la necessità ed autorizzare il collocamento eterofamiliare
9. Coinvolgimento dello Stato nelle sistemazioni di accoglienza informale
10. Sostenere adeguate risposte di accoglienza tradizionale
11. Sviluppo di soluzioni di accoglienza familiare
12. Preparazione alla dimissione e supporto post-dimissione

13. Supporto finanziario per evitare collocamenti ingiustificati
14. Sviluppo di sistemi affidabili di autorizzazione e controllo
15. Fornire accoglienza eterofamiliare in situazioni di emergenza

iv. Esempi di 'pratiche promettenti'

Per ciascun tema, la spiegazione dei questioni trattate è seguita da almeno due esempi di 'pratiche promettenti' provenienti da Paesi di tutto il mondo. Questi esempi sono stati presentati da esperti e ONG o identificati dalla nostra ricerca. Essi sono deliberatamente chiamati esempi di pratiche 'promettenti', piuttosto che 'buone', e la loro inclusione non implica l'approvazione da parte degli autori del manuale del loro attuale andamento qualitativo. Tuttavia, crediamo che ci siano prove sufficienti per essere descritte come il tipo di sviluppo 'promettente' che le *Linee Guida* hanno lo scopo di incoraggiare. Soprattutto, essi collegano le *Linee Guida* ed il Manuale al lavoro che si sta sviluppando sul campo. Ove possibile, rendiamo accessibile il progetto e, in alcuni casi, siamo in grado di fornire un link a una valutazione.

v. Approfondimenti

Vi è un'appendice che contiene ulteriori risorse e il testo completo delle *Linee Guida*. La sezione Approfondimenti comprende: strumenti e *linee guida* internazionali, commenti su strumenti e *linee guida* internazionali, una selezione di bibliografia chiave sull'accoglienza eterofamiliare e siti web delle più grandi organizzazioni e network per i diritti dei bambini.

Sono elencate qui anche le risorse più importanti utilizzate per lo sviluppo del manuale, *insieme* a tutti gli strumenti e le *linee guida* a cui si riferisce il testo – molti con i relativi collegamenti ai siti web. Tutte le risorse elencate sono fornite in lingua inglese e, nel caso di strumenti delle Nazioni Unite, i web-link danno accesso ad altre versioni linguistiche delle Nazioni Unite. La sezione Accoglienza Eterofamiliare fornisce un'indicativa, ma non esaustiva, lista di riferimenti che indicano ai lettori preziose fonti di informazione per eventuali approfondimenti. Solo i documenti che hanno rilevanza in una varietà di contesti o regioni del mondo sono stati inclusi.

1d. Metodologia

Le implicazioni politiche, le 'pratiche promettenti' e le risorse sono state identificate nel corso di un ampio processo di consultazione. Il gruppo direttivo del manuale ha contattato un'ampia gamma di esperti e, utilizzando le reti professionali internazionali esistenti, ha identificato

i contatti chiave nelle diverse regioni. Il manuale è stato testato sul campo in Argentina (attraverso il RELAF) e Malawi (attraverso BCN-Malawi) ed è passato attraverso una rigida ed accademica revisione bibliografica.

I ricercatori del gruppo che hanno lavorato sul manuale hanno attinto a una vasta gamma di risorse, comprese le relazioni e gli studi sull'accoglienza eterofamiliare all'interno di un contesto globale, su documenti internazionali, e sulle risposte al processo di consultazione.

È stata utilizzata una particolare strategia di ricerca per selezionare gli esempi di *'pratiche promettenti'*, utilizzando varie combinazioni di termini di ricerca basate sui temi scelti, specificando bene le differenze geografiche e le condizioni relative alla pratica in questione. La ricerca ha utilizzato diversi termini generali, ognuno relativo agli argomenti trattati (ad esempio *'periodo post-dimissione'* (*aftercare*), *'accoglienza informale'*, *'affido ai parenti'* (*kinship care*), ecc. Gli articoli sono stati recuperati in base ai risultati di *database* e di riviste specializzate suggerite dal gruppo direttivo. Dopo aver rivisto il *database* accademico, è stata condotta una ricerca manuale su documenti di reportistica suggeriti dagli intervistati consultati, dai membri del gruppo guida e dal team del progetto. Al gruppo direttivo è stato anche chiesto di far circolare le richieste di esempi di *'pratiche promettenti'* tra i suoi membri, il che ha consentito di individuare altri esempi. Infine, il team del progetto ha esaminato tutti gli esempi relativi al tema principale e si è coordinato con gli altri gruppi su cosa includere.

La gamma di studi pratici mira a riflettere la ricchezza e la diversità delle *'pratiche promettenti'* a livello internazionale, quindi nel manuale non è stato incluso più di un esempio per Paese, per ognuno dei temi. A causa del numero limitato di Paesi che hanno avuto bisogno di sviluppare risposte di emergenza e al limitato numero di esempi all'interno di questo contesto, si fa ancora riferimento a quei Paesi nel capitolo sul *'Fornire accoglienza eterofamiliare in situazioni di emergenza'*.



In generale, nelle varie aree vi è una buona diffusione di esempi pratici. Laddove non è stato possibile fornire un equilibrio geografico per ogni argomento, si è bilanciata questa carenza con altre considerazioni. C'era il desiderio di mettere in grande evidenza ogni esempio di *'pratiche promettenti'* e di rappresentare il lavoro dei diversi settori (enti governativi, ONG, società civile), così come una vasta gamma delle diverse agenzie coinvolte. Ciò ha dato l'opportunità di raggiungere un buon equilibrio geografico per alcuni argomenti.

SVILUPPO ED ELEMENTI CHIAVE DELLE *LINEE GUIDA*



In questo capitolo troverai:

2a. Background delle *Linee Guida*

- i. Perché e in che modo le *Linee Guida* sono state sviluppate e approvate
- ii. Obiettivo delle *Linee Guida*

**IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:
Dimostrare un impegno per i diritti dei bambini**

2b. I Pilastri delle *Linee Guida*

- i. Rispettare il ‘principio di necessità’
- ii. Rispettare il ‘principio di appropriatezza’
- iii. Applicare i principi di ‘necessità e appropriatezza’
- iv. Tenere in considerazione il ‘superiore interesse del bambino’

Focus 1: La partecipazione dei bambini e dei giovani nelle decisioni relative alla presa in carico e al tipo di accoglienza

- Implicazioni per l’elaborazione delle politiche
- Pratiche promettenti:
 - Case Study 1: *Mkombozi*, Tanzania
 - Case Study 2: Partecipazione collettiva ai servizi di protezione dei bambini, Norvegia
 - Case Study 3: *Who cares?* Iniziativa di formazione in Scozia, Gran Bretagna



2a. Background delle Linee Guida

i. Perché ed in che modo le Linee Guida sono state sviluppate e approvate

La Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) ha l'obiettivo di proteggere quei bambini che non possono vivere con i propri genitori o in un ambiente familiare stabile (di cui in particolare, anche se non solo, all'articolo 20). Tuttavia, la CRC non descrive in modo esaustivo quali misure dovrebbero essere adottate. La stessa cosa vale per molti altri argomenti oggetto della CRC. Di conseguenza, è necessaria una guida più dettagliata riconosciuta a livello internazionale. Per esempio, la CRC è stata integrata da una serie considerevole di [norme in materia di giustizia minorile, da un importante trattato dedicato all'adozione internazionale](#), e [da una guida alla determinazione del superiore interesse per i bambini rifugiati ed i minori non accompagnati](#).

Articolo 20 della CRC:

1. Ogni bambino il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse ha diritto ad una speciale protezione e ad aiuti speciali dello Stato.
2. Gli Stati parti prevedono per questo bambino una protezione sostitutiva, in conformità con la propria legislazione nazionale.
3. Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo della sistemazione in una famiglia, della Kafala di diritto islamico, dell'adozione o in caso necessità, del collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si terrà debitamente in conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del bambino, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

L'opportunità di disporre di specifiche 'Linee Guida sull'utilizzo e sulle condizioni di accoglienza eterofamiliare dei bambini' è stata per la prima volta affrontata dalla Sezione Protezione del Bambino dell'UNICEF. Nel 2004,

hanno commissionato al Servizio Sociale Internazionale (SSI) la redazione di una serie di documenti di lavoro sui bambini privi di adeguate cure familiari. Il SSI aveva anche il compito di sviluppare un 'invito ad agire' in materia. Questo 'invito' è stato presentato per conto di numerosi enti, tra cui il Comitato sui Diritti dell'Infanzia (Comitato CRC).

Il Comitato CRC ha concordato sulla necessità di definire delle *Linee Guida* e ha trasmesso la sua 'decisione' alla (allora) Commissione per i diritti umani, alla fine del 2004. Il Comitato CRC ha confermato l'interesse, dedicando la sua Giornata di Discussione generale nel settembre 2005 alla questione dei bambini privi di cure parentali.

Una delle principali raccomandazioni emerse dalla discussione era che la comunità internazionale formulasse una proposta di *Linee Guida* per migliorare l'attuazione della CRC per i bambini privati della loro famiglia. L'UNICEF e le ONG internazionali hanno unito le forze in un gruppo di lavoro del Gruppo ONG per la CRC, *insieme* a singoli esperti e giovani con esperienza di accoglienza eterofamiliare, per completare il testo entro i primi mesi del 2006.

Nel mese di agosto 2006, le autorità brasiliane hanno ospitato una riunione intergovernativa di esperti per esaminare la bozza di testo delle *Linee Guida*. Hanno partecipato circa 40 dei governi coinvolti, insieme all'UNICEF, alle ONG internazionali interessate e a tre membri del Comitato CRC. Nel primo semestre del 2007 è stata quindi distribuita per ulteriori commenti una bozza revisionata delle *Linee Guida*, redatta prendendo in considerazione le opinioni e i suggerimenti espressi nel corso dell'incontro.

Dalla riunione del 2006 è emerso anche un 'gruppo di amici' delle *Linee Guida*. Coordinato dal Brasile, inizialmente ha compreso rappresentanti del Governo di Argentina, Cile, Egitto, Georgia, Ghana, India, Messico, Marocco, Filippine, Portogallo, Sudan, Svezia, Ucraina, Uruguay, e molti altri – tra cui l'Austria, la Finlandia, l'Italia, l'Olanda e la Svizzera. Il gruppo ha continuato ad avere un ruolo importante durante i successivi negoziati sul testo. Anche i delegati di molti altri Paesi in tutto il mondo sono stati profondamente coinvolti e hanno giocato un ruolo molto importante e costruttivo nel processo di stesura.

La prima espressione di sostegno alle *Linee Guida* da parte del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite (HRC) si ritrova in un'ampia risoluzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata nel Marzo 2008 (A/HRC/RES/7/29, § 20), che 'incoraggia il progetto'. L'avanzamento è stato segnalato della 9a sessione HRC sei mesi più tardi, quando una specifica risoluzione (A/HRC/RES/9/13) ha

invitato gli Stati membri 'a dedicare tutti i loro sforzi, in un processo trasparente, al progetto' nella sessione successiva. In risposta, il Brasile ha ufficialmente fatto circolare una bozza di *Linee Guida* attraverso l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR), richiedendo l'invio di commenti formali entro la fine di gennaio 2009. Il Brasile ha poi organizzato una serie di consultazioni intergovernative da marzo a Giugno 2009 a Ginevra, dove sono stati rivisti tutti i commenti in un forum trasparente e partecipativo. Il risultato fu la preparazione di una bozza revisionata.

Il 17 giugno 2009 la 11ª sessione del Consiglio dei Diritti Umani ha adottato all'unanimità una risoluzione procedurale (A/HRC/RES/11/7) e presentato il nuovo progetto delle *Linee Guida* sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d'origine' all'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA) a New York per l'esame e la possibile adozione in data 20 novembre, il 20º anniversario della CRC.

Nella riunione del 20 novembre 2009, la Terza Commissione dell'UNGA ne ha quindi raccomandato l'approvazione. In seguito, il 18 Dicembre 2009, attraverso la sua [Risoluzione A/RES/64/142](#), la stessa Assemblea generale delle Nazioni Unite ha debitamente 'accolto' le *Linee Guida* all'unanimità – segnalando che nessun Paese al mondo ha avuto obiezioni sul loro contenuto.

ii. Obiettivo delle *Linee Guida*

Le *Linee Guida* sono uno strumento internazionale non vincolante. Così, se il loro merito generale di informare sull'approccio corretto nell'accoglienza eterofamiliare dei bambini è chiaramente riconosciuto, esse non comportano nessun obbligo da parte degli Stati membri o di qualsiasi altra parte interessata. Di conseguenza, le disposizioni delle *Linee Guida* sono formulate utilizzando il termine 'dovrebbe' piuttosto che 'deve' o 'è obbligatorio', tranne quando ci si riferisce a diritti già pienamente sviluppati (in particolare quelli della CRC).

Le *Linee Guida*, essendo radicate nella CRC (vedi [Linee Guida § 1](#)), sono pensate per 'aiutare e incoraggiare' i governi ad ottimizzare l'attuazione del trattato ([§ 2.c](#)), e per 'guidare le politiche le decisioni e le attività' a tutti i livelli sia nel settore pubblico che privato ([§ 2.d](#)). Questa dichiarazione di intenti riflette anche il forte accento che gli autori hanno messo non solo sulla necessità che le *Linee Guida* fossero viste come 'orientamenti auspicabili per la politica e la pratica' ([§ 2](#)), piuttosto che come standard obbligatori, ma anche sul fatto che sono rivolte a 'tutti i settori direttamente o indirettamente interessati', e non certo solo ai governi.

Pur non essendo vincolanti, le *Linee Guida* possono avere un impatto potenzialmente molto significativo sulle pratiche di tale ambito. Il loro status di insieme di principi approvati dalle Nazioni Unite è importante in sé e consente loro di servire, tra le altre cose, come base di riferimento per il Comitato CRC nelle sue osservazioni conclusive sul rispetto degli Stati delle disposizioni più importanti del trattato. Allo stesso modo, possono anche essere prese in considerazione dagli organismi di controllo di diversi altri trattati, come la Convenzione contro la Tortura e la Convenzione sui Diritti delle Persone con disabilità.

È anche importante riconoscere, tuttavia, che (come è il caso per quasi tutti gli strumenti internazionali simili) gli ‘orientamenti’ delle *Linee Guida* non tengono conto della disponibilità di risorse in un dato Paese per la loro piena attuazione. Incoraggiando l’assegnazione delle risorse (§ 24-25), il ruolo primario delle *Linee Guida* è quello di definire un percorso da seguire. Questo manuale riflette tale posizione.

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Dimostrare un impegno per i diritti dei bambini

Linee Guida: § 1, 6, 7, 72, 73

Gli Stati dovrebbero puntare all’attuazione dei diritti dei bambini in tutti gli aspetti della legislazione, della politica e della pratica. Questo impegno per i diritti dei bambini dovrebbe essere dimostrato nel sostegno e nei servizi a favore di tutti i bambini che hanno bisogno di accoglienza eterofamiliare.

La politica nazionale dovrebbe:

- Assicurarsi che la legislazione nazionale, la politica e la pratica sostengano pienamente l’attuazione della CRC e di altri strumenti sui diritti umani, come la [Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità \(CRPD\)](#) e la [Convenzione contro la Tortura](#),
- Istituire organismi indipendenti, come i difensori civili o i Garanti per l’Infanzia, in linea con i [Principi di Parigi](#), per monitorare i diritti dei bambini,
- Garantire che i diritti dei bambini siano presi in considerazione all’interno della legge e che i bambini abbiano la possibilità di ricorrere, anche dal punto di vista legale,

- Destinare adeguati livelli di risorse ai servizi per i bambini e alle loro famiglie in modo che si sostengano i diritti dei bambini,
- Assicurarsi che i diritti di tutti i bambini siano rispettati indipendentemente dalle condizioni o dalle circostanze e senza discriminazioni come povertà, etnia, religione, disabilità mentale e fisica, sesso, HIV/AIDS o altre gravi malattie fisiche o mentali, nascita al di fuori del matrimonio e stigma socioeconomico,
- Promuovere la conoscenza dei diritti dei bambini, incluso il diritto di partecipare, presso: i bambini e le loro famiglie; i decisori politici e chi si occupa di bambini e famiglie; l’intera società attraverso campagne pubbliche e i media,
- Assicurarsi che l’impegno per i diritti dei bambini si rifletta in tutta la legislazione, la politica e la prassi in materia di bambini in accoglienza eterofamiliare,
- Assicurarsi che i bambini e i loro diritti siano rispettati nell’accoglienza eterofamiliare, riconoscendo l’importanza che i bambini siano in grado di prendere decisioni che possono comportare qualche rischio accettabile, alla stregua dei bambini che vivono con le loro famiglie (§ 94).

2b. I Pilastri delle Linee Guida

Le *Linee Guida* sono state realizzate per garantire il rispetto dei due principi di base dell'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia di origine, in particolare:

- che tale accoglienza sia veramente necessaria (il principio di 'necessità'), e
- che, in tal caso, l'accoglienza sia appropriata alle esigenze del bambino (principio di 'appropriatezza').

Ciascuno di questi principi è costituito da due principali sottoinsiemi.

i. Rispettare il 'principio di necessità'

Agire sulla base del 'principio di necessità' significa **prevenire le situazioni e le condizioni** che possono portare alla previsione o alla richiesta di un'accoglienza eterofamiliare. La gamma di questioni da affrontare è notevole: dalla povertà materiale, alla stigmatizzazione, alla discriminazione fino all'educazione sessuale, alla formazione dei genitori e ad altre forme di sostegno familiare come la fornitura di servizi di assistenza. Vale la pena sottolineare che, man mano che è progredito il processo di redazione delle *Linee Guida*, i delegati governativi hanno espresso un interesse crescente nel garantire che a queste risposte preventive venisse data una copertura la più esaustiva possibile.

Il secondo aspetto relativo al 'principio di necessità' riguarda l'istituzione di un solido meccanismo di *'gatekeeping'* in grado di assicurare che i bambini siano collocati in realtà di accoglienza eterofamiliare solo se sono stati presi in considerazione tutti i mezzi possibili per farli restare con i loro genitori o con una famiglia allargata. Le implicazioni qui sono duplici, e richiedono adeguati servizi o strutture comunitarie a cui si può fare riferimento, e un sistema di *gatekeeping* che possa operare efficacemente, indipendentemente dal fatto che il potenziale fornitore di accoglienza formale sia pubblico o privato. Inoltre, la necessità di un collocamento deve essere regolarmente esaminata. Queste sono sfide chiaramente significative per molti Paesi ma l'esperienza dimostra che occorre evitare di porre in un contesto di accoglienza bambini per cui non ci siano giustificati motivi.

ii. Rispettare il 'principio di appropriatezza'

Se si ritiene con certezza che un bambino abbia bisogno di essere collocato in una realtà di accoglienza eterofamiliare, occorre farlo nel modo adeguato. Questo significa che **tutte le realtà di accoglienza devono soddisfare gli**

standard minimi generali in termini di, per esempio, condizioni e personale, regime, finanziamento, protezione e accesso ai servizi di base (in particolare istruzione e sanità). Per garantire questo, devono essere messi in atto un meccanismo e un processo per autorizzare i fornitori dei servizi di accoglienza in base a criteri stabiliti, e per effettuare i controlli successivi che ne monitorino il rispetto nel tempo.

Il secondo aspetto del 'principio di appropriatezza' riguarda la **corrispondenza del servizio di accoglienza con il singolo bambino in questione**. Questo significa selezionare quella che sarà, in linea di principio, la soluzione che meglio risponde alle necessità del bambino in quel momento. Ciò implica la messa a disposizione di una serie di possibilità di accoglienza familiare e di altro tipo, in modo che esista una reale possibilità di scelta, e che ci sia una chiara e sistematica procedura per la determinazione di ciò che è più appropriato (*'gatekeeping'*).

Nello sviluppo di questa **gamma di opzioni**, la priorità dovrebbe essere chiaramente data alle soluzioni di 'tipo familiare e comunitario' (§ 53). Allo stesso tempo, le *Linee Guida* riconoscono le soluzioni 'familiari' e le strutture residenziali come risposte complementari (§ 23), a condizione che queste ultime siano conformi a determinati requisiti (§ 123, 126) e siano utilizzate solo per ragioni 'positive' (cioè quando costituiscono la risposta più appropriata alla situazione e alle esigenze del bambino interessato (§ 21)).

Ad esempio, un bambino che viene accolto in seguito ad un'esperienza negativa in famiglia, può non essere immediatamente in grado di affrontare un'altra situazione familiare e può, quindi, in primo luogo aver bisogno di un ambiente meno intimo o impegnativo dal punto di vista emotivo. Allo stesso modo, se l'affido sembra essere la soluzione migliore, la famiglia affidataria dovrà essere scelta in base alla sua potenziale disponibilità e alla capacità di rispondere alle caratteristiche del bambino in questione. Ancora una volta, l'appropriatezza di un collocamento deve essere oggetto di regolare revisione – quando e quanto spesso dipende dalla finalità, la durata e la natura del collocamento – e dovrebbe tener conto di tutti i relativi sviluppi che potrebbero essersi verificati dal momento in cui la decisione era stata originariamente presa.

iii. Applicare i principi di necessità e appropriatezza

Quelli che seguono sono alcuni degli elementi chiave da prendere in considerazione per assicurarsi che l'accoglienza fuori dalla famiglia d'origine venga utilizzata solo quando necessario e sia appropriata per il bambino in questione.

D1

D1 > L'ACCOGLIENZA È VERAMENTE NECESSARIA?

Ridurre il bisogno percepito di accoglienza eterofamiliare formale

- Implementare programmi di riduzione della povertà
- Puntare sui fattori sociali che possono influire sulla disgregazione del nucleo familiare (ad esempio discriminazione, stigmatizzazione, emarginazione...)
- Migliorare i servizi di sostegno e rafforzamento familiare
- Fornire servizi diurni di accoglienza e offrire soluzioni di accoglienza temporanea
- Promuovere le strategie di accoglienza informali tipiche della cultura locale
- Consultare il bambino, i genitori e la famiglia allargata per individuare le possibili alternative
- Contrastare in maniera proattiva le situazioni riconoscibili di abbandono
- Fermare le decisioni arbitrarie di allontanamento dei bambini dalla famiglia d'origine

Scoraggiare il ricorso all'accoglienza eterofamiliare

- Garantire un solido sistema di *gatekeeping* attraverso un'autorità incaricata della decisione
- Mettere a disposizione una gamma di servizi di consulenza efficaci e di risorse pratiche alle quali possano rivolgersi i genitori in difficoltà
- Vietare il 'reclutamento' dei bambini per il collocamento in situazioni di accoglienza eterofamiliare
- Eliminare i sistemi di finanziamento che incoraggiano collocamenti o permanenze superflue dei bambini in accoglienza
- Verificare regolarmente che la permanenza del bambino fuori famiglia sia ancora appropriata e necessaria

D2

D2 > L'ACCOGLIENZA È APPROPRIATA PER IL BAMBINO?

Garantire che le realtà di accoglienza eterofamiliare rispettino gli standard minimi di qualità

- Adeguarsi al rispetto degli obblighi previsti dai diritti umani
- Fornire pieno accesso ai servizi di base, in particolare all'assistenza sanitaria e all'istruzione
- Assicurare la presenza di personale adeguato (valutazione dei candidati, qualifiche e motivazione degli operatori)
- Promuovere e facilitare un contatto adeguato con i genitori / gli altri membri della famiglia
- Proteggere i bambini da violenza e sfruttamento
- Mettere a punto un sistema di registrazione obbligatoria e di accreditamento di tutte le strutture di accoglienza realizzate, basato sull'aderenza a rigorosi criteri di adeguatezza
- Evitare le strutture di accoglienza che abbiano come priorità obiettivi di natura politica, religiosa o economica
- Stabilire un meccanismo di controllo indipendente, che preveda visite regolari e senza preavviso

Assicurarsi che la situazione di accoglienza individuata risponda ai bisogni del bambino

- Prevedere una gamma completa di opzioni di accoglienza
- Incaricare della decisione professionisti qualificati che valutino sistematicamente quale struttura di accoglienza sia più adatta per ciascun bambino
- Assicurarsi che l'accoglienza residenziale sia scelta solo quando rappresenti la soluzione migliore
- Richiedere la collaborazione delle strutture nella ricerca di un'adeguata soluzione a lungo termine per ogni bambino.

IL PRINCIPIO DI NECESSITÀ

IL PRINCIPIO DI APPROPRIATEZZA

iv. Tenere in considerazione il ‘superiore interesse del bambino’

Ci sono frequenti riferimenti all’interno delle *Linee Guida* al ‘superiore interesse del bambino’. Tuttavia, il significato e le implicazioni di questo concetto nell’ambito della promozione e protezione dei Diritti dell’Infanzia sono pervasi da una certa confusione. **Fraintendere gli obiettivi e la portata del ‘principio del superiore interesse’ può portare nella pratica a risposte estremamente inadeguate e dannose** per i bambini che sono privi di cure genitoriali o rischiano di perderle.

Il bambino ha diritto alla valutazione del suo superiore ‘interesse’ come ‘una considerazione preminente’ quando le decisioni che lo riguardano vengono prese da ‘un’istituzione pubblica o privata di assistenza sociale, dai tribunali, dalle autorità amministrative o dagli organi legislativi’ (CRC articolo 3.1.). Queste decisioni possono avere conseguenze di ampia portata. Quindi, è ancora più importante essere chiari circa il modo in cui il ‘superiore interesse’ deve essere affrontato nell’applicazione delle *Linee Guida*.

In sostanza, dall’Articolo 3 della CRC emergono tre requisiti interdipendenti:

- 1. Ogni volta che i soggetti di cui sopra sono coinvolti, devono determinare il superiore interesse del bambino.** Questo significa prendere una decisione sulla base di tutte le informazioni richieste e / o disponibili. Questa responsabilità di determinare il superiore interesse è particolarmente importante dove c’è un conflitto di opinioni o dove non vi è alcun *caregiver* primario.
- 2. Nel prendere una decisione che riguarda il bambino, questi enti dovrebbero tener conto dei diritti e degli interessi legittimi di qualsiasi altra parte** (ad esempio i genitori, altri individui, enti o lo Stato stesso), nonché di altri fattori pertinenti. Così, anche se la priorità del superiore interesse del bambino è vista come la regola guida nella pratica, i decisori non sono effettivamente tenuti a seguirla in ogni caso. Il requisito 2 dovrebbe essere valutato rispetto ai requisiti 1 e 3 e non dovrebbe essere interpretato al di fuori del contesto di questi tre requisiti CRC.
- 3. Quando la decisione del ‘superiore interesse’ deve essere presa, scegliendo tra diverse opzioni appropriate e sostenibili per un bambino, si dovrebbe in linea di principio favorire la soluzione considerata ottimale per il bambino – sia nell’immediato, sia a più lungo termine.** Allo stesso tempo, qualsiasi decisione finale dovrebbe essere completamente compatibile con tutti gli altri diritti del bambino.

È importante sottolineare che, dal punto di vista dei diritti, il ‘superiore interesse’ non trascende o giustifica la violazione o il disinteresse di altri diritti – se così fosse, il concetto non avrebbe mai potuto essere presente nella CRC. Il ‘diritto’ all’interno della CRC cerca semplicemente di garantire che il superiore interesse del bambino sia debitamente considerato nel momento in cui vengono prese le decisioni sul modo più efficace di tutelare tutti i suoi diritti. La responsabilità di questo processo decisionale è chiaramente degli organi citati prima e non può essere rilevata arbitrariamente da altri.

In un campo come quello dell’accoglienza eterofamiliare – sia nella pratica, sia in una prospettiva normativa – è ragionevole aspettarsi che **nella stragrande maggioranza dei casi venga debitamente identificato e rispettato il superiore interesse del bambino**. Altrimenti, deve essere dimostrato che così facendo si comprometterebbero gravemente i diritti e gli interessi di altri. Un esempio, fornito nelle *Linee Guida* dell’UNHCR (vedi sotto), potrebbe essere la decisione di non trasferire un bambino con una malattia infettiva in una famiglia affidataria prima del trattamento, anche se l’accoglienza familiare è stata definita come quella nel suo superiore interesse. Analogamente, può accadere che a causa di un bambino accolto presso una famiglia affidataria, questa venga minacciata da terze parti e quindi – per tutelare la sicurezza fisica della famiglia – si scelga di trasferire quel bambino presso una sistemazione comunitaria che assicuri una maggiore protezione personale. Ne consegue che sono veramente eccezionali le situazioni in cui il superiore interesse del bambino definito inizialmente possa non avere la priorità.

Inoltre, il **‘superiore interesse del bambino’ costituisce il fattore determinante in due situazioni** che sono direttamente rilevanti per l’accoglienza eterofamiliare: valutare la necessità di separare un bambino dal suo / dai suoi genitori (CRC art. 9.1 & 20,1), e considerare l’adozione come opzione per un bambino che è stato posto in una situazione di accoglienza eterofamiliare (CRC articolo 21). In questi casi, al superiore interesse del bambino deve essere data automaticamente la precedenza, ma è comunque fondamentale ricordare che gli altri due elementi fondamentali dell’Articolo 3.1 della CRC (la responsabilità dei decisori e la conformità ai diritti della soluzione scelta) rimangono intatti.

Sebbene la responsabilità di decidere sul superiore interesse sia così ben stabilita dalla CRC, resta senza risposta una questione essenziale: quali sono le informazioni, i fattori e i criteri che dovrebbero costituire la base per questa decisione? In altre parole, come deve essere determinato il superiore interesse?

Ad oggi, il tentativo più riuscito per rispondere a questa domanda a livello internazionale sono senza dubbio le 'Linee Guida sulla determinazione del superiore interesse del Bambino' redatto dall'UNHCR (2008). Sebbene quello che propone il modello di **Determinazione del Superiore Interesse (BID, Best Interest Determination)** sia stato in gran parte progettato tenendo a mente bambini non accompagnati e rifugiati senza i genitori, resta una fonte primaria di ispirazione quando devono essere prese decisioni importanti su un bambino e il suo futuro.

Con i bambini per i quali l'accoglienza eterofamiliare è, o può essere, una realtà, il BID dovrebbe essere applicato nell'ambito di **una valutazione effettuata da professionisti qualificati, e dovrebbe coprire almeno i seguenti aspetti:**

1. Libera espressione da parte del bambino dei suoi desideri e delle sue opinioni (sulla base di informazioni il più possibile complete), tenendo in considerazione la maturità del bambino e la capacità di valutare le possibili conseguenze di ognuna delle opzioni presentate;
2. La situazione, i comportamenti, le capacità, le opinioni e i desideri dei membri della famiglia del bambino (genitori, fratelli, parenti adulti, altre persone vicine), e la natura del loro rapporto emotivo con il bambino;
3. Il livello di stabilità e di sicurezza offerto giorno per giorno dall'ambiente del bambino (sia dai genitori, da altri parenti o in un'altra situazione di accoglienza informale, sia in un contesto di accoglienza formale):
 - a) Al momento (valutazione del rischio immediato)
 - b) In precedenza, nello stesso ambiente (valutazione complessiva del rischio)
 - c) Potenzialmente in quello stesso ambiente (ad esempio con il necessario sostegno e/o supervisione)
 - d) Potenzialmente in una qualsiasi delle altre situazioni di accoglienza che potrebbero essere considerate;

4. I possibili effetti della separazione e la possibilità di reinserimento in famiglia;

5. Particolari esigenze di sviluppo del bambino:

- a) relative a una disabilità fisica o mentale
- b) relative ad altre particolari caratteristiche o circostanze;

6. Altri problemi del caso. Per esempio:

- a) L'origine etnica, religiosa, culturale e/o linguistica del bambino, in modo che ci si possa impegnare, per quanto possibile, a garantire continuità nell'educazione e, in linea di principio, al mantenimento dei legami con la sua comunità;
- b) preparazione per il passaggio alla vita indipendente;

7. Una verifica dell'appropriatezza delle diverse opzioni per soddisfare i bisogni del bambino, alla luce di tutte le considerazioni descritte sopra.

I risultati di tale valutazione dovrebbero costituire la base del BID per gli organi competenti, che prenderanno in considerazione anche tutti gli altri fattori (inclusa la disponibilità delle opzioni in concreto, gli interessi e i diritti degli altri) prima di giungere a una decisione. La ragione della loro decisione dovrebbe essere spiegata al bambino, soprattutto se non corrisponde al parere che ha espresso. Dovrebbe anche essere effettuata una valutazione del BID ogni volta che un collocamento viene rivalutato (cfr. articolo 25 CRC, *Linee Guida § 67*).

In situazioni gravi, il pericolo che sta correndo un bambino richiederà **un'azione protettiva immediata**. In tal caso è di vitale importanza garantire che l'intero processo BID venga avviato appena possibile dopo il primo intervento di emergenza – idealmente con un protocollo concordato. In particolare, nessuna soluzione definitiva e duratura deve mai essere definita prima che il processo di valutazione sia stato completato, e che le sue conclusioni siano state prese in considerazione da parte di un'autorità competente.

Focus 1: La partecipazione dei bambini e dei giovani nelle decisioni relative alla presa in carico e al tipo di accoglienza

PANORAMICA

Troppo spesso, i bambini sono collocati in contesti di accoglienza eterofamiliare senza comprenderne appieno il motivo, o senza che venga data loro la possibilità di esprimere le proprie opinioni. Questo chiaramente contravviene l'Articolo 12 della CRC, che garantisce ai bambini il 'diritto di essere ascoltati' nel corso di tutte le procedure giudiziarie o amministrative che interessano le loro vite. In molti casi, i bambini che sono arbitrariamente o impropriamente accolti in contesti di accoglienza eterofamiliare, in seguito fanno conoscere il loro punto di vista in modi 'non verbali', come ad esempio attraverso un atteggiamento di 'rinuncia', il rifiuto di cooperare, la fuga o in qualche modo interrompendo la situazione di accoglienza. Ciò significa che complessivamente la loro esperienza di accoglienza eterofamiliare sarà decisamente negativa e si potranno avere gravi ripercussioni per il loro presente e per il loro futuro.

Gli autori delle *Linee Guida*, pertanto, hanno dedicato particolare attenzione alla necessità di consultare tutti i bambini per i quali potrebbe essere prevista una forma di accoglienza eterofamiliare. Hanno affermato che la consultazione deve riguardare tutto il processo decisionale relativo all'impostazione dell'accoglienza, comprendere la fase di ammissione e quella precedente alla dimissione. Gli autori non solo hanno incluso questo concetto nei Principi generali delle *Linee Guida* (§ 6-7), ma lo hanno anche ricordato in molti punti specifici del testo (cfr. § 40, 57, 65, 67, per esempio). Questa è una componente chiave del concetto di individualizzazione e del 'caso per caso', promosso nelle *Linee Guida* in materia di decisioni sull'accoglienza fuori dalla famiglia d'origine.

C'è chiaramente una connessione intima tra tale 'partecipazione del bambino' e la considerazione del superiore interesse del bambino, e questo si riflette nel § 7. Qualsiasi determinazione del superiore interesse del bambino deve basarsi in parte sulle preferenze e le preoccupazioni del bambino in questione, tenendo conto di un'ampia varietà di altre opinioni e fattori. Tra questi, le conseguenze prevedibili a breve e lungo termine di una soluzione specifica per la salvaguardia di tutti gli altri diritti, e quelli determinati dalla disponibilità di opzioni adeguate offerte o promosse dallo Stato.

Allo stesso modo, come si evince dal § 6 (e di nuovo nel § 64, per esempio), i bambini devono avere accesso a tutte le informazioni di cui hanno bisogno per poter arrivare a conclusioni ben fondate sulle opzioni a loro disposizione.

La 'partecipazione dei bambini' è inesorabilmente legata alla consultazione della famiglia del bambino, definita come referente e / o delle altre persone importanti e di fiducia. Questo punto viene enfatizzato frequentemente nelle *Linee Guida*. Conoscere i punti di vista e cercare, idealmente, l'approvazione di coloro sui quali il bambino si è trovato a fare affidamento, aiuta a garantire che le decisioni in merito a un posizionamento in accoglienza eterofamiliare corrispondano per quanto possibile alle aspettative stesse del bambino. Questo aumenta chiaramente la probabilità che un progetto di accoglienza eterofamiliare abbia un esito positivo.

IMPLICAZIONI PER LE DEFINIZIONI DELLE POLITICHE

Linee Guida: § 6, 7, 40, 49, 57, 64, 65,

Le *Linee Guida* sono sostenute dal rispetto del diritto dei bambini ad essere ascoltati su questioni che li riguardano, in linea con l'Articolo 12 della CRC. Questo è un principio generale delle *Linee Guida* che dovrebbe riflettersi in tutte le politiche e pratiche in materia di accoglienza eterofamiliare.

La politica nazionale dovrebbe:

Includere il diritto dei bambini di partecipare alla legislazione e alla politica

- Garantire che l'impegno ad ascoltare il punto di vista dei bambini sia incluso in tutta la legislazione e la politica in materia di bambini e delle loro famiglie, in linea con l'Articolo 12 della CRC

Focus 1: La partecipazione dei bambini e dei giovani nelle decisioni relative alla presa in carico e al tipo di accoglienza (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE (continua)

- Creare istituzioni indipendenti per i Diritti Umani, come i difensori civici dei bambini o i Garanti per l'Infanzia, per tutelare il diritto dei bambini ad essere ascoltati
- Prendere in considerazione il [Commento Generale delle Nazioni Unite No. 12 Il diritto del bambino ad essere ascoltato](#) per guidare la partecipazione dei bambini nei processi e nei procedimenti amministrativi
- Promuovere la conoscenza dei Diritti dell'Infanzia, tra cui il diritto di partecipare, presso: i bambini e le loro famiglie; i responsabili politici e chi si occupa di bambini e famiglie; la società in generale, attraverso campagne pubbliche e i media
- Garantire il diritto di partecipare a tutti i bambini, indipendentemente dalle condizioni e dalle circostanze e senza discriminazioni
- Verificare che non vi sia alcun limite di età alla partecipazione dei bambini e fornire il supporto ai bambini nelle loro esigenze di comunicazione, tra cui il supporto per le forme di comunicazione non verbale
- Incoraggiare le organizzazioni o i gruppi guidati da bambini o adolescenti, o che supportano in maniera significativa la partecipazione dei bambini, a contribuire allo sviluppo e all'attuazione di politiche e prassi relative all'accoglienza di tipo alternativo
- Fornire ai bambini le informazioni necessarie per effettuare scelte consapevoli in modo che siano in grado di partecipare pienamente ai processi decisionali. Questo significa anche far loro conoscere in modo semplice e chiaro i loro diritti e offrire loro assistenza legale gratuita da parte di avvocati qualificati in materia di accoglienza eterofamiliare
- Conservare le informazioni sul background e le origini dei bambini in modo che questi, o altri con la loro autorizzazione, possano indagare sulle loro origini
- Garantire che anche la famiglia del bambino, o altre persone di rilievo di cui il bambino si fida, siano consultate sulle decisioni
- Esigere che i bambini abbiano accesso ad un adulto di fiducia ogni qualvolta abbiano bisogno di sostegno e a qualcuno con cui parlare in modo confidenziale
- Fare in modo che un bambino possa essere ascoltato direttamente tramite un rappresentante o un organismo se è molto piccolo o non è in grado di esprimere un parere verbalmente o attraverso altri metodi di comunicazione
- Garantire che le opinioni dei bambini siano prese in considerazione nelle decisioni relative al contatto con le loro famiglie e durante le visite

Sostenere la partecipazione dei bambini nei processi e nelle procedure di accoglienza eterofamiliare

- Garantire che la legislazione e le politiche nazionali in materia di protezione dei bambini e di accoglienza eterofamiliare includano un impegno per la partecipazione dei bambini e siano sostenute da un approccio attento ai diritti dei bambini
- Richiedere il punto di vista dei bambini per prendere le decisioni relative alla loro collocazione, lo sviluppo di valutazioni sul servizio, la programmazione e le revisioni. Ciò dovrebbe includere la richiesta delle opinioni dei bambini sui servizi che possono supportare loro, le loro famiglie e i tutori

Aiutare i bambini a esprimere preoccupazioni e lamentele (§ 98-99)

- Richiedere la messa a punto di meccanismi che consentano ai bambini di sollevare riserve informali
- Mettere in atto meccanismi chiari per le denunce formali in modo che i bambini in accoglienza eterofamiliare possano segnalare in modo sicuro le violazioni dei loro diritti, compresi abusi e sfruttamento
- Garantire che i bambini siano informati di questo loro diritto. Devono avere accesso ad un adulto di fiducia indipendente in grado di sostenerli nel portare avanti una denuncia, se richiesto (§ 98-99)

Focus 1: La partecipazione dei bambini e dei giovani nelle decisioni relative alla presa in carico e al tipo di accoglienza (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE (continua)

- Garantire che i bambini abbiano accesso a ricorsi legali e al controllo giurisdizionale. Devono avere accesso a legali rappresentanti e al supporto di adulti indipendenti, come da loro richiesto
- Garantire che i bambini siano consapevoli della portata e dei limiti della riservatezza quando fanno denunce e che fare denunce non comporta punizioni. I bambini dovrebbero ricevere un feedback sistematico su come le loro preoccupazioni e le denunce sono state trattate e sui relativi risultati
- Esigere che i reclami vengano registrati e siano regolarmente controllati. Istituire un organo indipendente, ben identificabile e imparziale, in grado di controllare le denunce
- Stimolare i pareri e la continua partecipazione dei bambini per il miglioramento dei meccanismi di reclamo

PRATICHE PROMETTENTI 1.1

Mkombozi, Tanzania

Mkombozi lavora con i bambini a rischio di vivere in strada, nelle regioni di Arusha e del Kilimangiaro nel nord della Tanzania. Sostiene il trasferimento dei bambini di strada da contesti di accoglienza residenziale all'accoglienza all'interno di famiglie e comunità. Come risultato, ha trasformato quella che era la sua struttura residenziale in una 'casa di transizione'. *Mkombozi* apprezza il valore e l'impatto della partecipazione del bambino e crea occasioni per far parlare ex e attuali bambini di strada e giovani e farli ascoltare. Alcuni giovani hanno partecipato al *Baraza la Watoto* (Consiglio dei Bambini) nel Comune di Arusha, fatto che fece riconoscere alle autorità del Comune i problemi che affrontano i bambini ed i giovani nonché la necessità di trovare forme di supporto.

Per tutto il 2010, i bambini hanno anche contribuito ai processi di pianificazione strategica di *Mkombozi* attraverso incontri, dibattiti e riflessioni.

Alcuni dei bambini più grandi hanno agito in qualità di ambasciatori e hanno condiviso le proprie esperienze di vita, alimentando il dibattito sulle conseguenze negative dell'accoglienza residenziale a lungo termine. Nel 2010 è stata condotta l'indagine annuale sulla soddisfazione dei bambini ed i ragazzi più grandi accolti nella casa di transizione. L'indagine ha identificato la comunicazione tra operatori sociali e bambini come un'area da essere migliorata. I risultati del sondaggio sulla soddisfazione sono stati presentati al personale e questo ha fornito loro l'occasione per riflettere sui progressi dal punto di vista dei bambini e dei ragazzi.

Per ulteriori informazioni, vedere: La Relazione Annuale *Mkombozi* (2010) www.mkombozi.org

Focus 1: La partecipazione dei bambini e dei giovani nelle decisioni relative alla presa in carico e al tipo di accoglienza (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 1.2

Partecipazione collettiva ai servizi di protezione dei bambini, Norvegia

‘La partecipazione degli utenti e la pratica professionale nei servizi di protezione del bambino’ è un progetto di ricerca-azione eseguito in collaborazione con i due servizi di protezione dell’infanzia in Norvegia, con l’obiettivo di comprendere come rafforzare la partecipazione dei ragazzi nelle decisioni sui sistemi di accoglienza che li riguardano. Questo progetto istituisce un gruppo di partecipazione basato sul dialogo di ragazzi che si trovano sotto protezione e un gruppo di genitori che hanno perso la custodia legale dei loro figli. L’iniziativa per i giovani ha portato cambiamenti nella pratica del centro protezione dell’infanzia, tanto che i giovani sono ormai pienamente coinvolti negli incontri in cui si prendono le decisioni sul loro futuro di accoglienza.

Il gruppo di genitori ha fornito ai genitori l’opportunità di influenzare i servizi di tutela dei minori, consentendo loro di sviluppare una maggiore consapevolezza riguardo alle possibilità di adottare misure efficaci in merito alle decisioni sulla situazione di accoglienza che riguarderà i loro figli. L’esperienza di questo progetto suggerisce che vi è la necessità di sostenere lo sviluppo di modelli di partecipazione collettiva dell’utente per fornire agli utenti stessi del servizio il potere di influenzare l’erogazione dei servizi.

Per ulteriori informazioni consultare: Seim, S. e Siettebo, T. (2011). *Collective participation in child protection services: partnership or tokenism?* European Journal of Social Work, 14(4), 497-512. DOI: 10.1080/13691457.2010.500477

PRATICHE PROMETTENTI 1.3

Iniziativa di formazione ‘Who cares?’ Scozia, Gran Bretagna

Nel 2010 ‘Who cares?’ Scozia ha ricevuto un finanziamento triennale per progettare, sviluppare e fornire un’iniziativa di formazione nazionale finalizzata a sensibilizzare e sviluppare la capacità dei rappresentanti locali e delle più importanti agenzie con responsabilità decisionali in tema di servizi per l’infanzia. Nel corso del programma nazionale di formazione, dalla fase di sviluppo a quella di diffusione, sono stati coinvolti bambini e ragazzi che sono ospiti in contesti di accoglienza formale o che lo sono stati. In questo processo sono stati coinvolti 127 ragazzi tramite la realizzazione, a livello locale, di filmati da utilizzare nelle sessioni formative e sono stati coinvolti direttamente anche nelle sessioni formative rivolte agli esperti.

Le valutazioni positive hanno dimostrato che il coinvolgimento dei ragazzi nelle sessioni di formazione è stato particolarmente efficace. Alcuni dei ragazzi sono stati in seguito coinvolti come formatori nel programma e hanno rappresentato l’organizzazione nel contesto di conferenze a livello internazionale. Tra i risultati del programma vi sono state modifiche alla politica locale e alla prassi in diversi modi, come miglioramenti nelle politiche locali di alloggio per i giovani che lasciano una situazione di accoglienza, maggiori opportunità di formazione e di occupazione, un migliore accesso alle infrastrutture dedicate allo sport e al tempo libero e una maggiore partecipazione ai processi decisionali.

Per ulteriori informazioni visitare:
www.corporateparenting.co.uk

APPLICAZIONE E TERMINOLOGIA DELLE *LINEE GUIDA*



In questo capitolo troverai:

3a. Applicazione delle *Linee Guida*

3b. Terminologia utilizzata nelle *Linee Guida*

- i. Accoglienza di bambini presso una famiglia esistente
- ii. Altre forme di accoglienza
- iii. I concetti non sono assoluti



3a. Applicazione delle *Linee Guida*

Per la maggior parte, le *Linee Guida* si applicano alla prestazione di servizi di accoglienza eterofamiliare formale per tutti i bambini (ovvero persone al di sotto dei 18 anni, a meno che la maggiore età sia raggiunta prima, in linea con la CRC), che non abbiano cure genitoriali o che rischiano di perderle (§ 27). Allo stesso tempo, la copertura delle *Linee Guida* si estende ai ragazzi che lasciano il sistema di accoglienza formale e che necessitano di sostegno dopo il raggiungimento della maggiore età (§ 28). Possono anche essere applicate a contesti che non costituiscono ‘accoglienza eterofamiliare’ in quanto tale, ma che hanno la responsabilità di prendersi cura dei bambini (per esempio collegi, pensionati scolastici e centri di cura (§ 31).

Tuttavia, le *Linee Guida* sono anche il primo strumento internazionale a coprire non solo tutti i tipi di accoglienza eterofamiliare ‘formale’, ma anche soluzioni ‘informali’ (§ 31). Lo fanno per due ragioni principali:

- L’accoglienza eterofamiliare per la maggior parte dei bambini che non possono vivere con i loro genitori è, infatti, informale per natura. In altre parole, la maggioranza di forme di accoglienza eterofamiliare in tutto il mondo sono organizzate spontaneamente

tra individui privati– per lo più genitore/i e parenti – attraverso pratiche informali, accettate a livello sociale. Gli autori hanno ritenuto che questa realtà avesse bisogno di essere pienamente riconosciuta. Tuttavia, le *Linee Guida* non coprono le situazioni occasionali di accoglienza informale di un bambino presso parenti o amici, per esempio per le vacanze o durante brevi assenze parentali (§ 30.c)

- Sebbene gli accordi informali non siano, per definizione, il risultato di interventi e decisioni ufficiali (quindi difficilmente prevedibili entro standard definiti), possono però richiedere una supervisione e / o possono beneficiare del sostegno dello Stato per garantire una protezione ottimale al bambino. È qui che gli standard giocano il loro ruolo.

Ciò detto, si deve sempre ricordare che il complesso di norme e principi messi a punto dalle *Linee Guida* riguardano solo le forme di accoglienza formali (§ 27); quelli che si applicano all’accoglienza informale sono specificamente menzionati in quanto tali [in particolare § 56, 76-79] [Vedi anche Focus 9].

Due gruppi di bambini sono esplicitamente esclusi dalla

copertura delle *Linee Guida*:

- I bambini che vengono **privati della libertà a causa di una disputa legale**, o presunta tale, dal momento che la loro situazione è già contemplata in altri strumenti internazionali in materia di giustizia minorile ([§ 30.a](#)).
- I bambini che sono stati **adottati** ([§ 30.b](#)). Questo perché un bambino adottato risulta essere sotto le cure dei propri genitori, dal momento in cui viene conclusa la pratica adottiva. Pertanto, un'adozione completata non è una forma di accoglienza eterofamiliare, poiché stabilisce un rapporto completo genitore-figlio. Non è soggetta alle molte sfaccettature della gestione di un'accoglienza eterofamiliare, come ad esempio un progetto di accoglienza o una revisione periodica. Tuttavia, il periodo precedente alla finalizzazione dell'adozione rientra logicamente nel campo di applicazione delle *Linee Guida*. Inoltre, è importante notare che gli sforzi previsti nelle *Linee Guida* per impedire la disgregazione della famiglia valgono per le famiglie adottive come per tutte le altre.

Su questo secondo punto, va affrontata la complessa questione della **kafala di diritto islamico** e la sua relazione con le esigenze di adozione.

La legge islamica non riconosce l'adozione, e i sistemi di accoglienza di tipo adottivo sono generalmente possibili solo per i bambini abbandonati i cui genitori siano sconosciuti. Tali accordi riguardano di conseguenza una percentuale estremamente piccola di bambini privi di cure genitoriali.

Così, negli ultimi decenni (e in particolare durante la redazione della CRC), vi è stata una tendenza a fare riferimento alla lontana e più diffusa pratica della *kafala* – l'equivalente islamico più vicino all'adozione. Le *Linee Guida* seguono questa tendenza di collegamento dell'adozione alla *kafala* (ad esempio [§ 2.a](#), [123](#), [161](#)). Tuttavia, il modo in cui la *kafala* in pratica è concepita varia notevolmente da un Paese all'altro – si va dal sostegno finanziario anonimo per un bambino in un servizio residenziale alla possibilità di un rapporto quasi-adottivo dove il bambino può, in determinate circostanze, prendere il nome della famiglia, e il permesso di ereditare dagli adulti di cura quasi come un bambino adottato.

Nel contesto delle *Linee Guida*, pertanto, l'interpretazione del termine '*kafala*' può essere solo pragmatico. Le *Linee Guida* contemplano questa pratica quando si riferiscono

alle cure di ogni giorno di un bambino. Tuttavia, poiché l'accoglienza può essere organizzata in modo informale o più formale, è qualcosa che deve essere preso in considerazione nella determinazione degli obblighi verso il bambino. Nei casi relativamente rari dove la *kafala* equivale a una forma di accoglienza legalizzata di lungo termine, potrebbe anche non rientrare nel campo di applicazione della *Linee Guida* come accade per l'adozione.

3b. Terminologia utilizzata nelle *Linee Guida*

C'è una serie di punti importanti da evidenziare circa i concetti utilizzati e le definizioni date ([§ 29](#)) nelle *Linee Guida* quando ci si riferisce a forme diverse di accoglienza eterofamiliare.

L'**accoglienza informale** ([§ 29.b.i](#)) è vista come un accordo attivo o tacito tra i genitori o tutori di un bambino e uno o più persone (di solito parenti o persone vicine alla famiglia) che non hanno un mandato ufficiale come adulti di cura, al momento di assumere questa responsabilità. L'accoglienza informale copre anche offerte spontanee di accoglienza da parte di privati, in assenza dei genitori o di altri *caregiver* primari.

Ne consegue che l'**accoglienza formale** racchiude tutte le modalità in cui ci sia un *caregiver* riconosciuto, indipendentemente da come si siano organizzati e da chi sia partita l'iniziativa ([§ 29.b.ii](#)). Si ricorda, a questo proposito, che ogni ammissione in una struttura residenziale è considerata 'formale'. In altre parole, poiché le *Linee Guida* richiedono che tutte le strutture siano registrate e autorizzate ad operare, si presume che siano 'riconosciute'. È importante sottolineare che ciò significa che gli Stati e i fornitori di servizi di accoglienza non possono invocare la presunta natura 'informale' di nessuna collocazione in contesti di accoglienza – anche quando, per esempio, ci sia l'esclusiva richiesta del genitore o del tutore – per giustificare il mancato rispetto delle norme di sicurezza per quanto riguarda il bambino in questione, come indicato dalle *Linee Guida*.

Le *Linee Guida* si riferiscono a due distinti gruppi di fornitori di servizi di accoglienza ([§ 29.d](#)):

- Le **Agenzie** che organizzano il collocamento eterofamiliare (come ad esempio un servizio sociale o un ente preposto al *gatekeeping*).
- Le **Strutture** che forniscono accoglienza residenziale ai bambini

Le agenzie e le strutture possono essere di natura **pubblica o privata**, intendendo come ‘privato’ ‘non statale’. Le agenzie private, pertanto, comprendono le ONG, le associazioni e le organizzazioni religiose e le imprese private. Le *Linee Guida* non fanno alcuna distinzione tra operazioni profit e non profit, ma specificano che il profitto non dovrebbe essere la finalità primaria del fornitore ([§ 20](#)).

Esiste un’ampia gamma di ambienti di accoglienza eterofamiliare in tutto il mondo. Secondo le *Linee Guida* si dividono in due tipi fondamentali: quelli in cui il fornitore di accoglienza è una **famiglia esistente**, e quelli fondati su un sistema di accoglienza eterofamiliare.

i. Accoglienza di bambini presso una famiglia esistente

Le *Linee Guida* individuano tre tipi di accoglienza in questa categoria:

- **L’affido ai parenti** ([§ 29.c.i](#)) è offerto da parenti o altri caregiver vicini alla famiglia e conosciuti dal bambino. Sebbene tali modalità siano state finora tendenzialmente informali, alcuni Paesi stanno aumentando l’utilizzo di forme di accoglienza formalizzate all’interno delle famiglie allargate. Questo consente a tutte le parti interessate di beneficiare di orientamento e sostegno alla pari di qualsiasi altro collocamento in affido.
- **L’affido** ([§ 29.c.ii](#)) è offerto da persone o coppie autorizzate presso le loro case, all’interno del quadro dell’ accoglienza eterofamiliare formale.
 - **L’affido a breve termine** può essere fornito per coprire una crisi temporanea, o programmato come ‘presa in carico’ per qualche giorno per alleviare i genitori, in particolare coloro che si prendono cura di un bambino con una disabilità o altre esigenze particolari.
 - **L’affido a medio termine** può essere richiesto quando si offre supporto ai genitori o alla famiglia allargata per consentire loro di accogliere nuovamente il bambino, o quando si sta cercando di rintracciare una famiglia.
 - **L’affido a lungo termine** soddisfa le esigenze di alcuni bambini – come quelli per i quali l’adozione non può essere prevista o è contro i loro desideri – fornendo accoglienza familiare per molti anni, a volte anche in età adulta.

- **Le altre forme di accoglienza familiare** ([§ 29.c.iii](#)) riguardano le situazioni di accoglienza in cui una famiglia esistente gioca un ruolo di accoglienza formale simile a quello di una famiglia affidataria ma non opera all’interno del servizio di affido. Per esempio, le famiglie possono essere designate per occuparsi di bambini che stanno uscendo dall’accoglienza residenziale, o per fungere da ‘custodi’ di bambini con esigenze di accoglienza eterofamiliare di lungo termine.

ii. Altre modalità di accoglienza

Per gli obiettivi delle *Linee Guida*, tutte le modalità di accoglienza eterofamiliare che non sono familiari sono classificate come ‘residenziali’.

- **L’accoglienza di ‘tipo familiare’** ([§ 29.c.iii](#)) è inclusa nell’accoglienza residenziale perché, a differenza dell’accoglienza familiare, si riferisce al modo in cui l’accoglienza è organizzata piuttosto che a una situazione ‘familiare’ preesistente alla forma di accoglienza. L’accoglienza familiare è fornita generalmente da piccoli gruppi indipendenti in condizioni che assomigliano il più possibile ad un ambiente familiare. Uno o più genitori sostitutivi fungono da *caregiver*, anche se non nella casa abituale di tali persone.

Le caratteristiche di una accoglienza residenziale di tipo familiare è un criterio importante per determinare l’idoneità generale dell’accoglienza eterofamiliare. Ad esempio, la [Raccomandazione 2005 \(5\) del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa](#) stabilisce che, per rispettare i diritti dei bambini, ‘un piccolo gruppo con uno stile di vita familiare’ dovrebbe essere offerto dalla realtà di accoglienza. Un’analoga presa di posizione si ritrova nelle *Linee Guida* ([§ 123](#)).

- **L’accoglienza residenziale** ([§ 29.c.iv](#)) comprende una vasta gamma di modalità, dai rifugi di emergenza alle piccole comunità, fino alle più grandi strutture residenziali. Le *Linee Guida* considerano l’accoglienza residenziale come una componente necessaria della gamma di opzioni di accoglienza eterofamiliare disponibili, purché soddisfi un certo numero di condizioni. Un piccolo gruppo con personale professionale può fornire accoglienza a scopo terapeutico o di cura a bambini che hanno subito traumi, gravi abusi o abbandono. Per consentire ai grandi gruppi di fratelli di restare

insieme, un contesto di accoglienza residenziale può anche essere la soluzione migliore. I bambini possono valutare l'accoglienza residenziale quando si concentra sull'offerta di opportunità di sviluppo sociale ed emotivo a livello individuale. Così, sebbene le *Linee Guida* stabiliscano norme severe da rispettare e restrizioni precise nel ricorso a strutture residenziali, sanno anche riconoscere il ruolo 'costruttivo' che queste possono svolgere (§ 21).

È indispensabile distinguere tra 'strutture residenziali' e 'istituti'. Quest'ultimo termine viene usato una sola volta nelle *Linee Guida* – per descrivere 'grandi strutture residenziali' (§ 23).

E' pertanto agli 'istituti', e non alle strutture residenziali in senso lato, a cui si deve pensare in termini di 'strategia di de-istituzionalizzazione' [leggi il Focus 3].

In verità, non esiste una definizione universalmente accettata – nelle *Linee Guida* o altrove – di ciò che costituisce la differenza tra un 'istituto' rispetto ad altri ambiti di accoglienza residenziale. Secondo le *Linee Guida*, un fattore è la dimensione, ma lo è soprattutto perché è ormai ben documentato l'impatto negativo che l'accoglienza di gruppi su larga scala ha il più delle volte sul benessere e lo sviluppo dei bambini, e sulla capacità di salvaguardare e promuovere i loro diritti.

Quindi, piuttosto che concentrarsi semplicemente su ogni struttura residenziale al di sopra di una data dimensione, è importante affrontare quella che viene spesso definita la 'cultura dell'istituzionalizzazione' – che comprende regole e un'organizzazione quotidiana che tengono poco conto dell'individualità, o delle esigenze psicologiche ed emotive, e tendono a isolare i bambini dal mondo esterno. In altre parole, è necessario un certo pragmatismo per stabilire se una determinata struttura deve essere considerata o meno un 'istituto'.

Infine, le *Linee Guida* citano anche le 'sistemazioni indipendenti con una supervisione' (§ 29.c.v). Queste situazioni sono pensate per bambini e ragazzi in fase di transizione da una forma di accoglienza formale ad una vita indipendente nella comunità.

iii. I concetti non sono assoluti

La revisione fatta della nomenclatura e delle categorie all'interno degli ambiti di accoglienza eterofamiliare intende fornire le basi necessarie per una comprensione condivisa dell'obiettivo e dell'ambito di applicazione delle *Linee Guida*. Tale comprensione condivisa è particolarmente importante perché un certo termine o uno simile può essere utilizzato in tutto il mondo per definire diversi ambiti di accoglienza e / o diversi requisiti e responsabilità legali e amministrative differenti.

Tuttavia, le categorie non possono essere considerate come concetti rigidi o definitivi. La varietà di modalità di accoglienza esistenti riconosciuti nella pratica non sempre corrispondono perfettamente alle descrizioni generiche; per questo alcune vengono descritte come 'ibride'. Ad esempio, una struttura residenziale può essere 'di tipo familiare' e più piccola di alcune forme di accoglienza familiari, mentre una 'casa famiglia' può non occuparsi solo dei bambini ma anche di ragazzi che, dopo essere arrivati lì da piccoli, ci rimangono mentre si avviano sulla strada del raggiungimento di una vita indipendente.

La preoccupazione principale nell'attuazione delle *Linee Guida* è la misura in cui qualsiasi opzione di accoglienza eterofamiliare, indipendentemente da come sia definita, riesca a fornire la necessaria e individualizzata qualità di accoglienza, in linea con gli standard internazionali, e nel rispetto di tutti i diritti e gli interessi del bambino.

PRINCIPI GENERALI E PROSPETTIVE DELLE LINEE GUIDA



In questo capitolo troverai:

4a. Approcci e misure fondamentali e globali

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:
Sostenere i diritti e le esigenze dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali

4b. Orientamenti fondamentali per la politica

Focus 2: Collocamento di bambini di età compresa tra 0-3 anni in contesti familiari

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti:
 - Case Study 1: UNICEF Sudan: Accoglienza familiare
 - Case Study 2: UNICEF Kosovo Servizi di Accoglienza eterofamiliare
 - Case Study 3: *Fondazione Child's i*, Uganda
 - Case Study 4: Network di affido (Foster Care), Paraguay

4c. De-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza

Focus 3: Strategie per la de-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti:
 - Case Study 1: Strategia di de-istituzionalizzazione, Moldova
 - Case Study 2: Strategia di de-istituzionalizzazione, Georgia
 - Study 3: Strategia di de-istituzionalizzazione, Malawi

4d. Principi alla base delle misure per promuovere l'applicazione delle *Linee Guida*

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE
Fornire il quadro politico per l'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia di origine



Contesto: Comprendere le *Linee Guida*

I principi generali e le prospettive contenuti nelle *Linee Guida* ([§ 3-26](#)) sono importanti per due ragioni:

4a. Approcci e misure fondamentali e globali

In primo luogo, i ‘principi e le prospettive generali’ propongono alcuni **approcci e misure fondamentali e globali** che dovrebbero definire il modo in cui l’accoglienza eterofamiliare viene fornita ai bambini. Tali principi e prospettive vengono ribaditi e sviluppati nelle successive disposizioni delle *Linee Guida*.

Il principio fondamentale alla base delle *Linee Guida* è che tutte le azioni preventive volte a rafforzare le famiglie e fornire un’adeguata accoglienza eterofamiliare, se necessaria, devono essere fondate su decisioni prese caso per caso. Questo porta a risposte adeguate alle specifiche circostanze che in ogni caso devono sempre essere nel superiore interesse del bambino interessato ([§ 6](#)).

Altri principi e prospettive includono:

- la priorità degli sforzi per consentire ai bambini di rimanere con le loro famiglie
- prendere decisioni sulle forme di accoglienza eterofamiliare che tengano conto del parere e del superiore interesse di ogni bambino [[leggi il Focus 1](#)],
- la non discriminazione,
- il ruolo fondamentale svolto dall’accoglienza informale [[leggi il Focus 9](#)], e
- garantire che un bambino in accoglienza eterofamiliare abbia sempre un tutore legale, una persona di riferimento o un organismo analogo su cui contare.

Questi temi sono trattati in dettaglio più avanti nel manuale.

Un sostanziale sotto-paragrafo ([§ 9.b](#)) delle *Linee Guida* fornisce un elenco indicativo (ma non esaustivo) di ciò che sono i ‘bisogni speciali’ – un termine utilizzato in varie parti del testo, spesso quando si tratta delle questioni relative alla

disabilità e all'HIV / AIDS. I 'bambini con bisogni speciali' sono anche i bambini vittime di violenza e sfruttamento, quelli che vivono in strada, e gli sfollati all'interno o all'esterno del proprio Paese di residenza. Dalla descrizione deriva un altro principio importante: che non solo i bisogni

'speciali' di questi bambini devono essere considerati nel contesto di tutte le valutazioni sui bisogni e le relative risposte, ma anche che le misure di accoglienza e protezione, se necessarie, dovrebbero essere oggetto di particolare attenzione, data la vulnerabilità di questi bambini.

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Sostenere i diritti e le esigenze dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali

Linee Guida: § 9, 10, 34b, 38, 117, 132

I bambini con disabilità e altri bisogni speciali sono spesso collocati in modo non necessario in contesti di accoglienza eterofamiliare. La politica ed i servizi nazionali dovrebbero fornire sostegno ai bambini, alle loro famiglie e ai loro adulti di cura per evitare che questi bambini vengano posti in contesti di accoglienza eterofamiliare se possono invece vivere con le proprie famiglie. Qualora ciò non sia possibile, gli Stati dovrebbero garantire che l'accoglienza eterofamiliare soddisfi le esigenze dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali.

La politica nazionale dovrebbe:

Garantire che ci sia una politica, un orientamento, una pianificazione e un sistema di valutazione

- Attuare le disposizioni della CRC, [della Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità \(CRPD\)](#), degli altri strumenti internazionali, a seconda dei casi, e delle *Linee Guida* nel sostenere i diritti dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali nella legislazione e nella politica
- Sviluppare strategie e servizi per assicurare che i bambini con disabilità non siano posti, e non rimangano, in accoglienza eterofamiliare solo sulla base della loro invalidità o di quella dei loro genitori, in linea con l'articolo 23 (4) della Convenzione ONU
- Fornire una pianificazione integrata ed il supporto attraverso servizi tra cui la sanità, l'istruzione, l'assistenza ai bambini, la protezione sociale e la fornitura di alloggi per soddisfare le esigenze dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali e delle loro famiglie
- Garantire che i bambini con disabilità e altri bisogni speciali non siano collocati in istituti, compresi i bambini di età compresa tra 0-3 anni. Una gamma di opzioni di accoglienza adeguate alle esigenze dei singoli bambini dovrebbe essere fornita come eterofamiliare agli istituti, se i bambini non possono vivere a casa

Offrire accoglienza e sostegno adeguati

- Richiedere la messa a punto di meccanismi tali che le esigenze dei bambini con disabilità e di altri bisogni speciali possano essere valutati pienamente e garantire che vi sia il supporto da parte di professionisti specializzati in funzione delle esigenze
- Assicurarsi che i bambini con disabilità abbiano accesso alla formazione (compresa la formazione professionale e l'istruzione superiore), a servizi di riabilitazione, alla terapia occupazionale, all'assistenza sanitaria e all'assistenza sociale
- Fornire supporto per le famiglie che hanno bambini disabili e con bisogni speciali. Questo potrebbe includere un sostegno economico, accoglienza diurna e assistenza di supporto, formazione, servizi sanitari, sostegno da parte della comunità e servizi di riabilitazione, in modo che i genitori e la famiglia allargata possano occuparsi dei propri figli
- Offrire accoglienza pianificata, a breve termine, temporanea e di sollievo per la famiglia a favore dei bambini con disabilità come mezzo per prevenire la loro collocazione in accoglienza formale a lungo termine
- Fornire sostegno, anche economico, in modo che i genitori affidatari e gli adulti di cura nell'accoglienza familiare si occupino adeguatamente dei bambini con disabilità. Dove necessario, i bambini con disabilità dovrebbero continuare a ricevere il sostegno fino a quando entrano nella vita adulta
- Assicurarsi che venga data la dovuta attenzione all'importanza dello sviluppo nella prima infanzia e alla tempestività dell'intervento, al fine di garantire che le esigenze dei bambini con disabilità e di altri bisogni speciali siano soddisfatti
- Esigere sistemi di accessibilità fisica all'interno di case, strutture residenziali e servizi di supporto ai bambini e alle loro famiglie
- Garantire che i bambini con disabilità e altri bisogni speciali siano completamente salvaguardati da misure di protezione specifiche, ovunque essi vivano

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE (continua)

- Fornire adeguati sistemi di accoglienza ai bambini con disabilità in contesti di emergenza
 - Richiedere che pianificazione, risorse e sostegno siano a disposizione dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali al momento di lasciare la realtà di accoglienza eterofamiliare e dopo averla lasciata
 - Promuovere la consapevolezza dei diritti dei bambini con disabilità e di altri bisogni speciali e incoraggiare la famiglia allargata, la comunità e la società civile a fornire supporto informale
 - Raccogliere e analizzare i dati e intraprendere attività di ricerca per comprendere meglio le esigenze dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali e per formare i servizi di accoglienza eterofamiliare
- Diffondere la conoscenza e lottare contro la stigmatizzazione e la discriminazione**
- Affrontare e sviluppare misure per contrastare la discriminazione e la stigmatizzazione dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali e delle loro famiglie. Questo dovrebbe includere la formazione e la sensibilizzazione degli adulti di cura

4b. Orientamenti politici fondamentali

In secondo luogo, le *Linee Guida* prevedono una serie di **orientamenti politici fondamentali** a cui **non si fa riferimento successivamente nel testo**, e che è quindi opportuno sottolineare qui. Essi sono:

- La **povertà** da sola non dovrebbe mai giustificare l'ammissione di un bambino in una forma di accoglienza eterofamiliare formale. Al contrario, dovrebbe essere l'input per fornire adeguato sostegno alla famiglia (§ 15). La ricerca ha dimostrato che questo principio è di particolare importanza in tutto il mondo, dove indipendentemente dalla situazione economica di un Paese, i bambini sono spesso abbandonati o tolti alla cura dei loro genitori, apparentemente a causa dell'incapacità dei genitori di soddisfare i loro bisogni materiali. Ciò significa che la fornitura di denaro o di altro materiale di supporto potrebbe, in linea di principio, essere sufficiente per tenere unita la famiglia.
- Come regola generale, **i fratelli non dovrebbero essere separati gli uni dagli altri** al momento dell'accoglienza, salvo sussistano motivi validi per farlo. Queste ragioni devono essere sempre nel superiore interesse di uno dei bambini interessati (§ 17). Sebbene questa possa sembrare un'evidente direttiva politica, dato il gran numero di casi documentati in cui i fratelli vengono separati, senza riguardo al loro superiore interesse, si è reso necessario stabilire come principio generale delle *Linee Guida* l'accoglienza congiunta dei fratelli.
- Chi si occupa di accoglienza non dovrebbe mai essere motivato principalmente da **obiettivi politici**, religiosi o economici (§ 20). Perseguire tali scopi può causare, tra l'altro, ricerche attive ('raccolta') di bambini da accogliere, soprattutto da parte di coloro che gestiscono strutture residenziali che sono finanziati e/o finanziate privatamente sulla base del numero dei bambini loro affidati
- Sebbene le **strutture residenziali** sono riconosciute come una componente necessaria dei servizi di accoglienza, le ammissioni devono essere effettuate solo per ragioni positive, basate su una valutazione di ciò che è meglio per il bambino (§ 21). In altre parole, la mancanza di alternative o di tempo / risorse per trovare un ambiente più adatto non è una scusa. [\[Riferirsi al paragrafo sull'accoglienza residenziale\]](#).
- I **bambini di età compresa tra 0-3 anni** non dovrebbero essere accolti in strutture residenziali, ma in contesti familiari, tranne una serie di eccezioni (§ 22).

Focus 2: Collocamento di bambini di età compresa tra 0-3 anni in contesti familiari

PANORAMICA

Negli ultimi anni una particolare attenzione è stata dedicata agli effetti negativi dell'accoglienza 'istituzionalizzante' sui bambini più piccoli, in particolare quelli della fascia di età 0-3 anni. Un grande numero di studi ha dimostrato che vi è un'alta probabilità che i bambini subiscano danni permanenti se non si trovano in un contesto di accoglienza in cui possano ricevere attenzione individuale e, cosa più importante, in cui abbiano la possibilità di stabilire un legame con il proprio *caregiver*.

Secondo il [Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sulla violenza contro i Bambini \(2006\)](#), questi bambini possono soffrire di 'scarsa salute fisica, gravi ritardi di sviluppo, disabilità e potenzialmente irreversibili danni psicologici'. Questi ed altri risultati, hanno spinto molte agenzie internazionali ad agire. Ad esempio, nel 2011, l'UNICEF e l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite hanno lanciato un 'invito all'azione' in Europa centrale e orientale, sollecitando la fine delle ammissioni di tutti i bambini di età compresa tra 0-3 anni (compresi quelli con disabilità) negli istituti.

Ma le *Linee Guida* vanno ancora oltre. Prevedendo che, 'secondo la visione della maggior parte degli esperti', i bambini di età inferiore ai tre anni che hanno bisogno di accoglienza eterofamiliare dovrebbero essere collocati in contesti familiari ([§ 22](#)), implicitamente escludono tutte le opzioni di accoglienza residenziale, e non solo 'istituti'. In altre parole, stanno dicendo che, per i bambini più piccoli, la condizione di accoglienza residenziale andrebbe utilizzata solo quando è vantaggioso per il bambino ([§ 21](#)), cosa che in genere non accade.

Tuttavia, si riconosce anche che un collocamento a breve termine in una struttura residenziale (che comunque soddisfi gli standard stabiliti nelle *Linee Guida*) è improbabile che abbia un duraturo e grave impatto negativo sul bambino. Qui, i risultati suggeriscono che effetti significativi e potenzialmente permanenti sullo sviluppo di solito iniziano solo dopo tre mesi in accoglienza residenziale. Come risultato, una serie di eccezioni al divieto sono previste:

- per i collocamenti a breve termine in caso di emergenza
- quando il reinserimento familiare o in un'altra soluzione basata sulla famiglia sia previsto entro un breve periodo, e / o
- quando i fratelli devono essere tenuti insieme e in altri contesti di accoglienza immediatamente disponibili occorrerebbe separarli.

L'esperienza di quei Paesi che hanno cercato di attuare una politica di de-istituzionalizzazione parziale e prioritaria ha evidenziato la necessità di garantire che esistano misure preventive sufficienti ed adeguate opzioni familiari sostitutive. Questo aiuterà ad evitare la situazione presente in alcuni Paesi dove la chiusura di 'orfanotrofi' ha semplicemente portato i bambini abbandonati o rifiutati presso gli ospedali pediatrici, ad essere trasferiti nei reparti pediatrici per molti mesi. Ancora una volta, questo sottolinea la necessità di sviluppare una strategia completa successiva alla chiusura degli istituti. [\[leggi il Focus 3\]](#).

Focus 2: Collocamento di bambini di età compresa tra 0-3 anni in contesti familiari (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Linee Guida: § 22

Le *Linee Guida* stabiliscono che l'accoglienza residenziale dovrebbe essere utilizzata solo quando si ritiene che sia più vantaggiosa per il bambino rispetto a qualsiasi altra impostazione (§ 21). Poiché questo non è normalmente il caso dei bambini piccoli, quelli di età 0-3 anni dovrebbero sempre essere collocati in ambienti familiari.

La politica nazionale dovrebbe:

Inserire i bambini in forme di accoglienza familiari se è richiesta una forma di accoglienza eterofamiliare

- Garantire che la legislazione in atto limiti il collocamento dei bambini di età compresa tra 0-3 anni in strutture di tipo residenziale. Le eccezioni sono: quando sono realizzati collocamenti a breve termine in una situazione di emergenza, quando il reinserimento familiare o un'altra soluzione familiare è prevista entro breve periodo e / o quando i fratelli hanno bisogno di essere tenuti insieme
- Fornire le risorse necessarie ai servizi locali affinché adeguati approcci alternativi vengano sviluppati per evitare il collocamento dei bambini di età compresa tra 0-3 anni in strutture residenziali.

- Garantire che il piano nazionale di de-istituzionalizzazione tenga conto delle esigenze dei bambini piccoli

Sostenere i diritti dei bambini e delle loro famiglie

- Prendere in considerazione le esigenze dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali e delle loro famiglie in risposta al numero elevato di strutture residenziali
- Fornire sostegno alle famiglie che ne hanno bisogno in modo che bambini di età compresa tra 0-3 anni possano restare in famiglia. Il sostegno può comprendere: accoglienza diurna, supporto economico e sociale, educazione e consulenza per i genitori, accesso ad un alloggio adeguato
- Esplorare modi di comunicare i cambiamenti nell'accoglienza dei bambini tali che siano appropriati alla loro età e capacità, e fornire loro supporto come parte di questa transizione
- Fornire orientamenti in modo che i bambini di età compresa tra 0-3 anni siano collocati in contesti familiari con i loro fratelli

PRATICHE PROMETTENTI 2.1

UNICEF Sudan Accoglienza familiare

Una ricerca del 2003 ha indicato che in media 110 neonati venivano abbandonati a Khartoum ogni mese. Una situazione che scaturisce dallo stigma sociale legato ai bambini nati da genitori non sposati. È stato riconosciuto che le modalità di accoglienza fatte negli istituti normalmente scelti non erano nel superiore interesse del bambino e che esisteva un potenziale sviluppo di forme di accoglienza familiare. Sulla base di questo scenario, l'UNICEF si è accordata con il Governo e alcune ONG partner, per esaminare la possibilità di un'alternativa all'accoglienza presso gli istituti. Oltre a regolarizzare le condizioni di accoglienza presso gli istituti, gli obiettivi chiave del programma comprendevano la progettazione di modalità di accoglienza accettabili basate sulla famiglia, e cambiamenti di atteggiamenti, procedure e leggi in materia di abbandono dei bambini. Nel fare questo il programma costituisce un buon esempio per superare gli ostacoli nello sviluppo di forme di accoglienza eterofamiliare in ambiti familiari, per il successo nell'impegno con i leader islamici ed aver

guadagnato il loro sostegno attraverso l'emissione di una fatwa che ha contribuito a cambiare la percezione sociale dei bambini abbandonati. Il programma è partito nel 2003, inizialmente finanziato da UNICEF e ONG partner, ma attualmente è soprattutto finanziato da parte del Ministero degli Affari sociali. I primi risultati sono stati positivi in termini di de-istituzionalizzazione dei bambini a rischio, con un totale di 500 collocamenti di emergenza in famiglia e 2.000 collocamenti permanenti in famiglia, realizzati tra il 2003 e il 2007. Il programma ha anche contribuito a cambiare le politiche in materia di madri e bambini a rischio. Il *Child Act* 2010 pone l'accento sul fatto che la forma primaria di accoglienza per i bambini abbandonati debba essere all'interno di un nucleo familiare e garantisce anche l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria per i bambini abbandonati.

Per ulteriori informazioni, vedere '*Unicef Sudan Technical Briefing Paper 1*': *Alternative Family Care* www.unicef.org/sudan/UNICEF_Sudan_Technical_Briefing_Paper_1_-_Alternative_family_care.pdf

Focus 2: Collocamento di bambini di età compresa tra 0-3 anni in contesti familiari (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 2.2

UNICEF Kosovo Servizi di accoglienza eterofamiliare

Le trasformazioni politiche e l'instabilità, il disagio economico e sociale legato alla situazione successiva al conflitto e la mancanza di adeguate reti di sicurezza sociale, hanno contribuito ad un aumento dell'abbandono dei bambini in Kosovo. Oltre 600 bambini sono stati abbandonati in Kosovo dal 1999. Inizialmente era stata istituita in ospedale una 'casa di transito' per i neonati abbandonati, cercando di indirizzare quei bambini verso l'adozione, l'affido o il reintegro nelle loro famiglie d'origine. In seguito alla crescita del numero dei bambini abbandonati negli ospedali pubblici, l'UNICEF, il Ministero del Lavoro e del Welfare e l'organizzazione EveryChild hanno quindi implementato un progetto di accoglienza in affido a breve termine, concentrandosi esclusivamente sui bambini privi di cure genitoriali al di sotto dei due anni.

Il governo ha cercato di reclutare genitori affidatari attraverso i Centri per il lavoro sociale, la pubblicità su radio, TV, giornali e attraverso incontri con gruppi di persone appartenenti alla comunità locale. Inizialmente il progetto è stato finanziato dall'UNICEF ma ora il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale hanno istituito un budget per l'accoglienza in affido all'interno del bilancio nazionale del Kosovo, dimostrando in tal modo un impegno per lo sviluppo di forme di accoglienza familiari come alternativa all'accoglienza presso gli istituti.

Nel 2011 circa 400 bambini sono stati collocati in affido e 40 famiglie affidatarie sono diventate genitori affidatari attivi per tutte le categorie di bambini bisognosi di cure e protezione in Kosovo.

Per maggiori informazioni visita www.unicef.org/kosovo

PRATICHE PROMETTENTI 2.3

Child's i Foundation, Uganda

La Fondazione Child's i in Uganda mira a mantenere o a reintegrare i bambini all'interno delle loro famiglie o, se necessario, a trovare loro collocamenti in contesti familiari. Il loro lavoro serve quindi a prevenire l'abbandono, a fornire accoglienza residenziale temporanea a breve termine, se necessario, a riunire le famiglie fornendo loro il necessario sostegno, a promuovere l'adozione nazionale e a trovare nuove famiglie.

I risultati raggiunti nel corso dei suoi primi due anni di attività sono stati positivi. Così, per esempio, grazie alla prestazione di tali servizi, più di 200 madri sono state incoraggiate ed aiutate con successo a non abbandonare i propri figli. È stata offerta accoglienza a breve termine a 100 bambini e sono state trovate famiglie per loro nell'arco di circa 4 mesi.

65 bambini sono stati reintegrati all'interno delle loro famiglie biologiche e a queste è stato dato il dovuto sostegno per un ulteriore anno per garantire la sicurezza del bambino e assicurarsi che la famiglia fosse in grado di svolgere il suo compito di cura. È stata promossa l'Adozione nazionale all'interno dell'Uganda attraverso la pubblicità televisiva e radiofonica, con il risultato che 150 famiglie hanno contattato il numero verde e sono in lista d'attesa come genitori adottivi. Nell'arco di 18 mesi, 21 bambini sono stati collocati presso genitori adottivi in Uganda. Sono state condotte valutazioni approfondite in linea con il *Children's Act* e si è ottenuta l'approvazione da parte di un gruppo di agenzie internazionali

Per maggiori informazioni visita www.childsifoundation.org

Focus 2: Collocamento di bambini di età compresa tra 0-3 anni in contesti familiari (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 2.4

Network per l'affidamento, Paraguay

In Paraguay, circa 5.000 bambini vivono in istituti, ed i protagonisti nel campo dell'accoglienza e della protezione dei bambini collaborano dal 2006 per sviluppare e promuovere l'affido come misura alternativa all'istituzionalizzazione, con il sostegno delle ONG internazionali e della rete latinoamericana di sostegno all'affido (RELAF). È stato istituito anche un network paraguaiano per l'affido, composto da organizzazioni della società civile e dal Governo, rappresentati dal Segretariato del Centro Adozioni nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Un passo avanti è stata la pubblicazione di un Decreto del Presidente della Repubblica nel 2010, che istituisce un programma di affido dei bambini e degli adolescenti che hanno bisogno di protezione e di sostegno. Un altro importante risultato è stata la chiusura del *Hogarcito*, un 'orfanotrofo', grazie all'intervento del Segretariato Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. I 22 bambini accolti sono stati collocati presso famiglie affidatarie, e sono iniziate le procedure per il loro reinserimento nella famiglia d'origine o per l'individuazione di idonee famiglie adottive.

Altri importanti segni di progresso sono la riorganizzazione degli istituti statali per i bambini e l'approvazione da parte dello Stato di un Ente Nazionale di Previdenza Politica per i bambini privi di cure genitoriali.

C'è un forte impegno da parte delle autorità governative, delle ONG e dei professionisti per garantire che i bambini siano accolti in ambiti di accoglienza familiare e di tipo familiare. Il loro lavoro intende sensibilizzare i giudici deputati a determinare le forme di accoglienza dei bambini privi di cure genitoriali; promuovere l'affido nella società in generale; reclutare, formare, supportare e monitorare le famiglie affidatarie. Inoltre, gli specialisti del governo e delle ONG si stanno preparando a lanciare un Manuale Operativo per l'implementazione dell'affido familiare.

Per ulteriori informazioni visita:

www.corazonsporlainfancia.org.py/doc/relaf.pdf e
www.enfoque.org.py/acoqimiento-familiar/

4c. De-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza

Sebbene le forme di accoglienza residenziale sono riconosciute come una componente necessaria all'interno della gamma di opzioni che devono soddisfare i diversi bisogni dei bambini che necessitano di un tipo di accoglienza eterofamiliare, i collocamenti presso gli istituti non vengono visti sotto una luce positiva.

Il termine 'istituto' ha generalmente assunto una connotazione molto negativa, ma non esiste ancora un accordo internazionale sulla sua definizione: la CRC (Articolo 20) menziona gli 'istituti' come l'unico esempio di accoglienza non familiare, mentre le *Linee Guida* semplicemente usano il termine per descrivere 'grandi strutture residenziali'.

Inoltre, ciò che è considerato 'grande' varia da Paese a Paese. Molti specialisti definiscono grande una comunità in cui vivono più di 10 bambini, mentre altri impostano una proporzione superiore. Vi è consenso generale, tuttavia, che la dimensione in sé non sia l'unico fattore determinante.

Vi è inoltre un ampio consenso sulle probabili (ma non sempre automatiche) conseguenze negative della gestione di un centro di accoglienza residenziale 'grande'. Si parla di regimi rigidi e impersonali (o spersonalizzanti), costruiti intorno ai limiti intrinseci di una quotidianità legata alla necessità di un personale che lavori su turni prestabiliti.

Sebbene gli autori delle *Linee Guida* siano stati riluttanti nel raccomandare un divieto assoluto di costruzione di nuovi istituti, erano d'accordo sulla necessità di una ben pianificata e (quasi) completa de-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza. Eventuali decisioni sulla costruzione di nuove strutture dovrebbero pertanto essere fatte nel contesto di questa strategia (§ 23).

Focus 3: Strategie di de-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza

PANORAMICA

L'impatto potenzialmente dannoso e di lunga durata sui bambini collocati negli 'istituti' è ormai ben documentato. Questi risultati negativi sono dovuti a molti fattori, compresa l'assenza di un *caregiver* primario a cui legarsi, la mancanza di stimoli e di attività costruttive, la difficoltà di accesso ai servizi di base, la violenza, e l'isolamento dalla famiglia e dal 'mondo esterno'. In molti sistemi di accoglienza eterofamiliare, ci sono ancora maggiori problemi associati all'istituzionalizzazione, quando non ci sono tentativi di reinserimento familiare, revisioni periodiche dell'appropriatezza (o della necessità) del collocamento, e la mancanza di preparazione alla vita dopo aver lasciato la struttura.

Come risultato, molti Paesi hanno già eliminato l'accoglienza istituzionale per i bambini, o sono sulla strada per farlo. Tuttavia, ci sono altri Paesi in cui, per varie ragioni, l'attuale sistema di accoglienza eterofamiliare è costituita quasi interamente da 'istituzioni'. In questi casi, la sfida per eliminarli è considerevole. Questa sfida è ancora più grande dove le strutture sono in mano a fornitori privati. A livello mondiale l'eliminazione graduale delle istituzioni è ulteriormente complicata dal fatto che molti Stati non credono ancora che la de-istituzionalizzazione su vasta scala sia giustificata. In un piccolo numero di casi, inoltre, grandi strutture possono riuscire a evitare i comportamenti dannosi e le carenze sopra descritte. Niente, tuttavia, dovrebbe ostacolare l'obiettivo globale, fissato nelle *Linee Guida*, di eliminare gradualmente gli istituti come opzione di accoglienza.

Alla luce di quanto sopra, gli autori delle *Linee Guida*, nel [§ 23](#), hanno invitato tutti gli Stati a redigere una propria strategia di progressiva de-istituzionalizzazione

dei propri sistemi di accoglienza eterofamiliare – piuttosto che a proporre un divieto assoluto nei confronti degli istituti. Le *Linee Guida* raccomandano anche che qualsiasi iniziativa volta a realizzare un nuovo istituto dovrebbe essere criticamente esaminata nel contesto della relativa strategia.

È importante sottolineare che se tali strategie includono procedure per la ricerca di ambiti di accoglienza eterofamiliare per i bambini che si trovano già negli istituti, dovrebbero comunque ambire principalmente alla de-istituzionalizzazione del sistema stesso. In altre parole, la priorità dovrebbe essere quella di evitare la futura necessità e il ricorso a forme di accoglienza eterofamiliare e di sviluppare una gamma di opzioni non istituzionalizzanti quando è richiesto tale servizio. Particolare attenzione deve essere data alla piena inclusione dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali nella strategia di ogni Stato – visto che, in pratica, sono generalmente gli ultimi a beneficiarne.

L'esperienza ha chiaramente dimostrato che la de-istituzionalizzazione – per essere efficace e proteggere i diritti dei bambini – è un processo molto complesso e sfaccettato che richiede un'attenta pianificazione. Inoltre, poiché non tutti supportano il cambiamento, è importante che tutte le persone e le agenzie interessate siano d'accordo sulle ragioni di una politica di de-istituzionalizzazione e comprendano le sue implicazioni.

Tra l'altro, un'attenzione particolare deve essere rivolta ad assicurare l'ampio supporto del personale degli istituti a tutti i livelli, e a garantire ove possibile a chi ha le capacità e le competenze adeguate di essere impiegato in altri ruoli all'interno del nuovo sistema.

Focus 3: Strategie di de-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Linee Guida: § 23

Le *Linee Guida* invitano ogni Stato a redigere una propria strategia per la progressiva de-istituzionalizzazione del suo sistema di accoglienza eterofamiliare. La politica nazionale dovrebbe garantire soluzioni alternative all'accoglienza istituzionale per i bambini, con una gamma di opzioni familiari.

La politica nazionale dovrebbe:

De-istituzionalizzare il sistema di accoglienza eterofamiliare

- Sviluppare un piano strategico nazionale per de-istituzionalizzare il sistema di accoglienza eterofamiliare
- Sviluppare alternative agli istituti con una gamma di opzioni tra cui case di piccole comunità, affido (dall'accoglienza temporanea di supporto a quella a lungo termine), sostegno ai genitori e alla famiglia allargata, sostegno ai bambini che vivono in modo indipendente
- Garantire che i piani di de-istituzionalizzazione tengano conto delle esigenze dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali
- Vietare esplicitamente l'inserimento di bambini piccoli tra 0 e 3 anni negli istituti, tranne in circostanze eccezionali: per evitare la separazione dei fratelli, come programmata misura temporanea o come risposta d'emergenza a breve termine
- Garantire che i piani di dimissione dall'accoglienza negli istituti includano il supporto alle famiglie, in modo che i bambini possano essere reintegrati nelle loro famiglie quando questo è possibile o, se non lo è, che vengano collocati in un sistema di accoglienza più adeguato

Sostenere i diritti e i bisogni dei bambini e delle loro famiglie

- Fornire supporto ai genitori in modo che i neonati ed i bambini piccoli, compresi quelli con disabilità e altri bisogni speciali, non siano collocati negli istituti
- Assicurarsi che i bambini siano coinvolti nella pianificazione del loro trasferimento dagli istituti ad altre forme di accoglienza e che vengano fornite informazioni aggiornate sul processo

- Fornire supporto specialistico ai bambini che hanno vissuto negli istituti e che potrebbero avere difficoltà a trasferirsi in altre forme di accoglienza
- Assicurarsi che, ove possibile, i fratelli siano tenuti insieme nei contesti di accoglienza familiari e che si mantenga il contatto tra genitori e figli
- Definire un processo attraverso il quale sia possibile stabilire che un bambino adeguatamente accolto all'interno di una famiglia affidataria o in un contesto di accoglienza eterofamiliare, abbia la possibilità di rimanervi qualora lo si ritenga appropriato e necessario
- Prestare particolare attenzione nel fornire adeguata accoglienza ai bambini con disabilità e altri bisogni speciali. Ciò dovrebbe includere l'accesso a servizi di accoglienza di supporto e diurni, come anche alla formazione e ai servizi sanitari
- Sostenere le famiglie nell'accogliere bambini che sono stati de-istituzionalizzati in modo che il loro ritorno alle famiglie sia duraturo e sostenibile

Assicurarsi che esistano infrastrutture adeguate

- Fornire risorse finanziarie a sostegno della pianificazione nazionale per lo sviluppo di nuovi servizi di accoglienza e della conseguente chiusura degli istituti
- Offrire opportunità di riqualificazione e riconversione per il personale impiegato negli istituti, ove possibile
- Raccogliere e analizzare i dati a livello nazionale per monitorare il numero di bambini che rimangono in accoglienza presso gli istituti e quelli che hanno lasciato l'accoglienza (per maggiori dettagli vedi il [Manuale per la Misurazione degli Indicatori per i Bambini affidati all'Accoglienza Istituzionale](#))
- Sensibilizzare gli educatori e gli altri professionisti sulla inopportunità di accoglienza presso gli istituti per lo sviluppo emotivo, sociale e fisico dei bambini
- Far conoscere ai fornitori e finanziatori di tali forme di accoglienza i problemi associati all'assistenza istituzionale per i bambini in modo da costruire consenso e sostegno per il cambiamento
- Proporre campagne di sensibilizzazione, in collaborazione con i media e la società civile, sugli effetti dannosi dell'assistenza istituzionale nel corso del tempo

Focus 3: Strategie di de-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 3.1

Strategia di de-istituzionalizzazione, Moldova

La Moldova ha introdotto riforme di de-istituzionalizzazione come parte della sua Strategia e Piano d'azione 2007-2011. Il numero di bambini accolti presso istituti residenziali è diminuito del 50% dall'inizio della riforma, passando da 11.442 alla fine del 2006 a 5.723 alla fine del 2011. Questo risultato è stato raggiunto attraverso un più efficace lavoro di prevenzione per aiutare le famiglie a continuare a prendersi cura dei loro figli a casa e grazie alla reintegrazione di oltre 900 bambini all'interno della loro comunità, la maggioranza (86%) nella famiglia biologica o allargata. Per i bambini che non possono continuare a vivere con le loro famiglie, le accoglienze familiari stanno sorpassando le forme di accoglienza residenziale come l'opzione più utilizzata per l'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d'origine.

Il Governo ha preso in carico la responsabilità delle riforme, e questo è stato fondamentale per il loro successo, e la strategia ha coinvolto la nascita di partnership tra un ampio numero di organizzazioni non governative per fornire supporto coordinato al Governo nell'attuazione di tali riforme. Sono stati introdotti molti importanti e sostenibili cambiamenti per contribuire al raggiungimento di questi risultati, tra cui una rete nazionale di assistenti sociali all'interno della comunità, un sistema nazionale di commissioni di *gatekeeping*, lo sviluppo di forme di accoglienza di tipo familiare con il raddoppiamento del numero di bambini in affidamento, lo sviluppo di servizi di sostegno alle famiglie e la chiusura / trasformazione degli istituti residenziali.

Per maggiori informazioni visita: www.unicef.org/moldova/reallives_20084.html

PRATICHE PROMETTENTI 3.2

Strategia di de-istituzionalizzazione, Georgia

Negli ultimi anni il governo della Georgia ha condotto un importante processo di riforma nella protezione dei bambini, utilizzando come spunto la fine dell'utilizzo dell'accoglienza presso gli istituti per rafforzare il sistema di protezione dell'infanzia in generale. Quando gli istituti hanno chiuso, i fondi sono stati dirottati per: incrementare il numero di operatori sociali pubblici; aumentare l'indennità di affidamento; introdurre l'affidamento di emergenza a breve termine per i neonati; rafforzare i servizi di prevenzione come l'accoglienza diurna. Una nuova politica di *gatekeeping* – finora solo per strutture gestite dallo Stato – è da poco in atto in tutto il Paese per cercare di garantire che i bambini accedano al sistema di accoglienza solo per validi motivi.

Allo stesso tempo, il numero di lavoratori esperti nei servizi sociali è costantemente cresciuto, da appena 18 nel 1999 a più di 160 nel 2009, che diventeranno 250 entro il 2012. Resta, tuttavia, una sfida, ed è che l'offerta dei servizi sociali attualmente è rivolta solo ai bambini in difficoltà, piuttosto che a prevedere un approccio basato sulla famiglia allargata, limitando così la possibilità di intervenire in modo preventivo con i genitori ed evitare la necessità di ricorrere a forme di accoglienza eterofamiliare.

I risultati della riforma sono stati comunque significativi. Il numero di bambini che vivono in una delle tante forme di accoglienza presso istituti pubblici è passata da quasi 2.500 a meno di 250 tra il 2008 e il 2012. Circa il 33% di tutti i bambini provenienti da istituti sono stati riuniti alle loro famiglie. Nel 2010, il Governo ha nuovamente raddoppiato i suoi sforzi per sostenere la riunificazione con l'introduzione di un pacchetto di due anni di \$ 50 al mese per bambino per permettere alle famiglie di prendere con loro i bambini, includendo un'assicurazione contro le malattie per il bambino, libri di testo gratuiti, e l'accesso a servizi di accoglienza diurna. È stato inoltre ampliato e rafforzato l'affidamento. Per quei bambini che non potevano essere reintegrati nella loro famiglia, è stato aumentato il numero di case in cui vivono piccole comunità da 15 a 45 in soli due anni, arrivando ad ospitare circa 400 bambini.

Per maggiori informazioni visita: www.unicef.org/georgia/OPM_report_edited.pdf

Focus 3: Strategie di de-istituzionalizzazione dei sistemi di accoglienza (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 3.3

Strategia di de-istituzionalizzazione, Malawi

Il governo del Malawi sta cercando di ridurre il ricorso agli istituti per i bambini che necessitano di accoglienza eterofamiliare. Il governo sta quindi attualmente ridimensionando il numero di 'orfanotrofi' nel Paese. Inoltre, il governo ha introdotto il Decreto sull'accoglienza, la protezione e la giustizia in Malawi del 2010 (*Malawi Child Care, Protection and Justice Act, 2010*), che fornisce il quadro politico e legislativo generale per l'accoglienza e la protezione dei bambini in Malawi. La nuova legge affronta il sostegno sociale ai bambini in modo più olistico: occupandosi di un bambino come soggetto di accoglienza e protezione; rafforzando le procedure per l'adozione e riconoscendo giuridicamente l'affido. La legge rafforza inoltre la concezione di sostegno sociale rappresentata dall'accoglienza di tipo familiare e comunitario. L'applicazione della legge ha sostenuto gli sforzi verso la de-istituzionalizzazione del sistema di accoglienza dell'infanzia.

C'è stata una riduzione del numero di bambini residenti presso istituti, con un aumento del numero di genitori affidatari, di centri per l'infanzia di tipo comunitario e di altre strutture di tipo comunitario, come ad esempio i gruppi di sostegno. La nuova legge è anche il culmine dei risultati del Piano nazionale d'Azione per gli Orfani e altri Bambini a Rischio (*National Plan of Action for orphans and other Vulnerable Children*) e la sua relativa politica, la Politica Nazionale sullo Sviluppo dell'Infanzia (*National Early Childhood Development Policy*), e della sua generale attuazione. Essi forniscono un quadro per rivolgere l'attenzione verso le forme di accoglienza familiari e comunitarie rivolte a bambini privi di cure genitoriali o per bambini a rischio di perderle.

Per maggiori informazioni vedi: Ministero delle Pari Opportunità, dell'Infanzia e dello Sviluppo (2010). *Monitoring of Orphans and Other Vulnerable Children (OVC) Programme in Malawi: 2009 Annual Report. Malawi* (in inglese).

4d. Principi alla base delle misure per promuovere l'applicazione delle Linee Guida

Molti importanti principi sostengono le 'misure per promuovere l'applicazione' delle *Linee Guida* ([§ 24-26](#)):

- La necessità di una collaborazione **tra tutti gli organismi governativi** direttamente o indirettamente coinvolti. In molti casi, si è scoperto che i Ministeri e altri enti governativi lavorano da soli – o, in casi estremi, in concorrenza tra loro – sia sulla prevenzione sia sull'offerta di accoglienza eterofamiliare.
- L'opportunità di utilizzare le *Linee Guida* per ispirare **testi specifici per Paese o professione**. Questo incoraggerà l'integrazione delle prospettive nella politica rendendole più adatte alle realtà nazionali.
- La responsabilità di ogni Stato di stabilire se ha bisogno di assistenza internazionale per implementare queste *Linee Guida*, e l'obbligo che qualsiasi tipo di assistenza fornita sia in linea con esse. Una delle principali e fondamentali intenzioni è quella di evitare situazioni dove viene esercitata pressione dall'esterno per introdurre forme di accoglienza eterofamiliare che non sono né in linea con la politica del governo, né con la situazione locale. Ad esempio, ciò può comportare l'ingiustificato sviluppo di forme istituzionali di accoglienza eterofamiliare, o il ricorso indebito all'adozione internazionale.

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Fornire il quadro politico per l'accoglienza dei bambini fuori famiglia

Linee Guida: § 8

Le *Linee Guida* sottolineano la necessità di una trasformazione politica che garantisca i diritti dei bambini, impedisca ai bambini, se possibile, di essere collocati al di fuori della famiglia d'origine, e fornisca quando necessario un'accoglienza eterofamiliare di alta qualità.

Sebbene ogni Stato sviluppi politiche e servizi in linea con il proprio contesto politico, sociale, culturale ed economico, il quadro legislativo e la politica dovrebbero:

Attuare le convenzioni internazionali sui diritti, le norme e le linee guida

- Rispettare le convenzioni internazionali, le norme e gli orientamenti internazionali, in particolare la [CRC](#) e le *Linee Guida*
- Garantire che la politica preveda definizioni chiare di accoglienza eterofamiliare, in linea con le *Linee Guida*
- Sviluppare un piano nazionale generale di come lo Stato dovrà attuare, monitorare e rivedere le disposizioni contenute nelle *Linee Guida*
- Promuovere attivamente i diritti dei bambini in tutti gli aspetti della legislazione, delle politiche e delle prassi
- Fornire protezione legale a favore dei diritti dei bambini senza cure parentali e garantire che vi siano rimedi per i bambini i cui diritti non sono protetti

Sviluppare una struttura nazionale per il sostegno, la protezione e l'accoglienza dei bambini

- Instaurare un sistema sociale globale e politiche di protezione dei bambini in modo che questi siano posti in adeguate forme di accoglienza eterofamiliare solo se necessario
- Garantire la collaborazione attiva di tutte le autorità e i Ministeri aventi un ruolo nel supporto ai bambini e alle loro famiglie

- Coordinare la politica in modo che ci siano contatti di lavoro tra i servizi, compresa la protezione sociale e altri settori quali l'istruzione, la salute, la polizia, la giustizia, le politiche per la casa e l'assistenza sociale
- Destinare adeguate risorse finanziarie per garantire che legislazione, politica e pratica possano essere realizzate

Supportare i bambini e le loro famiglie per prevenire la separazione

- Implementare in modo proattivo le misure che possono prevenire la separazione dei bambini dalle loro famiglie e dalle comunità, comprese le strategie anti-povertà
- Sviluppare una serie di strategie di supporto per i genitori, incluso il supporto professionale ed economico, attraverso una serie di agenzie e servizi
- Fornire sostegno alle famiglie per rafforzarle, offrendo loro occasioni per sviluppare le capacità esistenti e supportandoli nell'utilizzo delle proprie risorse
- Garantire che tutti i servizi supportino i bambini con disabilità e altri bisogni speciali e le loro famiglie, e che siano disponibili servizi specialistici dove richiesto
- Garantire che i bambini non siano dati in adozione, sia nel Paese sia al di fuori, senza il libero e informato consenso dei genitori (o, in loro assenza, di una persona o un ente legalmente preposto), e non siano separati dalle famiglie a meno che non vi sia nessuna alternativa adeguata

Assicurarsi che i bambini e le loro famiglie partecipino pienamente

- Garantire il diritto dei bambini ad essere ascoltati in modo che siano coinvolti in decisioni che li riguardano, e siano aiutati affinché le loro opinioni siano prese in seria considerazione
- Garantire che i bambini siano in possesso di informazioni sufficienti per poter compiere scelte consapevoli e possano partecipare attivamente al processo decisionale
- Sostenere la partecipazione dei genitori e delle famiglie in tutte le fasi e nel processo decisionale

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE (continua)

- Garantire che i bambini possano mantenere i contatti con la loro le famiglie, anche nelle situazioni in cui i genitori sono detenuti o ricoverati in ospedale, a meno che ciò non sia nel superiore interesse del bambino

- Fornire formazione, orientamento e sostegno agli adulti di cura così che possano sostenere la partecipazione dei bambini e loro famiglie

Fornire una serie di opzioni di accoglienza

- Fornire un'ampia gamma di opzioni di accoglienza di qualità nei casi in cui si renda necessaria l'accoglienza eterofamiliare, dando preferenza all'accoglienza familiare
- Sviluppare un piano nazionale di de-istituzionalizzazione degli istituti
- Garantire che i bambini di età compresa tra 0-3 anni siano collocati in contesti familiari e che non venga mai scelta l'accoglienza residenziale per i bambini più piccoli tranne quando ci sono buone ragioni per inserimenti a breve termine
- Rispondere ai bisogni dei bambini di strada privi di cure genitoriali e garantire loro che sia disponibile un'adeguata accoglienza ma che non siano effettuati collocamenti arbitrari o forzati. Adeguate forme di accoglienza eterofamiliare dovrebbero essere tra i servizi offerti ai bambini che vivono in strada
- Garantire che i trasferimenti in entrata ed uscita dei bambini dalle realtà di accoglienza eterofamiliare siano debitamente pianificati, gestiti e supportati in modo efficace

Garantire un'offerta di accoglienza di alta qualità

- Fornire meccanismi indipendenti per reclami formali in modo che i bambini in accoglienza eterofamiliare possano segnalare in modo sicuro l'abuso e lo sfruttamento
- Delineare un sistema di registrazione, autorizzazione, regolamentazione e ispezione che assicuri che i fornitori di forme di accoglienza formale soddisfino gli standard di qualità

- Fornire una guida politica sulla conservazione della documentazione che consente la raccolta di dati e informazioni a livello nazionale e locale, al fine di documentare lo sviluppo di una gamma di opzioni di accoglienza

Sviluppare una forza lavoro qualificata di adulti di cura e professionisti

- Valutare la competenza di coloro che forniscono servizi di sostegno ai bambini e alle loro famiglie
- Garantire che esistano delle *linee guida* nazionali per il reclutamento, la selezione, la supervisione ed il monitoraggio degli adulti di cura e dell'accesso alla formazione per gli educatori, in linea con il loro ruolo
- Garantire che ci siano formazione per gli altri professionisti coinvolti nel fornire sostegno alle famiglie, la protezione ai bambini e l'accoglienza eterofamiliare
- Identificare appropriati livelli di personale per i servizi di accoglienza eterofamiliare in modo che l'accoglienza dei bambini sia consona alle loro esigenze e loro siano sicuri e protetti
- Prevedere condizioni di lavoro adeguate, compresa la retribuzione, per motivare il personale a sentirsi responsabile al più alto livello ed evitare gli effetti negativi di un elevato turnover del personale che si occupa dei bambini

Promuovere l'inclusione di tutti i bambini e delle loro famiglie

- Promuovere approcci inclusivi per sostenere tutti i bambini e le loro famiglie
- Sviluppare e implementare misure per contrastare la discriminazione in modo che tutti i bambini e le famiglie abbiano accesso al supporto e ai servizi di cui hanno bisogno
- Garantire che tutti i bambini e le loro famiglie siano considerati e abbiano accesso ai servizi, indipendentemente dallo stato o dalle circostanze e senza discriminazioni o stigmatizzazioni. Questi includono: povertà, etnia, religione, sesso, disabilità mentale e fisica, l'HIV / AIDS o altre gravi malattie fisiche o mentali, nascita al di fuori del matrimonio e stigma socio-economico ([§ 10](#))

IL 'PRINCIPIO DI NECESSITÀ': PREVENIRE LE CAUSE CHE RENDONO NECESSARIA L'ACCOGLIENZA DEI BAMBINI FUORI DALLA FAMIGLIA D'ORIGINE



In questo capitolo troverai:

5a. Primo livello di prevenzione

i. Famiglie guidate da un bambino

Focus 4: Protezione e supporto alle famiglie guidate da un bambino

- Pratiche promettenti:
 - Case Study 1: Programma CARE *Rwanda's Nkundabana*, Ruanda
 - Case Study 2: *Isibindi*, Sud Africa
 - Case Study 3: Aiutare le famiglie guidate dai bambini in Tanzania

5b. Secondo livello di prevenzione

i. Bambini a rischio di abbandono

Focus 5: Sostenere le famiglie per prevenire l'abbandono e il fallimento dell'affido

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti:
 - Case Study 1: Servizi di breve durata per i bambini con disabilità, Russia
 - Case Study 2: Programmi di sostegno alle famiglie, Malesia
 - Case Study 3: Riabilitazione in comunità di bambini con disabilità, Nepal
 - Case Study 4: Progetto di Eccellenza *Kafala*, Siria

ii. Valutare l'allontanamento di un bambino dalle cure genitoriali

iii. L'accoglienza dei bambini i cui genitori sono detenuti

Focus 6: L'accoglienza dei bambini i cui genitori sono detenuti

- Pratiche promettenti:
 - Case Study 1: Normativa obbligatoria all'interno della Corte Federale d'Appello, Argentina
 - Case Study 2: Gli agenti dei bambini nelle carceri, Danimarca
 - Case Study 3: Asili nido e scuole materne per i figli dei detenuti e del personale penitenziario, India

5c. Terzo livello di prevenzione

Focus 7: Promuovere una reintegrazione sostenibile in famiglia dei bambini provenienti da forme di accoglienza eterofamiliare

- Pratiche promettenti:
 - Case Study 1: Gruppo di lavoro nazionale sulla famiglia e la vita in comunità, Brasile
 - Case Study 2: Reintegrazione in Sierra Leone
 - Case Study 3: *Walking Together, Camminare insieme* – Progetto di sostegno alla famiglia per bambini accolti in strutture residenziali, Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong



Contesto: Comprendere le *Linee Guida*

Il primo passo verso l'applicazione del '[principio di necessità](#)' è quello di combattere i fattori che contribuiscono alla disgregazione della famiglia. Questo è l'obiettivo del [§ 32-52](#) delle *Linee Guida*.

Sebbene ciascuno di questi punti sia importante di per sé, è nell'*insieme* che si ha la misura del loro significato. La lunghezza e il contenuto delle disposizioni in materia di prevenzione dimostra il livello di preoccupazione di chi ha seguito la stesura del documento per l'elevato numero di bambini che si trovano nel sistema di accoglienza eterofamiliare e che non dovrebbero essere lì. Man mano che si andava avanti nel processo di redazione, si è posta maggiore enfasi sugli aspetti preventivi del problema dell'accoglienza eterofamiliare.

La disgregazione del nucleo familiare e la separazione sono il risultato di uno o più fattori. Questi includono la povertà, alloggi inadeguati, la mancanza di accesso a servizi sanitari efficaci, all'istruzione e ai servizi sociali, l'HIV/AIDS o altre malattie gravi, l'abuso di sostanze, la violenza, la detenzione e l'emigrazione, così come la nascita da una madre *single* e la discriminazione sulla base dell'etnia, della religione, del genere e della disabilità.

L'approccio adottato dalle *Linee Guida* per affrontare questa vasto spettro di questioni è costruito **intorno a tre livelli fondamentali di azione preventiva**.

5a. Primo livello di prevenzione

Al suo livello più elementare, la prevenzione si ottiene garantendo l'accesso della popolazione ai servizi di base,

alla giustizia sociale e alla tutela dei diritti umani senza alcuna discriminazione. La prevenzione si fonda quindi su una vasta gamma di disposizioni CRC, dall'assistenza sanitaria (CRC Articolo 24) e l'istruzione (CRC Articolo 28), alla registrazione delle nascite (CRC Articolo 7), alla sicurezza sociale (CRC Articolo 25) e alla non discriminazione (CRC Articoli 2, 30). L'obiettivo generale è quello di consentire ai genitori, se necessario potenziando le loro capacità di prendersi cura dei loro figli, in modo che le famiglie possano rimanere unite.

Pensando a questo obiettivo, le *Linee Guida* elencano le questioni politiche chiave da affrontare ([§ 32](#)), e stabiliscono una serie di misure specifiche da adottare per rafforzare le famiglie ([§ 33, 34.a](#)), fornire sostegno alla famiglia ([§ 34.b, 38](#)), responsabilizzare i giovani ([§ 34.c](#)) e aiutare i genitori *single* ed adolescenti ([§ 36](#)).

Le *Linee Guida* evidenziano anche i ruoli necessari e complementari dello Stato e dei settori non-statali per fornire questi servizi.

i. Famiglie guidate da bambini

Di particolare rilievo è l'approccio adottato nei confronti delle famiglie guidate da un bambino ([§ 37](#)). In determinate condizioni, queste sono viste come gruppi familiari i cui membri richiedono supporto e protezione, piuttosto che bambini senza genitori che hanno bisogno di una tipologia di accoglienza eterofamiliare.

Focus 4: Protezione e supporto alle famiglie guidate dai bambini

PANORAMICA

Anche se ci sono sempre stati i bambini che vivono in famiglie senza un adulto di riferimento, la percezione di questi bambini a capo di famiglie come di bambini che hanno un importante problema di protezione risale solo al 1980 e al primo grande impatto della pandemia di HIV/AIDS. Da allora, un grande numero di gruppi di fratelli che avevano perso i genitori a causa della malattia hanno deciso di rimanere *insieme* – a volte prendendo con loro cugini o amici – piuttosto che cercare protezione presso la loro famiglia allargata o altrove. Simili risposte si sono registrate in situazioni successive ad altri disastri (ad esempio i bambini orfani nel genocidio del Ruanda del 1994).

Nonostante questo sia spesso visto come un fenomeno che appartiene prevalentemente all'Africa subsahariana, non è certamente limitato a quella regione. Oggi molti bambini in tutte le parti del mondo fungono da capofamiglia, come referenti al posto di uno o entrambi i genitori e/o assumendosi giorno per giorno le responsabilità della famiglia a causa della malattia dei genitori o di altre loro incapacità.

Poiché al momento in cui la CRC veniva ratificata la portata di questo fenomeno era ancora limitata, la Convenzione non fornisce una guida esplicita sullo status delle famiglie con un bambino come capofamiglia o sugli obblighi nei confronti dei loro membri. Per molti anni, è infuriato il dibattito sulla necessità o meno di un tipo di accoglienza eterofamiliare per questi bambini o se, al contrario, dovessero essere considerati un gruppo di famiglia particolarmente vulnerabile che richiede il rafforzamento e la protezione in un approccio di sostegno familiare.

In tempi recenti, la seconda ipotesi ha acquisito sempre maggiore influenza ([Commento Generale Comitato CRC n° 3 su HIV / AIDS e i diritti del bambino \(2003\)](#)), anche perché i bambini sono stati consultati direttamente.

I risultati della ricerca mostrano che invariabilmente una solida maggioranza di bambini preferisce la soluzione di supporto familiare a qualsiasi altra opzione, a condizione, naturalmente, che essi ricevano protezione efficace e possano accedere all'istruzione e agli altri servizi di base. Molti temono di perdere la casa di famiglia se la lasciano, o di essere privati dei loro diritti di successione, o di essere sfruttati in altro modo – anche se vanno a vivere con i membri della loro famiglia allargata. Resistono alla separazione dai loro fratelli, un risultato che sarebbe in molti casi inevitabile in molti contesti di accoglienza residenziale.

Le *Linee Guida* hanno, dunque, fatto un importante passo avanti nel chiarire un approccio concordato a livello internazionale: cercare in modo inequivocabile di consentire ai bambini di restare una famiglia i cui diritti vengono tutelati ([§ 37](#)). Naturalmente, ciò è subordinato al fatto che il capofamiglia sia in grado di svolgere questo ruolo e al suo desiderio di ricoprirlo. La stessa disposizione delle *Linee Guida* stabilisce anche la condizioni generali da soddisfare per il capofamiglia e tutti gli altri membri del gruppo in modo da beneficiare delle necessarie forme di supporto, guida e protezione.

Focus 4: Protezione e supporto alle famiglie guidate dai bambini (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 4.1

Programma CARE Rwanda's Nkundabana, Ruanda

L'approccio del *Christian Action Research and Education* (CARE) Nkundabana del Ruanda fornisce una soluzione di tipo comunitario all'enorme problema dei bambini capofamiglia. Provato dalle conseguenze della guerra civile, dal genocidio e dall'HIV/AIDS, il Ruanda si confronta con una delle più alte percentuali di orfani nel mondo. Costituita da comunità già colpite dalla frammentazione sociale, dalla perdita del lavoro a causa della pandemia dell'HIV/AIDS e da una paralizzante povertà, quella del Ruanda è una popolazione impreparata a fornire accoglienza ai bambini abbandonati. Anche la capacità dei parenti di accogliere i bambini orfani raggiunge spesso i suoi limiti, e il più delle volte i bambini sono lasciati a loro stessi. Il modello Nkundabana mobilita volontari adulti della comunità – Nkundabana – per fornire una guida e assistenza ai bambini che vivono in famiglie senza il supporto di adulti.

Formati e supportati da CARE con la consulenza, l'ascolto attivo, e una formazione sulle competenze di base, questi volontari costituiscono l'alternativa migliore per i bambini che non hanno in famiglia adulti in grado di guidarli e prendersi cura di loro. Compiendo visite regolari, Nkundabana ha aiutato i bambini a frequentare la scuola o a cercare assistenza medica, oltre che a fornire un importante riferimento emotivo sotto forma di sostegno psicosociale. Questo progetto insegna che il modello Nkundabana è un punto di partenza per la stabilità economica e la sicurezza alimentare e una base su cui possono essere avviate azioni di advocacy e di protezione dell'infanzia.

Per ulteriori informazioni si veda: *Lessons Learned: a model for community-based care for orphans and vulnerable children - Nkundabana*, www.crin.org/docs/Rwanda%20Nkundabana.pdf

PRATICHE PROMETTENTI 4.2

Isibindi, Sud Africa

All'interno del programma *Isibindi* c'è un esempio di lavoro con le famiglie guidate da un bambino. *Isibindi* è stato lanciato dall'Associazione Nazionale dei Lavoratori per l'Infanzia (*National Association for Children Care*) ed è un programma di reclutamento e formazione per operatori che lavorano con i bambini e i giovani, che utilizza tecniche innovative di apprendimento a distanza. Gli operatori visitano alcuni orfani e bambini vulnerabili nelle loro case e offrono un *insieme* di servizi. Lavorano con alcuni dei bambini più a rischio del Sud Africa, compresi gli orfani a causa dell'HIV/AIDS che vivono in famiglie guidate da un bambino. Nel febbraio 2010 è stato lanciato *Liyema Ikhaya*, un programma di sviluppo per gli adolescenti di famiglie guidate da bambini, con 25 giovani che frequentano settimanalmente corsi di formazione sulle strategie di sopravvivenza di base, volti a fornire loro le competenze e le conoscenze necessarie per prendersi cura dei loro fratelli e di se stessi, e per fare scelte di vita responsabili.

Viene offerta loro una serie di servizi, compreso il lavoro di advocacy, l'accompagnamento e la rappresentanza dei

bambini a scuola, l'assistenza sanitaria i servizi pubblici, il sostegno psicologico attraverso l'attività delle *memory box*, il lavoro, la costruzione di relazioni, l'identificazione di bisogni e sentimenti e l'offerta di sostegno nella crescita, la gestione del comportamento, l'attività di programmazione, la valutazione dei rischi ed uno spazio di consulenza sulle questioni pratiche, l'assistenza materiale per accedere a contributi pubblici e ricevere pacchi alimentari, l'assicurazione che i bambini frequentino la scuola (e ricevano il sostegno educativo e materiale per continuare a frequentare e a portare risultati in classe); l'elaborazione di un piano di sviluppo per ogni famiglia (in base ai valori di indipendenza, abilità, appartenenza e generosità); offrendo competenze sulla vita pratica (in aree quali la salute, l'igiene, i diritti dei bambini, la pianificazione delle spese e l'alimentazione). *Isibindi* è finanziato mediante un modello di 'franchising sociale', che gli permette di essere replicato sia all'interno del Sud Africa sia altrove, senza necessità di importanti risorse.

Per ulteriori informazioni visita: www.jameshouse.org.za/isibindi.html

Focus 4: Protezione e supporto alle famiglie guidate dai bambini (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 4.3

Aiutare le famiglie guidate dai bambini in Tanzania

Tre decenni di epidemia di HIV hanno trasformato i modelli di accoglienza e di gestione delle eredità nella parte orientale e meridionale dell'Africa, e la perdita di genitori della 'generazione di mezzo' ha portato alla nascita di nuove forme di famiglia, come ad esempio le famiglie guidate da bambini e giovani. Uno studio ha dimostrato che il sostegno materiale ed emotivo da parte delle ONG ha svolto un ruolo significativo nel sostenere queste famiglie. In questo programma, si è puntato a sostenere famiglie guidate da bambini e giovani con approcci individuali mirati e con una prospettiva olistica. Le organizzazioni non governative hanno fornito a bambini e giovani una gamma di servizi e di assistenza, compreso il cibo, un regolare sostegno economico, tasse scolastiche, uniformi e materiali, servizi sanitari, supporto emotivo, club di sostegno tra pari, formazione professionale e competenze di vita, club di auto-difesa, capitali per l'avvio di attività retributive e programmi di volontariato nella comunità. I giovani hanno considerato questo supporto fondamentale perché li ha aiutati ad occuparsi dei loro fratelli e a vivere in modo indipendente.

I risultati suggeriscono che il supporto per le famiglie guidate da bambini e ragazzi deve riconoscere la gestione

da parte di persone giovani ed adottare un approccio olistico nei confronti della loro vita, tenendo in considerazione i beni materiali, la situazione fisica, le risorse umane e materiali, il capitale sociale disponibile per la famiglia, così come il benessere dei singoli componenti, le prospettive e le aspirazioni dei ragazzi. È stato anche riconosciuto che queste forme di supporto debbano promuovere la solidarietà tra pari e una mobilitazione collettiva guidata dai giovani. Dimostra inoltre che tali pratiche possono migliorare le capacità dei ragazzi di occuparsi dei loro fratelli e permettere loro di sostenere le loro famiglie nel corso del tempo, così come di aiutare a costruire un maggior numero di ambienti sociali di sostegno che combattano lo stigma e salvaguardino l'eredità dei giovani.

Per maggiori informazioni si veda: *The experiences and priorities of young people who care for their siblings in Tanzania and Uganda* www.crin.org/docs/Sibling%20Caregivers_Evans.pdf (in inglese)

Vedi anche: Evans, R. (2012) *Safeguarding inheritance and enhancing the resilience of orphaned young people living in child-and-youth headed households*, *African Journal of AIDS Research*, 11 (3): 177-189. DOI: 10.2989/16085906.2012.734977 (in inglese)

5b. Secondo livello di prevenzione

i. Bambini a rischio di abbandono

La prevenzione secondaria costituisce la 'rete di sicurezza' e si rivolge alle persone e alle famiglie (e talvolta ai gruppi) che sono identificati o si sono dichiarati vulnerabili, e a coloro a cui, per qualsiasi motivo, si sono rivelate insufficienti le misure di prevenzione primaria. I bambini in questione includono coloro che sono a rischio di abbandono e quelli per cui può essere considerato l'allontanamento dalla casa dei genitori per motivi di protezione.

- La prima serie di misure è rivolta a fornire un sostegno familiare su misura per i genitori in difficoltà nella cura dei loro figli (§ 34), con particolare attenzione ai genitori adolescenti (§ 41).
- La seconda serie di misure si concentra sui bambini per i quali il rischio di essere abbandonati o allontanati dalla casa dei genitori è imminente o attuale.

Se un genitore o un tutore avvicina un'agenzia o una struttura al fine di abbandonare il bambino, devono essere prese immediatamente delle misure per evitare che ciò accada – per quanto possibile (§ 44). Queste azioni comprendono l'offerta di consulenza e di sostegno sociale per consentire ai genitori di continuare a prendersi cura del bambino in prima persona, ma anche una valutazione delle possibilità di trovare una sistemazione presso i parenti. Simili aiuti dovrebbero essere offerti ai genitori che tentano di collocare il loro bambino presso un'agenzia o una struttura per un periodo temporaneo o indeterminato (§ 45).

È importante notare che, in entrambi i casi, le *Linee Guida* prevedono l'obbligo per tutti gli enti e le strutture (non solo pubblici, ma anche privati) di garantire che vengano valutate potenziali alternative al collocamento fuori dalla famiglia d'origine. Questo sottintende la preoccupazione degli autori che alcune strutture private siano disposte ad accettare i bambini senza porsi domande e senza cercare prima di sottoporre un servizio adeguato di supporto ai genitori.

Focus 5: Sostenere le famiglie per prevenire l'abbandono e la rinuncia

PANORAMICA

Le *Linee Guida* dedicano una notevole attenzione agli sforzi necessari per ridurre al minimo l'abbandono o la rinuncia all'interno degli sforzi generali nella direzione della prevenzione e del rafforzamento familiare.

Molte delle iniziative proposte dalle *Linee Guida* sono concepite a livello di prevenzione primaria per affrontare le 'cause profonde'; in altre parole, le politiche e le azioni per incidere su quei fattori sociali che possono portare un genitore a rinunciare o ad abbandonare il proprio figlio. Queste misure di ampio respiro includono le strategie di lotta alla povertà, alla discriminazione e alla stigmatizzazione, il cambiamento degli atteggiamenti verso la disabilità e le famiglie monoparentali, e l'adozione di politiche sociali che promuovono il rafforzamento della famiglia e delle competenze genitoriali ([§ 10](#), [32](#), [34](#), [36](#)).

Forse meno evidenti nelle *Linee Guida*, tuttavia, sono i **programmi mirati** alla prevenzione di secondo livello. Questi importanti programmi sono progettati per fornire una consulenza individuale e sostegno nei casi in cui vi è un rischio specifico (o anche una intenzione dichiarata) di abbandono o rinuncia. Essi integrano le più ampie misure preventive, ma la loro attuazione presenta spesso una delle principali sfide in termini di risorse umane e finanziarie coinvolte.

I programmi richiedono non solo persone qualificate per relazionarsi con soggetti autoreferenziali ma hanno bisogno anche di una dimensione di sensibilizzazione, in modo che possano essere identificate le situazioni a rischio e venga fornita assistenza.

Tra le misure esplicitamente menzionate nelle *Linee Guida* (al di là del sostegno finanziario e delle opportunità di generare reddito), ci sono i servizi per genitori e bambini con disabilità ([§ 34.b](#)), visite a domicilio, ed occasioni di incontro con altre famiglie in difficoltà ([§ 35](#)). Il sostegno e l'accoglienza dovrebbero anche essere forniti in anticipo per i genitori *single* ed adolescenti ([§ 36](#)) con particolare attenzione al periodo precedente e successivo alla nascita di un bambino, così come al momento della nascita stessa ([§ 41](#)). Ciò implica la necessità di una presenza qualificata preventiva presso le strutture, come per esempio gli ospedali per le cure pre-natali e la maternità.

La rete di sicurezza finale – per quanto riguarda un progetto di rinuncia – consiste in un sistema di *gatekeeping* efficace [[leggi il Focus 8](#)] per contattare i genitori che chiedono di porre il loro bambino in un sistema di accoglienza eterofamiliare, fornendo adeguati supporti pratici e psico-sociali ([§ 44](#)).

Focus 5: Sostenere le famiglie per prevenire l'abbandono e la rinuncia (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Linee Guida: § 3, 9, 15, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38

Le *Linee Guida* sottolineano che gli Stati dovrebbero cercare di prevenire la separazione dei bambini dai loro genitori e dalle famiglie, ove possibile. Gli Stati dovrebbero avere politiche nazionali che sostengano le famiglie e prevenano eventuali collocamento in necessari di bambini in contesti di accoglienza eterofamiliare.

La politica nazionale dovrebbe:

Fornire un quadro nazionale per sostenere le famiglie:

- Sviluppare strategie nazionali basate su una serie di misure necessarie per sostenere le famiglie. Questo dovrebbe includere approcci integrati per: un sostegno finanziario; l'accesso ai servizi di base; il sostegno alla genitorialità e servizi specialistici
- Sviluppare strategie di lotta alla povertà, comprese forme di assistenza economica, in modo che si aiutino i bambini a non essere separati dalle loro famiglie per motivi finanziari come la povertà, il basso reddito, la disoccupazione e l'impatto della disabilità o della malattia
- Rafforzare i servizi di protezione dell'infanzia in modo che i processi di valutazione prendano in considerazione tutte le misure che possono impedire la separazione delle famiglie
- Intraprendere attività di ricerca per ottenere una migliore comprensione di ciò che contribuisce alla separazione familiare e utilizzare queste conoscenze per orientare la politica ed i servizi
- Cercare di comprendere quali siano gli approcci migliori per fornire un sostegno familiare e facilitare le opportunità per la condivisione di quanto appreso con chi fornisce supporto alle famiglie

Fornire servizi a sostegno delle famiglie:

- Garantire che vi sia un processo di valutazione globale per le famiglie in modo che, quando è necessario, possa essere messo in atto il supporto da parte dei diversi servizi pubblici, come la sanità, l'assistenza sociale, le politiche per la casa, la giustizia e l'istruzione

- Fornire supporto ai genitori attraverso una gamma di approcci, tra cui: corsi di genitorialità e formazione; offerta di informazioni; accesso a professionisti qualificati che supportano le famiglie; visite domiciliari; gruppi in cui i genitori possono incontrarsi; centri per la famiglia; accesso al sostegno informale da parte della comunità
- Fornire sostegno alle famiglie all'interno delle comunità locali, per le madri ed i padri, in modo che entrambi i genitori contribuiscano a fornire un ambiente accogliente
- Fornire supporto specialistico di rafforzamento familiare a chi ne ha bisogno. Questo potrebbe includere: risoluzione del conflitto e mediazione; consulenza; trattamento dell'abuso; conferenze sul tema della famiglia
- Fornire sostegno alle famiglie per rafforzarle, offrendo supporto per lo sviluppo delle capacità e per insegnare loro ad utilizzare le proprie risorse
- Facilitare il contatto tra i bambini e le loro famiglie, quando un bambino è collocato in accoglienza eterofamiliare e se questo è nel superiore interesse del bambino

Servizi mirati a famiglie in condizioni particolari

- Fornire servizi per bambini con disabilità e altri bisogni speciali in modo che i genitori e le famiglie ottengano il sostegno di cui hanno bisogno. Ciò potrebbe includere: la prestazione di accoglienza diurna e di presa in carico; l'accesso a istruzione e formazione professionale per i bambini; servizi sanitari e di riabilitazione, attrezzature e interventi fisici
- Fornire sostegno ai giovani genitori, tra cui: aiuto pre e post-maternità; sensibilizzazione pubblica per ridurre lo stigma, assistenza economica e supporto per i giovani genitori che vogliono proseguire gli studi
- Fornire supporto ai genitori *single*, tra cui: sensibilizzazione pubblica per ridurre lo stigma, accesso all'accoglienza diurna, assistenza finanziaria, ove richiesto

Focus 5: Sostenere le famiglie per prevenire l'abbandono e la rinuncia (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE (continua)

- Fornire sostegno sulla genitorialità alle famiglie che hanno bambini più grandi, in particolare quelli vulnerabili a causa della disabilità e di altre esigenze o circostanze particolari
 - Fornire supporto ai genitori i cui figli hanno atteggiamenti di sfida dovuti a disturbi emotivi o comportamentali
 - Fornire supporto ai genitori che in passato sono stati allontanati dalla propria famiglia e sono cresciuti in accoglienza eterofamiliare
 - Fornire supporto ai genitori con disabilità, in cattiva salute o vulnerabili per altre ragioni
 - Fornire supporto ai bambini che vivono in famiglie guidate da un bambino (§ 37), con particolare attenzione ai loro bisogni, tra cui: la tutela dei minori e quella giuridica; assistenza finanziaria; accesso a una serie di servizi di supporto
- Rafforzare il lavoro con le famiglie:**
- Garantire che il sostegno alle famiglie sia fornito senza discriminazione o stigmatizzazione e sia rispettoso delle diverse culture. Questo dovrebbe essere supportato dalla sensibilizzazione e dalla promozione di politiche antidiscriminatorie
 - Fornire formazione per professionisti tra cui adulti di cura, insegnanti, medici, assistenti sanitari e agenti di polizia, in modo che siano in grado di identificare i bambini a rischio e le famiglie che necessitano di sostegno
 - Coinvolgere bambini e genitori con esperienza di servizi di sostegno familiare o di accoglienza eterofamiliare nella formazione di professionisti per offrire loro una migliore comprensione delle esigenze delle famiglie e degli ostacoli che devono essere affrontati per andar loro incontro
 - Garantire che ci sia il coinvolgimento dei genitori nello sviluppo di servizi, nel rafforzamento familiare e nella pianificazione del supporto di cui hanno bisogno
 - Esercitare una leadership in modo che pubblico, privato, ONG e organizzazioni della società civile sviluppino approcci coordinati e collaborativi per il sostegno alle famiglie
 - Lavorare in collaborazione con i mezzi di comunicazione per incoraggiare una maggiore consapevolezza sociale delle esigenze delle famiglie e dell'importanza di supportare i genitori

PRATICHE PROMETTENTI 5.1

Servizi di breve durata per i bambini con disabilità, Russia

I servizi di breve durata per i bambini con disabilità sono stati sviluppati per impedire a questi bambini di entrare negli istituti d'accoglienza. Il servizio è stato sviluppato a San Pietroburgo e fornisce accoglienza 'di sollievo' all'interno di una famiglia che ha ricevuto formazione nell'aiuto ai bambini con disabilità. Il servizio è flessibile nel soddisfare le esigenze di ogni singola famiglia e l'accoglienza può essere offerta presso la casa del bambino o quella dell'adulto di cura. Una valutazione del programma ha dimostrato che ha impedito con successo l'accesso all'accoglienza istituzionale. Ad oggi, tutti i 61 bambini con disabilità (molti dei quali hanno gravi disabilità) coinvolti nel programma sono rimasti presso le loro famiglie. Inoltre, la valutazione ha individuato una significativa qualità dei benefici per la vita del bambino

con disabilità, dei genitori e degli altri bambini delle famiglie coinvolte nel programma, tra cui: il proseguimento della vita del bambino in casa, quando le normali modalità di accoglienza all'interno della famiglia sono state interrotte a causa di una malattia o di un conflitto familiare; l'assistenza ai genitori isolati dai membri della famiglia allargata; sostegno pratico per i genitori esausti quando ne hanno più bisogno; una maggiore fiducia nei genitori che si occupano di un bambino con disabilità; assistenza pratica nella visite abilitanti per trattamenti medici o fisici essenziali al benessere del bambino.

Per ulteriori informazioni si veda: *Enabling Reform: why supporting children with disabilities must be at the heart of successful child care reform.* www.crin.org/docs/Enabling%20Reform_March2012.pdf (in inglese)

Focus 5: Sostenere le famiglie per prevenire l'abbandono e la rinuncia (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 5.2

Programmi di sostegno alle famiglie, Malesia

I programmi di sostegno alla famiglia sono il primo livello di assistenza per evitare che i bambini entrino in un tipo di accoglienza istituzionalizzante. Una gamma di servizi, quali interventi di assistenza economica e psicosociale, sono previsti per le famiglie in crisi, per cercare di impedire che un bambino venga separato dalla propria famiglia. Il Dipartimento dello Stato Sociale attiva programmi per aiutare le famiglie a migliorare la loro situazione socioeconomica e la loro qualità di vita. Questi programmi sono di due tipi: 1) una assistenza finanziaria diretta e sostegno psico-sociale alle famiglie povere e ai loro bambini, e 2) dei servizi di prevenzione comunitari forniti ai bambini a rischio e alle loro famiglie attraverso centri di attività per bambini supervisionati da gruppi di tutela dei minori. L'istituzione di questi servizi è stata attuata in tutta la Malesia sotto l'egida del Child Act 2001, che prevede gruppi di persone che formano squadre di protezione per coordinare servizi su base locale, per famiglie e bambini che hanno, o si sospetta abbiano, bisogno di protezione.

Questo programma di assistenza è stato istituito per aiutare famiglie povere, famiglie mono-genitoriali e genitori che si prendono cura dei propri figli o di quelli di parenti. Allo stesso tempo in cui si valuta il bisogno finanziario,

vengono considerate la capacità di genitori o parenti nel fornire accoglienza e un ambiente sicuro, con sovvenzioni disponibili per un massimo di 30 mesi.

Si prevede che il programma aiuterà più di 17.000 famiglie e oltre 52.000 bambini. I bambini di famiglie povere riceveranno anche l'assistenza del governo per coprire il costo dei libri, dell'abbigliamento e di altri materiali necessari per la scuola. Il sostegno è fornito per permettere alle famiglie di accedere a progetti di micro-finanza e ad impegnarsi nel raggiungimento dell'autosufficienza. Nel frattempo, i centri di attività per bambini servono come risorsa dove i membri della comunità possono incontrarsi e scambiare idee, favorendo così lo spirito di comunità presso gruppi specifici quali famiglie povere, famiglie con problemi e / o in crisi, e bambini a rischio. Altri servizi includono consulenza e servizi di intervento nei momenti di crisi, servizi di sostegno educativo, attività di sviluppo per i bambini, seminari/workshop/conferenze sulla genitorialità ed altri argomenti orientati alla famiglia, così come campi motivazionali per bambini e ragazzi.

Per maggiori informazioni si veda: *Alternative care for children without primary caregivers in tsunami-affected countries: Indonesia, Malaysia, Myanmar e Thailandia*, www.unicef.org/eapro/Alternative_care_for_children.pdf

Focus 5: Sostenere le famiglie per prevenire l'abbandono e la rinuncia (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 5.3

Riabilitazione in un contesto comunitario di bambini con disabilità, Nepal

Un gran numero di bambini con disabilità continuano ad essere collocati negli istituti. Il modello di riabilitazione nel contesto comunitario (CBR) è stato sviluppato per impedire l'istituzionalizzazione, fornendo supporto ai bambini con disabilità e ai loro accompagnatori in diversi modi. Il modello di riabilitazione comunitaria (CBR) è stato adottato come programma nazionale per i bambini con disabilità in Nepal, comprendendo servizi diretti, advocacy ed inclusione sociale. I servizi diretti offrono assistenza sanitaria preventiva e chirurgia correttiva per ridurre il numero complessivo di bambini con disabilità e formare i genitori per contribuire alla riabilitazione dei loro figli, aiutando anche i genitori a comunicare con i bambini con problemi di udito, insegnando loro il linguaggio dei segni. Il lavoro di advocacy ha portato a: integrare di 10.000 bambini con disabilità in scuole ordinarie o fornire loro accesso a scuole speciali, tra cui oltre 500 bambini

con menomazioni dell'udito che stanno frequentando scuole normali; la sensibilizzazione per ridurre lo stigma nei confronti dei portatori di disabilità ed aumentare la comprensione della disabilità nelle famiglie, ed anche il sostegno per un cambiamento legislativo che fornisca borse di studio di invalidità e crei un sistema di carte d'identità della disabilità per facilitare l'accesso al supporto finanziario. Il lavoro di inclusione sociale ha contribuito a garantire che i bambini con disabilità abbiano accesso ai club per bambini nelle scuole e a promuovere opportunità di lavoro attraverso l'offerta di formazione professionale per i giovani con disabilità, formazione, micro finanza e aiuto nella ricerca di un'occupazione per i genitori.

Per ulteriori informazioni consultare: *Final Evaluation of Community Based Rehabilitation Program: A report.* www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=381038 (in inglese)

PRATICHE PROMETTENTI 5.4

Il progetto di Eccellenza Kafala, Siria

In Siria, la kafala esterna consente a un bambino di rimanere con il suo genitore o con entrambi invece di essere collocato in una struttura residenziale. Si tratta di un privato (*Kafil*) che fornisce al genitore un regolare sostegno finanziario per il mantenimento del bambino e per la sua istruzione. L'ONG *Hufez Al Nemah* ha sviluppato il Progetto d'Eccellenza Kafala, che è stato pensato per garantire la kafala esterna per i bambini che vengono seguiti all'interno delle loro vulnerabili famiglie allargate e si concentra sui

bisogni di assistenza generali, fisici, educativi, sanitari e psicologici. Attualmente circa 3.100 bambini beneficiano di questo modello. Oltre ad un finanziamento mensile, il progetto prevede anche varie forme complementari di sostegno in natura e l'accesso a servizi specifici in base alla necessità individuale.

Per ulteriori informazioni consultare: Cantwell, N. e Jacomy-Vite, S. (2011), *Assessment of the Alternative Care System in the Syrian Arab Republic*, UNICEF (in inglese)

5b. Secondo livello di prevenzione (continua)

ii. Valutare l'allontanamento di un bambino dalle cure genitoriali

Quando si tratta di allontanare un bambino dalla cura genitoriale, l'autorità decisionale competente deve prima assicurarsi che sia stata fatta una valutazione professionale e partecipativa delle capacità di cura effettive e potenziali dei genitori (§ 39-40). L'allontanamento non deve attuarsi a meno che i risultati non mostrino che questo è l'unico modo per salvaguardare adeguatamente il benessere del bambino – e solo dopo una revisione giuridica nel caso in cui i genitori si oppongano (§ 47).

Va sempre ricordato che i principi generali delle *Linee Guida* prevedono che l'allontanamento di un bambino dalle cure genitoriali è l' "ultimo ricorso" (§ 14) e che la povertà e le sue conseguenze, uniche e dirette, non dovranno mai essere delle cause sufficienti per farlo (§ 15).

Tuttavia, in circostanze estreme, l'allontanamento immediato può essere richiesto per la sicurezza o la sopravvivenza del bambino. In tali casi, dovrebbe essere messo in atto un protocollo che definisca i criteri, le responsabilità e le azioni di follow-up che devono essere applicate.

iii. L'accoglienza dei bambini con genitori detenuti

Infine, le *Linee Guida* (§ 48) prestano particolare attenzione ai bambini il cui unico o principale adulto di cura è detenuto [leggi il Focus 6]. Le *Linee Guida* propongono che dovrebbero essere prese in considerazione alternative alla detenzione in custodia nei casi in cui è possibile. Ma non prendono una posizione sulla questione se i bambini debbano accompagnare la loro madre quando è in carcere e, in caso affermativo, quali condizioni dovrebbero essere applicate per assicurare che gli interessi e altri diritti dei bambini vengano rispettati. Invece, la *Linee Guida* richiedono soluzioni personalizzate – sulla base degli stessi criteri utilizzati per decidere se separare un bambino dal suo genitore in qualsiasi situazione.



© Maureen Anderson

Focus 6: L'accoglienza dei bambini con genitori detenuti

PANORAMICA

Quando il *caregiver* primario di un bambino (di solito, ma non sempre, la madre) è detenuto, viene inevitabilmente sollevata la questione della cura del bambino. La separazione e la necessità di una accoglienza eterofamiliare può essere di breve o lungo termine. La separazione è possibile in vari momenti: al momento dell'arresto, durante la custodia cautelare, a seguito di una condanna e, in alcuni casi, a seguito della scarcerazione.

In termini di politiche e pratiche, gli approcci attuali e le risposte variano ampiamente in tutto il mondo. Nel peggiore dei casi, i bambini nati da donne che sono in carcere per un reato (cautelare o condannate) possono essere automaticamente allontanati dalla cura materna entro pochi giorni. Altrove, i bambini possono essere curati, in condizioni più o meno favorevoli, da parte della madre in carcere (e qualche volta dal padre) fino a un'età relativamente elevata (in alcuni casi, fino a sei anni o anche di più). In questo scenario, definire uno standard o 'orientamento' nelle *Linee Guida* focalizzato sul bambino (§ 48) è stato particolarmente impegnativo.

Il primo principio stabilito nelle *Linee Guida* è, ovviamente, che dovrebbero essere considerate le alternative a una risposta di custodia ove possibile se c'è un unico o primario *caregiver* (di solito la madre), che ha violato le leggi amministrative o penali. Ciò corrisponde non solo alle preoccupazioni relative all'immediata situazione di accoglienza del bambino, ma anche ad almeno altri due fattori:

- Le conseguenze della separazione per il bambino a lungo termine
- La capacità della madre di riprendere il ruolo primario di cura dopo la scarcerazione

Quando vengono decisi la detenzione o il carcere, è prima necessario discutere le possibili opzioni di cura del bambino, *insieme* al bambino (ove possibile) e comprendere il suo desiderio. Anche la madre dovrebbe essere consultata.

Spesso accade che una madre non possa pensare di entrare in carcere senza il suo bambino. In linea di principio, questo dovrebbe essere visto come un fattore positivo per il benessere e lo sviluppo del bambino, anche se le condizioni materiali sono precarie.

Molte strutture detentive per le donne hanno speciali unità mamma-bambino e / o spazi a misura di bambino, dove le madri possono offrirsi sostegno reciproco e, nei casi migliori, i bambini possono evitare le conseguenze più dannose della vita dietro le sbarre. Tuttavia, altre madri preferiscono non sottoporre il loro bambino a questa esperienza e scelgono di affidarsi ad altri membri della famiglia o ad altre soluzioni di accoglienza eterofamiliare durante la loro reclusione.

La reclusione rende tesi i rapporti familiari, spesso gravemente, e ci può essere una serie di difficoltà pratiche e politiche per mantenere i contatti, sia faccia a faccia (attraverso visite in carcere da parte dei bambini o di rilascio temporaneo dei genitori) sia tramite lettere, telefonate o altre forme di comunicazione. Questo può influenzare l'esperienza dei bambini durante il periodo di reclusione e ridurre la probabilità di successo nella successiva riunificazione.

Quando i genitori sono detenuti per la violazione delle leggi di immigrazione, la famiglia raramente viene separata, ma le condizioni generali e le conseguenze della detenzione possono essere particolarmente disturbanti per i bambini. Spesso, i centri di immigrazione non sono pensati specificamente per le famiglie, ci possono essere cambiamenti di posizione e un'atmosfera costante di ansia e insicurezza in attesa del trasferimento. Qui, l'invito ad una 'accoglienza ed una protezione adeguata' espresso nelle *Linee Guida*, è sottolineato come particolarmente importante.

In sintesi, le *Linee Guida* non prendono una posizione di principio sulla questione se i bambini dovrebbero accompagnare (in genere) la loro madre quando è in carcere e, in caso affermativo, quali condizioni si dovrebbero applicare per garantire che gli interessi e gli altri diritti dei bambini siano preservati. Coerentemente con il loro approccio globale, le *Linee Guida* richiedono caso per caso le soluzioni che si basano sugli stessi criteri per decidere della separazione del bambino dai genitori in qualsiasi situazione.

La [Giornata di discussione generale su "I figli di genitori in carcere"](#), organizzata dalla Commissione per i Diritti del Bambino del 2011, è arrivata a conclusioni simili. Raccomandò di tenere in particolare considerazione l'Articolo 9 della CRC (sulla separazione dai genitori contro la loro volontà), ed allo stesso tempo espresse la necessità di decidere caso per caso.

Focus 6: L'accoglienza dei bambini con genitori detenuti (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 6.1

Normativa obbligatoria all'interno della Corte Federale d'Appello, Argentina

La Corte Federale d'Appello di San Martin in Argentina ha un regolamento obbligatorio per cui i giudici devono verificare se le persone arrestate sono le uniche a prendersi cura dei bambini. A tal fine, gli agenti di polizia chiedono ad ogni persona arrestata se sono gli unici adulti di riferimento del bambino. Se è così, e la persona detenuta ha fornito il nome e l'indirizzo di un adulto di cura temporaneo alternativo, i bambini vengono portati da questa persona. La polizia deve prendere il nome, l'indirizzo e la firma dei nuovi adulti di cura, in modo che rimangano in contatto con i genitori e con un organismo competente di protezione

con i genitori e con un organismo competente di protezione dell'infanzia. Le modalità di accoglienza saranno considerate dalla Corte, con l'opportunità per i bambini di esprimere le loro opinioni e, per i genitori arrestati ed i nuovi referenti, di confermare o modificare il loro pensiero circa le modalità di accoglienza dopo essere stati intervistati dagli assistenti sociali della corte.

Per ulteriori informazioni consultare: *Collateral Convicts: Children of incarcerated parents. Recommendations and good practice from the UN Committee on the Rights of the Child Day of General Discussion, 2011*. <http://www.quno.org/resource/2012/3/collateral-convicts-recommendations-and-good-practice-un-committee-rights-child-day> (in inglese)

PRATICHE PROMETTENTI 6.2

Agenti dei bambini nelle carceri, Danimarca

In Danimarca, una iniziativa congiunta tra le singole carceri, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e della Libertà Condizionale, e l'Istituto Danese per i Diritti dell'Uomo ha portato alla creazione di 'agenti dei bambini nelle carceri', che 'operano per garantire i diritti e le esigenze dei figli di genitori detenuti'. Questi 'funzionari dei bambini' possono includere agenti di polizia penitenziaria o assistenti sociali; ricevono una formazione da professionisti che lavorano nelle aree dei diritti umani, nelle carceri, nel

sostegno psichiatrico e con le famiglie dei detenuti, e imparano dalle visite alle istituzioni grazie alle buone pratiche esistenti.

Per ulteriori informazioni consultare: *Collateral Convicts: Children of incarcerated parents. Recommendations and good practice from the UN Committee on the Rights of the Child Day of General Discussion, 2011*. <http://www.quno.org/resource/2012/3/collateral-convicts-recommendations-and-good-practice-un-committee-rights-child-day> (in inglese)

PRATICHE PROMETTENTI 6.3

Asili nido e scuole materne per i figli dei detenuti e dei dipendenti del carcere, India

A seguito di una Commissione di indagine e di una Suprema Sentenza della Corte del 2006, le prigioni indiane devono fornire un asilo nido ai bambini di età inferiore ai tre anni e una scuola materna ai bambini di età inferiore ai sei anni. Le carceri nello stato di Karnataka, India, hanno creato asili nido e scuole dell'infanzia frequentate dai bambini incarcerati con i loro genitori, dai figli di funzionari carcerari e da bambini che vivono vicino al carcere. Queste strutture impediscono la duplicazione di strutture o la creazione di asili nido per un numero molto ridotto di

utenti. Il modello contribuisce a mitigare il problema dei bambini che vivono in carcere diventando socialmente isolati, consentendo loro di interagire con i bambini provenienti da zone limitrofe.

Per ulteriori informazioni consultare: *Collateral Convicts: Children of incarcerated parents. Recommendations and good practice from the UN Committee on the Rights of the Child Day of General Discussion, 2011*. <http://www.quno.org/resource/2012/3/collateral-convicts-recommendations-and-good-practice-un-committee-rights-child-day> (in inglese)

5c. Terzo livello di prevenzione

La prevenzione terziaria è il nome dato alle azioni intraprese qualora né la prevenzione primaria né quella secondaria abbiano avuto successo, rendendo inevitabile l'ingresso nel sistema di accoglienza eterofamiliare. Gli sforzi in questa fase si focalizzano sulla garanzia di condizioni che consentano una ripartenza positiva e prevengano un ritorno ad un tipo di accoglienza eterofamiliare.

La prevenzione a questo livello è volta a restituire alla cura dei loro genitori i bambini che si trovano in accoglienza eterofamiliare, quando possibile, al momento opportuno e in determinate condizioni (cfr. [§ 2.a, 3](#), tra gli altri).

La sezione 'promuovere il reinserimento familiare' nelle *Linee Guida* ([§ 49-52](#)) implica una valutazione professionale delle possibilità di reinserimento, e delinea i compiti e le responsabilità che devono essere assegnate e svolte se la valutazione deve avvenire nel superiore interesse del bambino.

Fondamentalmente, il reinserimento è concepito nelle *Linee Guida* come processo graduale, sia prima che dopo l'evento. Anzi, gli autori erano preoccupati che, troppo spesso, il 'ritorno a casa' – e non solo da collocamenti in accoglienza eterofamiliare – si riferisse semplicemente al ritorno fisico del bambino presso il nucleo familiare.

Gli autori hanno, pertanto, sottolineato che non solo il ritorno deve essere ben preparato sia con il bambino che con la famiglia, ma che deve anche essere seguito assiduamente poiché, a seconda della lunghezza della separazione e delle ragioni per le quali si è verificata, possono esserci molte difficoltà quanto tanti passi in avanti. Sviluppare un rapporto che è ripartito non è un processo lineare, e richiede la supervisione ed il supporto a diversi livelli, in ogni caso.

Infine, va rilevato che la promozione della effettiva prevenzione terziaria è anche una delle principali giustificazioni per due importanti requisiti delle *Linee Guida*:

- Fornire un'accoglienza eterofamiliare il più vicino possibile al luogo abituale di residenza del bambino ([§ 11](#)) in modo che sia facilitato il contatto con la famiglia
- Verificare regolarmente l'appropriatezza e la necessità del collocamento ([§ 67](#) e [CRC Articolo 25](#)), in modo che la reintegrazione possa avvenire al più presto se ciò corrisponde ai desideri e all'interesse superiore del bambino.

Focus 7: Promuovere una reintegrazione sostenibile in famiglia dei bambini provenienti da esperienze di accoglienza eterofamiliare

PANORAMICA

Fin dall'inizio, le *Linee Guida* pongono la reintegrazione familiare come il risultato desiderato successivo al collocamento dei bambini in accoglienza eterofamiliare (§ 2.a, 3). Questo è stato ribadito in vari altri punti del testo (§ 14-15, 49-52, 60, 123, 166-167). Questo obiettivo primario è alla base di quelle disposizioni delle *Linee Guida* che promuovono il contatto del bambino con la famiglia mentre si trova in accoglienza eterofamiliare, e cerca di assicurare che le realtà di accoglienza si trovino il più vicino possibile al luogo abituale di residenza del bambino (§ 11, 81, 119).

Un ritorno alla famiglia, ogni volta che questo è possibile e ritenuto coerente con l'interesse superiore del bambino, chiaramente implica molto di più che garantire semplicemente una riunificazione fisica, dopo la quale il bambino e la famiglia sono lasciati soli a ricostruire il loro rapporto. Ma troppo spesso, ed in molti casi a causa di scarse risorse, questo è il modo in cui avviene in pratica il reinserimento in famiglia. Invece, dovrebbe essere un 'processo graduale e controllato' (§ 52).

Per essere sostenibile, la reintegrazione familiare richiede in primo luogo una valutazione globale sull'appropriatezza del ritorno a casa (con il coinvolgimento giudiziario se l'allontanamento è stato ordinato da un tribunale). In particolare, la valutazione dovrebbe garantire che i problemi che per primi hanno portato al collocamento siano stati

affrontati e risolti in modo adeguato. Particolare attenzione deve essere prestata ai legami emotivi del bambino con i genitori ed altri familiari e, naturalmente, ai suoi desideri. Se la reintegrazione è decisa, sarà necessaria un'attenta preparazione e la piena partecipazione di tutti gli interessati. Così come il bambino ed il genitore, questo include i fratelli ed altri membri della famiglia, i parenti stretti e gli attuali *caregiver* alternativi. Richiede inoltre un supporto di follow-up perché la reintegrazione può non essere un processo lineare. A seconda della situazione, vi è spesso il rischio che i problemi precedenti ricompaiano o che ci si confronti con nuove esigenze.

Riassumendo, le *Linee Guida* non solo confermano la reintegrazione in famiglia come l'obiettivo più desiderabile dell'accoglienza eterofamiliare, ma riconoscono anche le notevoli sfide che portano a questo successo. Oltre a prescrivere l'esigenza generale di preparare il bambino ad ogni cambiamento della modalità di accoglienza (§ 68), le *Linee Guida* suggeriscono un accordo scritto tra la famiglia e il soggetto che eroga l'accoglienza che specifichi le responsabilità di ciascuno nel perseguire l'obiettivo del rientro in famiglia (§ 50). Esse sottolineano inoltre la necessità di orientamento professionale e la supervisione, sia nella fase preparatoria per il reinserimento (§ 49, 51) sia durante il periodo successivo al ritorno del bambino (§ 52).

Focus 7: Promuovere una reintegrazione sostenibile in famiglia dei bambini provenienti da esperienze di accoglienza eterofamiliare (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 7.1

Gruppo di Lavoro Nazionale sulla Famiglia e la Vita in Comunità, Brasile

Composto da rappresentanti della società civile, comunale, statale e federale, il Gruppo Nazionale di Lavoro sulla Famiglia e Vita in Comunità promuove linee guida comuni per quanto riguarda l'assistenza ai bambini che sono o sono stati in procinto di essere separati dalle loro famiglie. È stato messo a punto un piano nazionale, che intende rompere con la cultura della istituzionalizzazione di bambini ed adolescenti e impegnarsi in un programma di de-istituzionalizzazione. Un obiettivo importante del programma è quello di sostenere il reinserimento del bambino nella famiglia d'origine. Per facilitare questo processo, il Gruppo di Lavoro ha sostenuto lo sviluppo di una serie di progetti pilota nel Nord-Est del Brasile. Un programma, 'Casa de Passagem Diagnostica' in Pernambuco, prevede accoglienza residenziale a breve termine per le famiglie in crisi a sostegno della reintegrazione in famiglia, o, se questo non è possibile, per la ricerca di un'altra alternativa.

Tra il 2005 e il 2009 il programma ha accolto 555 bambini, dei quali il 73 % sono stati reintegrati nella loro famiglia. Un altro programma è 'Reintegrazione in Famiglia e Comunità per bambini di strada e adolescenti' in Recife, che è stato attuato in 3 anni a partire dal 2006 al 2008. Individuando le priorità e investendo nel lavoro di collaborazione con la famiglia d'origine, il programma ha raddoppiato il numero di casi di successo di reintegrazione familiare dei bambini di strada. Il Programma Famiglia Affidataria nel Maranhao organizza per i bambini e gli adolescenti separati dalla loro famiglie l'accoglienza in famiglie affidatarie come misura protettiva, fino al momento in cui è possibile il reinserimento familiare. In tutto il suo lavoro, il Gruppo promuove l'importanza del lavoro con le famiglie d'origine e rafforza la premessa che, quando possibile, l'accoglienza al di fuori della propria casa dovrebbe essere vista come una misura temporanea ed eccezionale.

Per ulteriori informazioni visitare:

www.saoluis.ma.gov.br/semcas

PRATICHE PROMETTENTI 7.2

Reintegrazione in Sierra Leone

Nel 2008, uno studio ha scoperto che c'erano 1.871 bambini (1.070 ragazzi e 801 ragazze) nel Paese che vivevano in 48 orfanotrofi – il 52 % a causa della povertà, il 30 % perché l'adulto di cura era morto, l'8 % perché erano stati abbandonati e il 5 % perché erano stati trascurati o abusati. Il Child Rights Act 2007 conferisce al personale dei servizi sociali una maggiore responsabilità nella protezione dei bambini e richiede al Ministero di istituire Comitati a favore del benessere dei bambini in ogni villaggio. Sulla base della legge e della valutazione del 2008, sono state elaborate delle norme di base per l'accoglienza (*Minimum Standards for Care*) ed un quadro normativo grazie al quale il personale delle case di accoglienza, del Ministero e dei Consigli ha potuto ricevere una formazione per implementare il piano. È stata effettuata almeno un'ulteriore valutazione di ogni casa utilizzando un

modulo di orientamento per l'ispezione, che specifica i miglioramenti di cui hanno bisogno queste case prima di essere autorizzate. È stata effettuata una revisione dell'accoglienza di tutti i bambini presenti nelle case e 317 bambini sono stati riuniti con le loro famiglie alla fine del 2008, con l'intenzione di riunirne altri 250 nel 2009. Una valutazione del processo di riunificazione è in corso. Due case hanno deciso di trasformarsi in organizzazioni comunitarie di accoglienza e di chiudere i loro istituti.

Per ulteriori informazioni consultare: *Keeping Children Out of Harmful Institutions: Why we should be investing in family-based care* www.savethechildren.org.uk/resources/onlinelibrary/keeping-children-out-of-harmful-institutionswhy-we-should-be-investing-in-family-based-care (in inglese)

Focus 7: Promuovere una reintegrazione sostenibile in famiglia dei bambini provenienti da esperienze di accoglienza eterofamiliare (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 7.3

***Walking together*, Progetto di sostegno alla famiglia per bambini accolti in strutture residenziali, Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong**

Molti bambini che fanno ricorso ad una forma di accoglienza residenziale provengono da un contesto familiare svantaggiato. Tuttavia, i servizi di Hong Kong hanno adottato un approccio centrato esclusivamente sul bambino, senza tener conto della sua famiglia allargata. Sulla base dei risultati incoraggianti di un progetto pilota svolto dal 2011 al 2012, è stato lanciato nell'aprile 2012 un nuovo progetto, *Walking Together – Family Support Project for Children in Residential Care* ('Camminare Insieme - Progetto di sostegno alla famiglia dei bambini accolti in modo residenziale'), per affrontare al meglio il contesto familiare del bambino. Questo progetto è il risultato di una collaborazione tra il Dipartimento del Lavoro Sociale della Università Cinese di Hong Kong e la Casa di San Cristoforo di Sheng Kung Hui. Questa casa è una struttura residenziale per bambini e ragazzi tra i 4 e i 18 anni le cui famiglie stanno attraversando vari problemi e crisi. Dal momento che il suo obiettivo era già quello di fornire accoglienza fino a quando i bambini potessero tornare alle loro famiglie o, se necessario, essere collocati in una forma di accoglienza eterofamiliare a lungo

termine, la casa stava già organizzando conferenze periodiche per tutti i bambini e i loro genitori per rafforzare i rapporti familiari.

La logica del progetto *Walking Together* è di adottare un approccio centrato sulla famiglia, progettato per supportare le famiglie i cui bambini sono attualmente in accoglienza residenziale presso la Casa. I suoi obiettivi specifici sono: diminuire lo stress dei genitori; rafforzare la coesione familiare e rompere l'isolamento sociale e la stigmatizzazione che queste famiglie possono sperimentare. In questo modo, si può preparare l'integrazione del bambino sulla base di un rapporto di famiglia più stabile, con un *follow-up* dopo la riunificazione. Il progetto prevede la formazione del personale, un progetto di ricerca ed il servizio diretto. Mentre l'università offre formazione pratica centrata sulla famiglia per il personale della Casa e dirige il progetto di ricerca, due persone dello staff dalla Casa forniscono supporto sanitario e di gruppo alle famiglie.

Per ulteriori informazioni visitare:

www.skhsch.org.hk

IL 'PRINCIPIO DI APPROPRIATEZZA': DETERMINAZIONE DELLA FORMA DI ACCOGLIENZA PIU' APPROPRIATA



In questo capitolo troverai:

6a. Gatekeeping

Focus 8: Gatekeeping: sviluppo di procedure per selezionare i referenti, valutare le necessità ed autorizzare il collocamento

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Centro di Supporto al Bambino e alla Famiglia, Indonesia
 - Case Study 2: Sistemi di *gatekeeping* in Azerbaijan

6b. Una gamma di opzioni di accoglienza eterofamiliare

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Fornire una gamma di opzioni di accoglienza eterofamiliare per rispondere alle esigenze dei bambini

6c. Accoglienza residenziale quando necessaria e appropriata

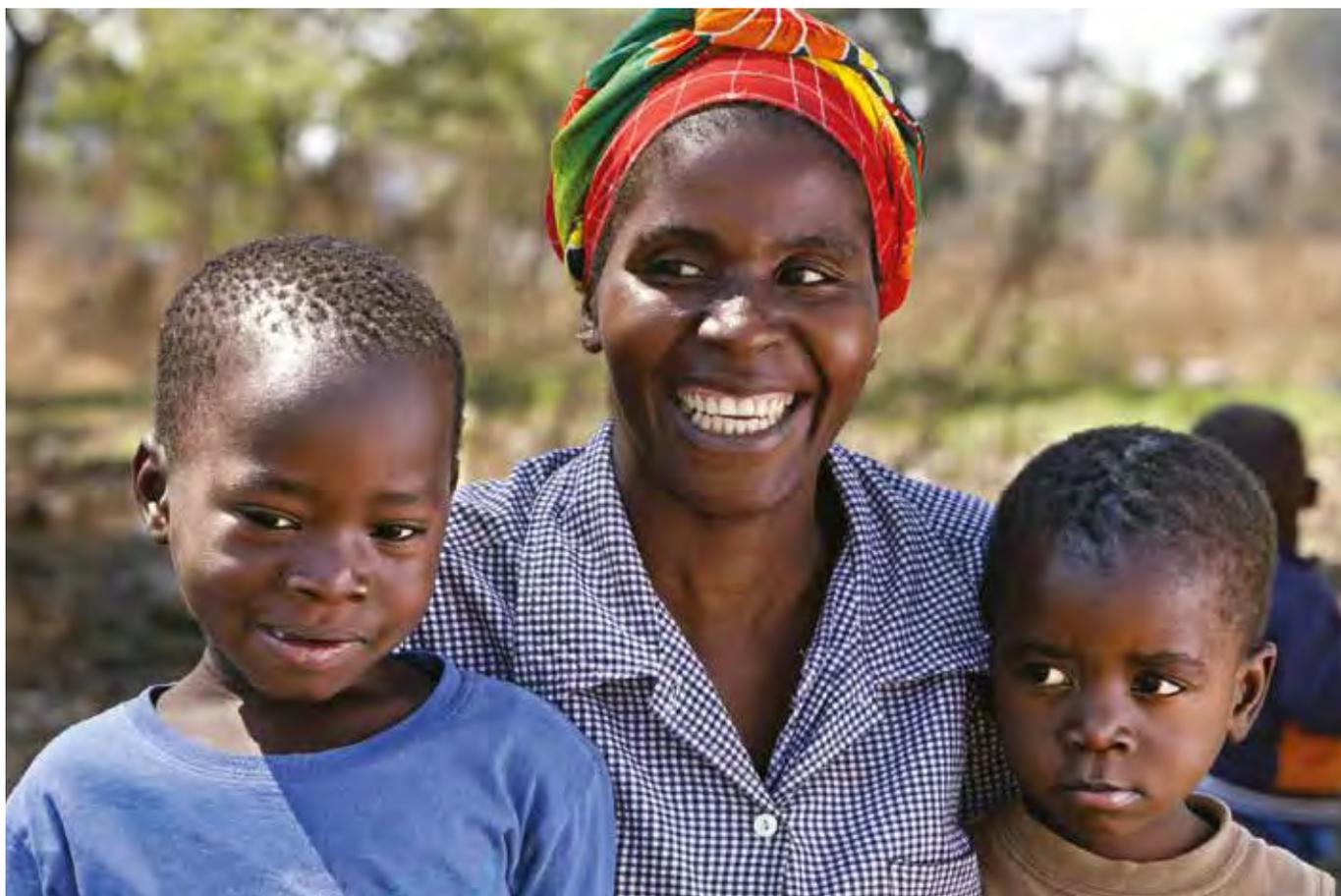
6d. Scelta del luogo di accoglienza

- i. Un processo rigoroso
- ii. Obiettivi chiari

6e. Revisioni del *follow-up*

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Implementazione di processi rigorosi per la valutazione, la pianificazione e la revisione



Contesto: Comprendere le *Linee Guida*

6a. Gatekeeping

Anche se non c'è una menzione esplicita del 'gatekeeping' all'interno delle *Linee Guida*, gli obiettivi, i compiti e le responsabilità che il termine implica sono rappresentate in modo coerente in tutto il testo. Il *gatekeeping* è visto come un processo fondamentale per garantire che l'accoglienza eterofamiliare dei bambini venga utilizzata solo quando necessario e che la scelta sia quella più appropriata per ciascun bambino. Questo tipo di prevenzione svolge, ad esempio, un ruolo fondamentale per:

- impedire che i bambini finiscano in contesti di accoglienza eterofamiliare unicamente a causa della povertà ([§ 15](#)),
- garantire che vengano considerati il sostegno alla famiglia e le opportunità di accoglienza informale presso i parenti prima di un collocamento formale in accoglienza eterofamiliare ([§ 44](#)),

- esaminare le migliori opzioni di accoglienza per un bambino il cui principale adulto di cura è privo della libertà ([§ 48](#))
- attuare dei procedimenti rigorosi di selezione (screening) come richiesti per l'ammissione alle forme di accoglienza residenziali ([§ 21](#), [125](#)).

In altre parole, dopo che è stato stabilito e concordato che il collocamento in accoglienza eterofamiliare è necessario, deve essere presa una decisione sul tipo di accoglienza che meglio corrisponda alle esigenze, alle caratteristiche, alle esperienze e alle circostanze in cui si trova il bambino. Questo comporta l'applicazione del '[principio di appropriatezza](#)' – la seconda principale responsabilità della funzione di *gatekeeping* [[leggi il Focus 8](#)].

Focus 8: *Gatekeeping*: sviluppo di procedure per selezionare i referenti, valutare le necessità e autorizzare il collocamento

PANORAMICA

Il *gatekeeping* è il legame tra i servizi di prevenzione e quelli 'di risposta' per la tutela dei minorenni previsti dalle *Linee Guida*; garanzia del corretto approccio alle tipologie di accoglienza eterofamiliare, secondo i principi di 'necessità' e 'appropriatezza', il *gatekeeping* comporta un processo sistematico e riconosciuto. In primo luogo, per determinare se un bambino deve essere collocato o meno in un contesto di accoglienza eterofamiliare. Poi, per fornire sia al bambino sia alla sua famiglia adeguate forme di sostegno ed altri servizi. Infine, per scegliere dalla gamma di opzioni disponibili, qual è la modalità di accoglienza eterofamiliare che meglio corrisponde alla situazione del bambino.

Le *Linee Guida* non sono prescrittive su come tale processo debba essere eseguito. Esse riconoscono che potrebbe essere effettuato da un organismo designato, un *team* multi-professionale, o anche da diversi decisori, per stabilire, da un lato, le necessità e, dall'altro, la forma appropriata di accoglienza. Le *Linee Guida*, tuttavia, chiedono che approfondite valutazioni e decisioni successive vengano fatte da professionisti autorizzati, caso per caso, in tutte le circostanze in cui è prevista l'accoglienza eterofamiliare.

All'interno di questa richiesta è implicita la necessaria indipendenza dei responsabili del *gatekeeping*, soprattutto rispetto a chi eroga accoglienza che, per interesse proprio potrebbe assicurare una minore selettività, pur di ammettere bambini nelle proprie realtà.

È importante notare che, poiché il *gatekeeping* non fornisce di per sé un servizio, può funzionare efficacemente solo se sono stati sviluppati degli interventi di sostegno alla famiglia, assistenza sociale e servizi sanitari (cfr. [§ 44-45](#), per esempio) ed è disponibile una 'varietà di opzioni di accoglienza eterofamiliare. Se i responsabili del *gatekeeping* non possono inviare le famiglie presso efficaci e affidabili agenzie per la presa in carico o, se si trovano con le mani legate perché ci sono poche scelte reali tra le forme di accoglienza approvate, la possibilità di svolgere il loro compito in modo adeguato è poca o quasi nulla.

Vi è una sfida speciale per il *gatekeeping* in molti Paesi in cui l'offerta di accoglienza eterofamiliare è in gran parte organi gestita da soggetti privati. Anche laddove esistono meccanismi di *gatekeeping* operativi e riconosciuti ufficialmente, spesso non si applicano ai privati che erogano accoglienza. Come risultato, non vi sono garanzie d'ammissione. Tuttavia, per aderire alle *Linee Guida*, è essenziale che i fornitori privati concordino nel far rientrare il bambino e la sua famiglia in questo tipo di percorso ogni volta che temi approccia un caso ([§ 44-45](#)) – come accade nelle agenzie e nelle strutture pubbliche.

L'accordo per una rigida procedura di *gatekeeping* dovrebbe semplicemente essere considerato uno dei criteri di base quando si concedono le licenze a qualsiasi tipo di agenzia e struttura. Tuttavia, ottenere un impegno a far rispettare adeguate regole di autorizzazione, stabilire un meccanismo di *gatekeeping* efficace e garantire che le necessarie risposte preventive e reattive siano funzionanti, rimane un compito difficile nelle condizioni attuali in molti Paesi.

Focus 8: Gatekeeping: sviluppo di procedure per selezionare i referenti, valutare le necessità e autorizzare il collocamento (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Linee Guida: § 19, 21, 54, 55, 57, 69

Efficaci meccanismi di *gatekeeping* dovrebbero garantire che i bambini non siano ammessi a modalità di accoglienza eterofamiliare inutilmente e che ci siano una serie di opzioni di accoglienza per quei bambini che ne hanno necessità. Ci dovrebbe essere una direttiva della politica nazionale sul ruolo delle agenzie di *gatekeeping* e sui processi che determinano in che modo saranno soddisfatti i bisogni dei bambini.

La politica nazionale dovrebbe:

Fare da guida a livello nazionale e coordinare il ruolo di *gatekeeping*

- Assicurarsi che vi sia una legislazione ed una politica di orientamento che definiscano, in linea con le *Linee Guida*, un processo sistematico per determinare se un bambino ha bisogno di tipo essere inserito in una realtà di accoglienza eterofamiliare
- Esigere che le decisioni sull'accoglienza dei bambini siano prese da un ente o un'organizzazione autorizzata responsabile del *gatekeeping*
- Esigere che le agenzie di *gatekeeping* utilizzino professionisti autorizzati e opportunamente formati per tutti i casi. Quelli che svolgono un ruolo di *gatekeeping* dovrebbero essere indipendenti nel loro processo decisionale in modo che i bambini entrino in una realtà di accoglienza solo se necessario
- Vietare il collocamento dei bambini in accoglienza eterofamiliare dove non esiste un processo di *gatekeeping* e assicurare che i bambini abbiano sempre un tutore legale

- Esigere che le decisioni sull'accoglienza dei bambini siano prese sulla base di ogni singolo caso
- Esigere che i processi di *gatekeeping* siano applicati a tutti i soggetti che erogano accoglienza eterofamiliare pubblici, privati, ONG e della società civile
- Vincolare il *gatekeeping* a licenze, regolamentazione, monitoraggio e servizi di ispezione, con misure costrittive per questi requisiti

Garantire che l'efficacia dei servizi di *gatekeeping*:

- Fornire una gamma di opzioni di accoglienza di qualità con particolare attenzione alla promozione di forme di accoglienza informali e, quando appropriato, di accoglienza formale in famiglia e in comunità.
- Garantire un finanziamento adeguato per avere una varietà di opzioni di accoglienza basate sulla conoscenza dei servizi necessari e appropriati. Queste opzioni dovrebbero tener conto della necessità di un allontanamento pianificato e strategico dall'accoglienza istituzionalizzante
- Fungere da guida per garantire la collaborazione tra le agenzie di tutela dei minorenni, i servizi per i bambini e le famiglie, ed i servizi di accoglienza eterofamiliare
- Assicurarsi che, come previsto, ci siano approcci multidisciplinari per soddisfare le esigenze dei bambini in merito alla salute, l'istruzione, il benessere, l'alloggio, la protezione sociale, la giustizia e altri servizi
- Istituire forme di aiuto finanziario e altri tipi di sostegno alle famiglie, per evitarne la separazione e supportarne il ricongiungimento

Focus 8: *Gatekeeping*: sviluppo di procedure per selezionare i referenti, valutare le necessità e autorizzare il collocamento (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 8.1

Centro di Sostegno al Bambino e alla Famiglia, Indonesia

L'obiettivo del Centro di sostegno al bambino e alla famiglia della Provincia Occidentale di Giava è quello di fornire un sostegno professionale, efficace e diretto ai bambini bisognosi di cure e protezione. Attraverso la valutazione globale delle esigenze del bambino, viene determinato il miglior modo di agire per prevenire inutili istituzionalizzazioni. Questo obiettivo è stato raggiunto attraverso lo sviluppo di un sistema di *gatekeeping* del Dipartimento degli Affari Sociali nell'ambito del comune di Bandung al fine di creare procedure e strumenti per rispondere più adeguatamente alle esigenze dei bambini bisognosi di cura e protezione. È stato utilizzato un 'approccio di gestione dei casi' per garantire che l'accoglienza eterofamiliare venisse utilizzata solo quando necessaria e che la modalità prescelta fosse la più appropriata in base ai bisogni e al contesto di ogni bambino. È stato stabilito un sistema di riferimento che ha coinvolto le principali agenzie governative locali ed i servizi sociali fornitori per migliorare l'accesso ai servizi per i bambini e le loro famiglie. Gli amministratori che gestiscono i casi hanno a loro disposizione un certo

numero di opzioni, tra cui: la riunificazione dei bambini provenienti da istituti con la loro famiglia, con un adeguato *follow-up* di sostegno fornito alle famiglie – 30 bambini sono stati riuniti ai loro genitori e ad altri membri della famiglia (affido ai parenti); prevenzione dell'istituzionalizzazione dei bambini attraverso il sostegno alla famiglia ed il supporto educativo – 450 bambini hanno beneficiato di questa iniziativa che istituisce un meccanismo di affido formale ed un gruppo d'affido ai parenti per promuovere l'accoglienza familiare. Si è anche lavorato per un efficace monitoraggio degli istituti per l'infanzia, a partire dagli standard di accoglienza nazionali e si è avviato un progetto pilota sugli standard di accoglienza in tre istituti selezionati all'interno della provincia.

Per ulteriori informazioni visitare: *Family Support centre and good parenting training* (5 minuti):

vimeo.com/24906564 (in inglese)

Research on the quality of care in childcare Indonesia:

Parte 1: youtu.be/HUg8VriEFO8 e

Parte 2: youtu.be/dfOtuFYHxSQ (in inglese)

Focus 8: *Gatekeeping*: sviluppo di procedure per selezionare i referenti, valutare le necessità e autorizzare il collocamento (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 8.2

Sistemi di *Gatekeeping* in Azerbaijan

L'Azerbaijan ha sviluppato sistemi di *gatekeeping* per mantenere il numero di bambini in accoglienza pubblica al minimo livello. Con lo sviluppo di un sistema di filtri in ogni regione ed in ogni punto di entrata e di uscita dal sistema di accoglienza, *United Aid for Azerbaijan* ha sviluppato un sistema di *gatekeeping* a Guba basato su una serie di elementi nei processi di ammissione e dimissione. In primo luogo, vi è un organismo che coordina la valutazione delle situazioni dei bambini, considera le possibili alternative al collocamento in istituto e fa da riferimento a fornitori di servizi adeguati. A Guba questi servizi vengono forniti dall'*Internat* (istituzione), in assenza di un coordinamento governativo, che anche se non può essere visto come ideale, significa che è stata introdotta comunque una politica di *gatekeeping*. In secondo luogo, è stato sviluppato una varietà di servizi nella comunità per fornire aiuto e sostegno ai bambini e alle loro famiglie. Inoltre, il processo decisionale si basa sulla valutazione e la revisione dei bisogni dei bambini e delle circostanze familiari grazie allo sviluppo di un Consiglio di Protezione dell'Infanzia, che esamina i piani di accoglienza e garantisce che le esigenze

di ogni bambino siano state rispettate, oltre ad evidenziare i bisogni delle famiglie i cui figli sono a rischio di istituzionalizzazione. Infine, è stato sviluppato un semplice sistema di informazione che tiene traccia di tutti i bambini che entrano ed escono dall'assistenza pubblica. Questo fornisce le informazioni necessarie per gli indicatori di performance, utili per valutare il ruolo dei lavoratori del sociale, la mutevole funzione di un'istituzione e l'efficacia di ogni servizio all'interno di una comunità.

L'esperienza di Guba ha dimostrato che è possibile sviluppare meccanismi di *gatekeeping* in conformità agli standard internazionali del lavoro sociale. Il sistema di *gatekeeping* ha permesso di evitare che alcuni bambini venissero collocati in istituti. Tuttavia, è stato ricordato che le riforme locali hanno bisogno del coinvolgimento nazionale da parte del governo per il loro successo e che i meccanismi di *gatekeeping* devono essere adattati alle esigenze locali e regionali.

Per ulteriori informazioni consultare: *Trialing GateKeeping Systems in Azerbaijan* www.crin.org/docs/Gatekeeping%20UAFA.pdf (in inglese)

6b. Una gamma di opzioni di accoglienza eterofamiliare

Se decidere sull'appropriatezza è un esercizio significativo, ci deve essere chiaramente una gamma di opzioni di accoglienza eterofamiliare valide tra cui scegliere. Le *Linee Guida* prevedono che gli Stati garantiscano che tale gamma esista, 'con priorità alle soluzioni basate sull'accoglienza familiare e di comunità' (§ 53-54), ma aggiungono che anche le soluzioni residenziali possono essere 'appropriate, necessarie e costruttive' per alcuni bambini in determinati momenti (§ 21).

L'importanza di determinare la forma di accoglienza più adatta per un bambino è sottolineata dalla necessità di evitare 'frequenti cambiamenti dell'ambiente di accoglienza' (§ 60). Per raggiungere questo obiettivo, [la gamma di opzioni](#) prima di tutto deve essere resa disponibile, poi accuratamente valutata rispetto ai bisogni del bambino, e infine rivista man mano che l'accoglienza va avanti.

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Fornire una gamma di opzioni di accoglienza eterofamiliare per rispondere alle esigenze dei bambini

Linee Guida: § 29, 53, 54

I bambini non dovrebbero essere separati dalle loro famiglie quando è possibile supportarli per restare insieme, in linea con i principi delle *Linee Guida*. Nei casi in cui i bambini hanno bisogno di esseri inseriti in una realtà di accoglienza eterofamiliare, dovrebbe essere disponibile una gamma di opzioni di qualità per scegliere quella più adeguata per ogni bambino.

La politica nazionale dovrebbe:

Fornire una gamma di opzioni di accoglienza eterofamiliare

- Garantire che il quadro nazionale legislativo e politico offra opzioni di accoglienza di alta qualità che rispondano alle esigenze dei bambini,
- Fungerne da guida per lo sviluppo di forme di accoglienza familiari e di tipo familiare, con un piano di allontanamento dall'accoglienza presso gli istituti
- Esigere che i collocamenti dei singoli bambini siano decisi caso per caso, al fine di soddisfare al meglio le loro esigenze
- Offrire collocamenti che rispondano alle esigenze di accoglienza eterofamiliare, a breve o lungo termine, in caso di emergenza
- Esigere un *gatekeeping* efficace ed una corretta pianificazione in modo che nessun bambino sia collocato in accoglienza eterofamiliare o in adozione interrompendo i contatti con la propria famiglia d'origine, sia nel proprio Paese che all'estero, tranne nei casi in cui ciò si ritenga appropriato

Offrire ai bambini collocamenti appropriati e di qualità

- Assicurarsi che siano in atto sistemi per fornire licenze, un'adeguata regolamentazione, e processi di controllo e monitoraggio per garantire la qualità dei servizi di accoglienza eterofamiliare
- Applicare la legislazione e gli orientamenti che delineano i processi decisionali in materia di valutazione, pianificazione e processi di revisione
- Esigere che vengano sempre effettuati controlli sull'idoneità dei potenziali educatori e che gli educatori siano addestrati a soddisfare le esigenze dei bambini
- Garantire che i bambini e le loro famiglie partecipino pienamente alla valutazione, pianificazione e revisioni dei collocamenti
- Esigere che i collocamenti vengano monitorati e sostenuti da professionisti qualificati

Assicurarsi che i diritti dei bambini siano garantiti e i loro bisogni soddisfatti

- Garantire che i bambini e i loro genitori siano dotati di informazioni sulle possibilità di accoglienza e vengano ascoltati e presi in considerazione nel processo decisionale
- Assicurarsi che terapie e assistenza specializzate siano disponibili per i bambini che necessitano di sostegno
- Garantire che siano soddisfatte le esigenze di tutti i bambini, compresi quelli con disabilità e altri bisogni speciali
- Garantire che le opzioni di accoglienza tengano conto delle esigenze culturali e religiose dei bambini e delle loro famiglie
- Fornire un adeguato orientamento sull'importanza di tenere insieme i fratelli
- Esigere che i bambini siano collocati vicino alle loro famiglie e comunità quando possibile

6c. L'Accoglienza residenziale quando è necessaria e appropriata

Lo sviluppo di una gamma di opzioni di accoglienza informali e in famiglia, consentirà di rispondere alle esigenze di accoglienza della maggior parte dei bambini. Tuttavia, ci sono diversi motivi che possono rendere l'accoglienza residenziale la migliore soluzione per alcuni bambini, in un certo momento della loro vita. Per un bambino con un'esperienza negativa di vita familiare può risultare impossibile scegliere immediatamente un affidato, perché potrebbe fallire. In tali circostanze, essere determinati nello scegliere a qualsiasi costo un'accoglienza familiare, rischia solo di portare il bambino a collezionare una serie di inserimenti fallimentari altamente dannosi. Infatti, alcuni adolescenti affermano ad esempio di preferire la vita in casa con un piccolo gruppo di coetanei poiché si sentono incapaci di far fronte all'intimità e alle aspettative di vita di un ambiente familiare. Vi sono inoltre bambini che hanno bisogno di terapie e assistenza specialistica anche solo per un periodo, e una famiglia affidataria potrebbe non essere in grado di fornire tali cure.

Il riconoscimento di questa realtà a volte viene visto come un indebolimento potenziale del lavoro di advocacy – o addirittura come qualcosa che mette a repentaglio gli sforzi concreti per dare sviluppo all'accoglienza familiare. Tali preoccupazioni, comunque, sono fuori luogo. Le *Linee Guida* effettivamente riflettono il fatto che troppi pochi bambini che hanno bisogno di accoglienza eterofamiliare attualmente beneficiano di un ambiente familiare. Al contempo, però riconoscono che la disponibilità di adeguate soluzioni di accoglienza residenziale, all'interno di una gamma di opzioni di accoglienza eterofamiliare, è fondamentale per coprire i bisogni e affrontare le situazioni individuali di tutti i bambini in un dato momento.

6d. Scelta del luogo di accoglienza

Le *Linee Guida* sottolineano due aspetti principali della scelta del luogo di accoglienza: il processo e gli obiettivi.

i. Un processo rigoroso

Il processo di determinazione deve essere sia rigoroso sia – in linea con l'impostazione generale delle *Linee Guida* – partecipativo (§ 57, 65). Qui, gli autori si sono preoccupati di verificare che esistano precisi meccanismi e procedure giudiziarie o amministrative sistematicamente utilizzate, e che la valutazione venisse effettuata da un *team* di professionisti qualificati. Hanno anche voluto accertarsi che in tutte le fasi del processo, sia prevista una

consultazione con il bambino, i genitori o tutori legali e, se del caso, di altre persone importanti per il bambino. Tale consultazione implica due cose in particolare: che tutte le parti ricevano informazioni complete circa le scelte da fare (§ 64), e che venga data loro l'opportunità di esprimere le loro opinioni. Per il bambino, in linea con l'Articolo 12 CRC, questo includerà la garanzia di un ambiente a misura di bambino, dove egli possa liberamente esprimere tutte le preoccupazioni e i suggerimenti.

Le *Linee Guida* pongono anche l'accento sulla necessità di garantire che il bambino, i genitori o altri rappresentanti siano in grado di fare richiesta di revisione giuridica di una scelta di collocamento se desiderano contestarla (§ 66).

ii. Obiettivi chiari

In sintesi, gli obiettivi del processo sono quelli di fornire il più appropriato contesto di accoglienza eterofamiliare per il bambino e di pianificare il tipo di 'permanenza'. Le *Linee Guida* definiscono un certo numero di fattori specifici che devono essere presi in considerazione prima di raggiungere tale duplice obiettivo.

La scelta del luogo di accoglienza e la valutazione sulla quale essa si basa hanno bisogno di una visione sia di breve periodo sia di lungo termine; l'adeguatezza della forma immediata di accoglienza dovrebbe essere decisa nel contesto di un piano globale per garantire la 'permanenza' del bambino a tempo debito. È per questo che, idealmente, la pianificazione dovrebbe iniziare prima dell'inizio del collocamento (§ 61).

Il termine 'permanenza', anche se frequentemente utilizzato nel campo dell'accoglienza eterofamiliare, non è sempre percepito nello stesso modo. In alcuni ambienti, per esempio, mantiene sia l'accezione del vivere in (o del ritorno a) casa dei genitori sia di essere formalmente adottato da un'altra famiglia. Senza negare la necessità del bambino di mantenere o mettere radici, le *Linee Guida* hanno una visione flessibile, mettendo l'accento sulla natura 'stabile' (e, naturalmente, appropriata) del collocamento piuttosto che sulla sua tipologia (§ 60). Ciò riflette molto la posizione dei bambini e dei giovani con esperienza di accoglienza eterofamiliare: la loro preoccupazione principale non è tanto la 'permanenza' nel suo senso di 'per sempre', ma un senso di appartenenza e di cura in un ambiente sicuro, stabile e di supporto. Nei contesti di accoglienza eterofamiliare, ciò implica che deve essere garantita la stessa sensazione di sicurezza e di sostegno anche quando vengono proposti cambiamenti del contesto. Così, sia nel desiderio che nella

realtà, la *Linee Guida* indicano che una vasta gamma di opzioni di accoglienza formali e informali, oltre al ritorno alla casa dei genitori ove possibile, possono costituire potenziali soluzioni di 'permanenza' se soddisfano tali condizioni.

Facendo eco alla CRC (Articolo 20.3), le *Linee Guida* pongono notevole enfasi sulla considerazione dell'origine etnica, culturale, linguistica e religiosa del bambino, sia al momento del [processo BID](#) iniziale per determinare la forma di accoglienza eterofamiliare più appropriata, sia quando si pianifica la 'permanenza' a lungo termine ([§ 58, 62](#)).

Le *Linee Guida* inoltre riaffermano 'l'opportunità per il bambino di restare all'interno della sua comunità e del suo Paese', quando si pianifica il percorso di accoglienza e di permanenza ([§ 62](#)). Questa considerazione riflette sia il riferimento all' 'opportunità di continuità nell'educazione' di un bambino nell'Articolo 20.3 CRC, sia la priorità che deve essere data – in particolare per quanto riguarda l'adozione – nell'individuare soluzioni adeguate di accoglienza nel Paese di residenza abituale del bambino (CRC articolo 21.b).

Gli autori delle *Linee Guida* non erano solo interessati a promuovere risposte 'locali' per evitare interruzioni di tutti i tipi per il bambino, ma hanno anche cercato attivamente di combattere iniziative che tendono a sminuire l'importanza e le ripercussioni di tali modifiche. La familiarità del bambino con un ambiente (anche quando alcuni dei suoi aspetti possono sembrare oggettivamente negativi o poco importanti) è di solito una parte essenziale del suo benessere. Sradicare un bambino – in una parte sconosciuta della città, in un'altra zona o regione, in un altro Paese in un altro contesto culturale – è senza dubbio una scelta che, se può risultare necessaria in alcuni casi, deve essere considerata come un evento potenzialmente destabilizzante e trattata di conseguenza. Le *Linee Guida* forniscono la base per tale approccio.

6e. Revisioni di *follow-up*

La CRC afferma che qualsiasi collocamento per accoglienza, protezione o terapia deve essere oggetto di 'verifica periodica' per confermare che sia sempre la soluzione adeguata (CRC Articolo 25). Gli autori delle *Linee Guida* hanno dato una più precisa indicazione di ciò che viene richiesto, specificando che 'regolare' deve essere interpretato come 'preferibilmente almeno ogni tre mesi' ([§ 67](#)).

In sede di redazione sono state espresse alcune preoccupazioni sull'eccessiva brevità di questo intervallo. Tuttavia, è chiaro che se sono stati fatti sforzi reali per garantire la 'permanenza' – compreso, in particolare, il ritorno del bambino dai genitori o nella famiglia allargata – possono verificarsi cambiamenti significativi all'interno di tale lasso di tempo. Le revisioni effettuate almeno ogni tre mesi garantiranno che il periodo di permanenza del bambino in accoglienza eterofamiliare sia ridotto al minimo.

La stessa disposizione delle *Linee Guida* fa anche esplicito riferimento, per la prima volta, al fatto che il controllo, oltre ad essere approfondito e partecipativo, sia progettato per esaminare 'sia l'adeguatezza sia la necessità del collocamento attuale'. Questo è un chiarimento significativo e molto gradito sulla 'terapia [...] e tutte le altre circostanze rilevanti per [il] collocamento', secondo il termine utilizzato nell'Articolo 25 della CRC.

Ciò detto, tali revisioni non devono essere interpretate o percepite come pratiche di per sé invasive, anche perché tale percezione potrebbe comportare la preoccupazione che un collocamento in accoglienza eterofamiliare positivo e stabile possa essere interrotto dalla pratica di revisione (cfr. [§ 59](#)). Inoltre, qualsiasi modifica o interruzione del collocamento come risultato di una revisione di *follow-up* deve essere stabilita e gestita in conformità con le relative disposizioni delle *Linee Guida*, in particolare per quanto riguarda una corretta preparazione (ad esempio [§ 68](#)) e le procedure da rispettare (ad esempio, [§ 49, 65](#)).

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Implementazione di processi rigorosi per la valutazione, la pianificazione e la revisione

Linee Guida: § 11, 12, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68

Le *Linee Guida* definiscono l'utilità di un approccio rigoroso in tutti i processi legati all'accoglienza eterofamiliare. Questi dovrebbero essere trasparenti e completi e tenere in considerazione i diritti ed i bisogni dei bambini e delle loro famiglie.

La politica nazionale dovrebbe:

Garantire che i processi siano pianificati e approfonditi

- Garantire che ci siano processi di valutazione, pianificazione e revisione completi e approfonditi. I processi decisionali dovrebbero essere registrati con programmi scritti che prevedano tempi e obiettivi del collocamento per la revisione
- Esigere che i processi di valutazione, pianificazione e revisione siano monitorati, valutati e rivisti e che il personale riceva formazione specifica per la gestione di questi processi
- Garantire che vi sia l'adeguata registrazione in maniera riservata per ogni bambino e che questi dati 'viaggino' con il bambino per garantire processi e sistemi di accoglienza basati su una buona informazione. Dovrebbe essere prevista la possibilità che i bambini possano accedere ai dati confidenziali riservati e contribuire alla compilazione
- Raccogliere informazioni sui processi decisionali in modo da guidare l'allocazione delle risorse e la pianificazione dei servizi
- Garantire che ci siano revisioni approfondite e regolari sull'accoglienza dei bambini e che siano scadenzate, preferibilmente ogni tre mesi, in linea con la *Linee Guida* (§ 67). Le revisioni dovrebbero essere trattate con una certa sensibilità in modo che non siano intrusive e inadeguate, tenendo conto della situazione, se un bambino è in una collocazione temporanea o a lungo termine

- Esigere che i processi di valutazione, pianificazione e revisione includano la partecipazione dei bambini in modo che il loro punto di vista venga preso in considerazione nelle decisioni che li riguardano. Questo coinvolgimento dovrebbe includere la fase iniziale di ammissione, eventuali spostamenti proposti durante l'accoglienza e la dimissione
- Garantire che i bambini abbiano accesso al sostegno necessario attraverso, a seconda dei casi, adulti di fiducia o rappresentanti legali, per far conoscere le loro opinioni ed osservazioni
- Garantire che i genitori e le famiglie siano coinvolti nelle decisioni e abbiano i mezzi per rendere noto il loro parere. Essi dovrebbero essere in grado di scegliere se essere accompagnati, se lo desiderano, da una persona di loro scelta in ogni procedura, come anche da un'altra agenzia o da un'organizzazione della società civile

Garantire che le decisioni sul collocamento siano prese nel superiore interesse del bambino

- Fornire informazioni accurate e aggiornate ai bambini e alle loro famiglie sulle opzioni di accoglienza disponibili
- Dare priorità alla stabilità ed alla continuità del collocamento in accoglienza, affinché il bambino possa elaborare un rapporto positivo con gli adulti di cura, crescere e riconoscere l'importanza dell'attaccamento
- Gestire le transizioni dentro e fuori il contesto di accoglienza attraverso adeguati processi di pianificazione nei quali il bambino deve potere accedere a tutte le informazioni necessarie e si deve garantire che il suo punto di vista possa influire sul processo decisionale
- Esigere che i processi di pianificazione e collocamento tengano in conto la necessità di accogliere un bambino insieme ai suoi fratelli, a meno che la decisione di separarli non venga presa nel loro superiore interesse
- Prendere in considerazione e rispettare l'origine culturale e religiosa dei bambini e le loro preferenze linguistiche
- Garantire che i processi di valutazione, pianificazione e revisione considerino le esigenze dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali e che come previsto, facciano riferimento ai suggerimenti forniti da professionisti esperti con conoscenze specifiche dei loro bisogni

SVILUPPO DELLE POLITICHE RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA DEI BAMBINI FUORI DALLA FAMIGLIA D'ORIGINE



© Maureen Anderson



In questo capitolo troverai:

7a. Soluzioni di accoglienza informale

Focus 9: Coinvolgimento dello Stato in contesti di accoglienza informali

- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Quadro di valutazione degli adulti nei casi di affidamento ai parenti, Nuova Zelanda
 - Case Study 2: Sostegno del Governo agli incontri del gruppo familiare per promuovere l'affidamento ai parenti nelle Isole Marshall
 - Case Study 3: Assegno di assistenza legale, Australia

7b. Orientamenti di base della politica

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Sostenere un approccio basato sui dati per la definizione delle politiche

7c. Le condizioni in contesti di accoglienza formale fuori dalla famiglia d'origine

- i. I bambini conoscono i loro diritti
- ii. Meccanismi di reclamo

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Assicurarsi che esistano meccanismi di reclamo

- iii. Offerta privata di accoglienza fuori dalla famiglia d'origine
- iv. Possibilità di accoglienza in particolari contesti culturali e religiosi

Focus 10: Sostenere adeguate risposte di accoglienza tradizionale

- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: L'iniziativa *Touchstones of Hope*, Canada
 - Case Study 2: Affidamento tradizionale nel Kurdistan iracheno

- v. Sviluppo e protezione del bambino
- vi. Stigmatizzazione
- vii. Religione
- viii. Uso della forza e delle restrizioni

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Uso della disciplina, della forza e delle restrizioni

- ix. Eccesso di protezione



Contesto: Comprendere le *Linee Guida*

Non è un caso che, la sezione più lunga delle *Linee Guida* (Parte VII, [§ 69-136](#)) sia dedicata alla considerazione di quali condizioni il sistema di accoglienza eterofamiliare dovrebbe soddisfare. Questo capitolo si riferisce alla prima metà della parte VII delle *Linee Guida*: gli orientamenti politici di base che disciplinano il sistema ([§ 69-75](#)) e le condizioni da rispettare da parte degli operatori e delle strutture in tutti gli ambiti formali di accoglienza eterofamiliare ([§ 80-100](#)). La sotto-sezione successiva ([§ 76-79](#)) si occupa esclusivamente dell'offerta di accoglienza informale [[leggi il Focus 9](#)], che non è soggetta alle politiche e alle condizioni che si applicano all'accoglienza formale.

7a. Soluzioni di accoglienza informale

Nella maggior parte dei Paesi di tutto il mondo, una consistente maggioranza di bambini che non possono vivere con i propri genitori vengono accolti attraverso accordi informali dai nonni, da altri parenti o, in alcuni casi, da altre persone vicine alla famiglia. Questo sistema è noto come 'affido informale ai parenti'.

Le *Linee Guida* riconoscono questa realtà e affrontano questa importante forma di accoglienza eterofamiliare per i bambini. Nessun altro standard internazionale vi aveva fatto fino ad oggi esplicitamente riferimento. Tuttavia, le situazioni in cui i bambini rimangono volontariamente con parenti per motivi non legati alla generale incapacità dei genitori o alla mancanza di volontà di prendersi cura di loro ([§ 30.c](#)) non vengono prese in considerazione.

Focus 9: Coinvolgimento dello Stato in contesti di accoglienza informale

PANORAMICA

Gli autori delle *Linee Guida* hanno convenuto che doveva essere fatta una chiara distinzione tra le responsabilità dello Stato nel caso di un contesto informale e quelle in una 'situazione di accoglienza formale'. In generale, quindi, le *Linee Guida* si riferiscono all'accoglienza informale solo quando questo termine viene esplicitamente citato ([§ 56](#) e [76-79](#)).

Lavorare con i bambini in affidamento informale ai parenti significa trovare un delicato equilibrio tra il rispetto degli obblighi di tutela dei minorenni da parte dello Stato ([§ 79](#)) e il rispetto delle decisioni dei genitori (o, in loro assenza, degli stessi adulti di cura informali), sempre pensando al superiore interesse del bambino. Per definizione, le agenzie ufficiali non sono direttamente coinvolte in iniziative di accoglienza informale, e la portata della loro azione in questi casi è piuttosto limitata. Tuttavia, è auspicabile che le collocazioni dei bambini siano note ai servizi competenti, in modo che siano in grado di offrire loro protezione e sostegno come richiesto.

Invece di richiedere agli adulti coinvolti nell'affido ai parenti di notificare all'autorità il loro ruolo, l'accento è stato posto sull'offrire all'adulto di cura supporto e servizi (che potrebbero comprendere sia la preparazione e la consulenza quanto un aiuto finanziario) per incoraggiare attivamente la registrazione volontaria. Poiché molti di questi adulti, soprattutto le nonne, sono essi stessi in circostanze difficili, la prestazione di tale assistenza aiuta ad alleviare i loro fardelli psicologici e materiali, e quindi potenzialmente a migliorare le condizioni generali di accudimento del bambino.

Ci sono casi in cui la formalizzazione di una soluzione di accoglienza informale consolidata e di successo può essere vantaggiosa per tutti gli interessati. Le *Linee Guida* incoraggiano l'accoglienza informale se tutte le parti sono d'accordo e se corrisponde al superiore interesse del bambino nel lungo periodo ([§ 56](#)).

PRATICHE PROMETTENTI 9.1

Quadro di valutazione degli adulti nei casi di affidamento ai parenti Nuova Zelanda

È stato sviluppato un quadro di valutazione e approvazione degli adulti di cura parentali per offrire loro assistenza e servizi come forma di incoraggiamento attivo alla registrazione volontaria. Parallelamente, è stata intrapresa una valutazione della salute e dell'istruzione dei bambini che entrano in una modalità di accoglienza eterofamiliare in modo che le agenzie che erogano i servizi possano garantire che vengano soddisfatte le loro esigenze sanitarie e di formazione. Gli aspetti formali del processo di valutazione sono gli stessi per i caregiver non familiari e familiari (o, nel contesto Maori 'whanau', che significa famiglia allargata). Per entrambi i gruppi sono previsti: controllo degli antecedenti da parte della polizia, controlli giudiziari, controlli del quadro informativo dipartimentale, una valutazione della casa e dell'ambiente fisico, e interviste da parte degli assistenti sociali.

Per i caregiver estranei alla famiglia è necessaria anche una perizia medica, ma se il caregiver familiare richiede una valutazione medica questa può essere fatta direttamente nel corso dell'incontro. Dove ci sono delle preoccupazioni, l'assistente sociale cercherà di ottenere una relazione scritta del medico del candidato. L'intervista / discussione con la famiglia funge da esplorazione congiunta dei bisogni del bambino e delle esigenze del caregiver nel rispetto del loro sostegno al bambino. Formalizzare in questo modo un accordo di accoglienza informale consolidata può essere utile sia per il bambino sia per l'adulto di cura.

Per maggiori informazioni vedere: *A framework of Practice for Implementing a Kinship Care Program* www.bensoc.org.au (in inglese)

Focus 9: Coinvolgimento dello Stato in contesti di accoglienza informale (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 9.2

Sostegno del Governo agli incontri del gruppo familiare per promuovere l'affido ai parenti nelle Isole Marshall

Il Governo della Repubblica delle Isole Marshall ha introdotto la pratica degli incontri familiari per le reti parentali come una parte fondamentale del processo di creazione e attuazione di programmi per l'accoglienza ed il benessere dei bambini e dei ragazzi. Utilizzando i principi della competenza culturale e delle soluzioni basate sui punti di forza, il Governo ha riconosciuto che, per la stabilità di un bambino, la famiglia allargata deve essere parte del processo decisionale. Come risultato, il Codice di adozione del Paese ha demandato alle Autorità Centrali il compito di incontrarsi con la famiglia allargata per esplorare soluzioni per il bambino. I servizi di *welfare* per i bambini delle Isole hanno integrato il confronto familiare di gruppo come una delle migliori pratiche, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo e l'opinione della famiglia

allargata nel collocamento dei suoi giovani parenti. I primi segni di questa pratica sono incoraggianti. Le famiglie allargate sono generalmente molto disposte a partecipare al processo e, secondo il personale dell'Autorità Centrale, il collocamento in adozione internazionale è stato impedito a circa il 70-80 % dei casi attraverso il coinvolgimento della famiglia allargata.

Per ulteriori informazioni visitare: www.crin.org/bcn/details.asp?id=29191&themeID=1000&topicID=1000 (in inglese)

Vedi anche: Rotabi, KS, Pennell, J., Roby, JL e bunker, K.M. (2012) *Family Group Conferencing as a culturally adaptable intervention: Reforming intercountry adoption in Guatemala*, *International Social Work*, 55 (3), 402-416. DOI: 10.1177/0020872812437229 (in inglese)

PRATICHE PROMETTENTI 9.3

Assegno di assistenza legale, Australia

Nel Nuovo Galles del Sud, ai parenti affidatari viene riconosciuta un'indennità al fine di sostenerli nel loro ruolo di accudimento dei bambini all'interno della famiglia allargata. Queste indennità sono analoghe a quelle dei genitori affidatari. L'Indennità di Accudimento Statutaria è concessa ai parenti affidatari quando la responsabilità genitoriale fa capo al Ministero, mentre gli altri parenti affidatari ricevono un'Indennità di Accudimento di Supporto. Il regime di pagamento agli adulti di cura comprende disposizioni per quote più alte per i bambini con esigenze elevate e complesse, nonché ulteriore sostegno finanziario per beni e servizi (ad esempio, esigenze mediche, consulenza e assistenza nel sostenere il rapporto dal bambino con la famiglia d'origine).

Dopo che nel 2006 è stato introdotto il nuovo sistema di pagamento, i membri dei gruppi di supporto agli adulti di cura hanno riferito che questo cambiamento è stato di grande beneficio, in particolare per i nonni adulti di cura. Una delle sfide chiave da superare nell'attuazione di tale politica è stata quella di assicurare che gli adulti di cura fossero a conoscenza ed in grado di accedere ai propri diritti, visto che i lavoratori indipendenti e gli operatori hanno avuto un approccio diverso nel segnalare l'esistenza di tale sussidio.

Per maggiori informazioni vedere: *A framework of Practice for Implementing a Kinship Care Program* www.bensoc.org.au (in inglese)

7b. Orientamenti delle politiche di base

Per rispondere meglio ai diritti e alle esigenze dei bambini:

- è essenziale sviluppare un approccio integrale relativo all'offerta di accoglienza formale e informale, in modo che possano essere riconosciuti il ruolo e i punti di forza e di debolezza di entrambi e l'uso di uno di questi venga determinato in un modo coordinato e coerente (§ 69),
- la elaborazione delle politiche deve essere basata sulle prove, sull'evidenza di 'informazioni attendibili e dati statistici' (§ 69) per determinare i bisogni, individuare le pratiche di successo ed individuare le aree problematiche, piuttosto che accettare le modalità utilizzate in passato e / o perseguire un punto di vista basato sull'ideologia,

- un processo dovrebbe garantire che sia chiaramente designata in tutte le fasi la persona fisica o giuridica responsabile del bambino. Questa responsabilità dovrebbe spettare ai genitori o ai principali *caregiver*, in assenza di qualsiasi decisione contraria (§ 69: vedi anche 'responsabilità legale' al § 101-104). Questo è importante per chiarire i ruoli e le funzioni dei fornitori di accoglienza eterofamiliare in relazione a quelli di genitori e tutori, e per evitare conflitti derivanti da diversi punti di vista,
- la cooperazione tra entità pubbliche e private garantisce che la condivisione delle informazioni ed i contatti possano essere massimizzati per fornire la migliore protezione e la più appropriata forma di accoglienza eterofamiliare ad ogni bambino (§ 70).

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Sostenere un approccio basato sui dati per la definizione delle politiche

Linee Guida: § 69, 70

La raccolta e l'analisi di dati ed informazioni attendibili è essenziale per lo sviluppo di un approccio basato sui dati riguardanti lo sviluppo delle politiche e dei servizi. Questo approccio dovrebbe essere integrato da politiche chiare sulla condivisione delle informazioni che proteggono la riservatezza e l'anonimato dei bambini e delle famiglie.

La politica nazionale dovrebbe:

- Sviluppare sistemi efficaci per la raccolta nazionale dei dati al fine di fornire prove per l'elaborazione di politiche e pratiche (per ulteriori dettagli vedere [Manuale per la misurazione degli indicatori per i bambini affidati all'accoglienza istituzionale](#))
- Intraprendere una regolare raccolta ed analisi dei dati (ogni anno, se possibile) per identificare il numero dei bambini che hanno bisogno di accoglienza eterofamiliare (quelli già in accoglienza e quelli a rischio di esserlo). Dovrebbe essere esplorata una modalità di raccolta delle informazioni sui bambini in accoglienza informale
- Garantire che la raccolta dei dati comprenda: il numero dei bambini in contesti di accoglienza formale, per età, sesso e tipo di collocamento; durata media di permanenza in ogni contesto formale ed età in cui è iniziato il primo collocamento; periodicità della revisione del collocamento, dei suoi obiettivi (nei casi di emergenza, breve e lungo termine); ed i risultati per garantire il benessere del bambino in ogni tipo di situazione

- Dirigere la collaborazione nazionale con quegli enti e quelle organizzazioni che erogano accoglienza formale al fine di progettare e realizzare un sistema informativo che raccolga i dati sistematicamente
- Esigere che le agenzie di *gatekeeping* ed i servizi di accoglienza eterofamiliare conservino una documentazione appropriata e raccolgano gli indicatori di accoglienza formale. Questi dovrebbero essere monitorati attraverso processi di controllo adeguati
- Raccogliere i dati statistici sui fattori che possono portare i bambini ad essere inseriti in percorsi di accoglienza eterofamiliare, compresa la povertà, la disabilità, la disgregazione familiare, le condizioni di vita irregolari, la salute (compreso l'HIV/AIDS), e l'esclusione sociale
- Garantire che la raccolta dei dati rispetti la necessità di tutelare la riservatezza dei bambini e le loro famiglie. La raccolta dei dati dovrebbe concentrarsi su modelli di dati anonimi richiesti per l'analisi dei dati locali e nazionali e su sistemi di pianificazione. Non dovrebbero utilizzarsi informazioni che permettano l'identificazione dei casi dei singoli bambini e delle loro famiglie
- Stabilire linee guida sulla condivisione di informazioni da fornire ai servizi per l'infanzia e garantire una rete efficace ed un lavoro di squadra

7c. Le condizioni in contesti di accoglienza formale fuori dalla famiglia d'origine

i. I bambini conoscono i loro diritti

È fondamentale che i bambini conoscano e comprendano i loro diritti ed obblighi in contesti formali di accoglienza eterofamiliare (§ 72). Una mancanza di comprensione può portare a conflitti che potrebbero altrimenti essere evitati e potrebbe avere un impatto negativo sull'esito del collocamento.

ii. Meccanismi di reclamo

Oltre a quanto affermato anteriormente, le *Linee Guida* riconoscono anche la necessità che i bambini in accoglienza siano in grado, senza timore di incorrere in conseguenze negative, di esprimere preoccupazioni circa la loro situazione o terapia, confidandosi con una persona di cui si possono fidare (§ 98), e con l'accesso ad efficaci meccanismi di reclamo (§ 99). I ragazzi con esperienza di accoglienza eterofamiliare dovrebbero essere invitati a svolgere un ruolo nel processo di reclamo.

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Garantire che esistano meccanismi di reclamo

Linee Guida: § 98, 99

La politica nazionale dovrebbe sostenere in modo esplicito il diritto dei bambini a sollevare preoccupazioni e fare reclami.

Esistono delle linee guida adeguate per la gestione dei meccanismi di reclamo?

La politica nazionale dovrebbe:

- Esigere che esistano meccanismi che consentano ai bambini di inoltrare riserve informali
- Mettere in atto meccanismi chiari per le denunce formali in modo che i bambini in accoglienza eterofamiliare possano segnalare in modo sicuro le violazioni dei loro diritti, compresi gli abusi e lo sfruttamento

- Garantire che i bambini siano informati del loro diritto di fare reclami. Essi devono avere accesso ad un adulto di fiducia indipendente che li sostenga nel portare avanti una denuncia, ove necessario
- Assicurarsi che i bambini abbiano accesso ad un ricorso legale e ad una revisione giuridica. Essi devono avere accesso a rappresentanti legali e al sostegno di adulti di fiducia indipendenti, ove necessario
- Garantire che i bambini siano consapevoli della sua portata e dei limiti di riservatezza quando fanno denunce e che queste non comportano punizioni. I bambini dovrebbero ricevere un feedback sistematico su come le loro preoccupazioni e le denunce sono state trattate e quali risultati hanno portato
- Esigere che i reclami vengano registrati e siano regolarmente rivisti. Istituire un organo identificabile, imparziale ed indipendente che possa monitorare i reclami
- Raccogliere i pareri e la partecipazione costante dei bambini per migliorare i meccanismi di reclamo

iii. Offerta privata di accoglienza fuori dalla famiglia d'origine

Uno dei problemi principali nell'offerta di accoglienza eterofamiliare formale in molti Paesi è il fatto che la maggior parte dei servizi sono gestiti da privati. I fornitori spesso operano senza essere autorizzati o controllati dallo Stato, malgrado i chiari obblighi di protezione dello Stato nei confronti dei bambini così come stabilito dalla CRC.

Le *Linee Guida* prevedono che le autorità debbano elaborare i criteri in base ai quali valutare la capacità di tutti gli individui e le strutture di accoglienza per i bambini, e di utilizzare tali criteri per autorizzare e monitorare le loro attività (§ 55).

Un modo per garantire tale autorizzazione è richiedere che il fornitore di accoglienza presenti un documento in cui esprime gli obiettivi dei suoi servizi, le sue responsabilità in materia di fornitura di questi servizi, e la modalità in cui questi servizi saranno monitorati. Questo documento deve essere conforme alla CRC, alle *Linee Guida* e al diritto nazionale (§ 73). L'obiettivo principale di questo documento è quello di ottenere dal soggetto erogante un impegno scritto di adesione agli standard internazionali e nazionali. Questo serve sia per sensibilizzare la realtà di accoglienza rispetto agli standard e le aspettative dello Stato, sia per fornire un punto di riferimento concordato con il quale valutare la qualità dei loro servizi [vedi il Focus 14].

iv. Possibilità di accoglienza specifiche in particolari contesti culturali e religiosi

Nella stesura delle linee politiche, è importante rispettare le diverse forme e i contesti di accoglienza che presentano specifiche connotazioni culturali e religiose – purché siano coerenti con la CRC (§ 75). Questo è un tema importante ma spesso sensibile per molti Paesi e riguarda l'offerta di accoglienza eterofamiliare formale ed informale [[leggi il Focus 9](#)].

Per quanto riguarda le situazioni di accoglienza formali, le questioni sorte nel § 75 riguardano in particolare l'utilizzo diffuso di strutture residenziali, spesso costruite su una base religiosa, e/o si applicano a contesti in cui lo sviluppo di realtà di accoglienza di tipo familiare si trova ad incontrare una serie di ostacoli culturali e religiosi. Se queste impostazioni non si conformano strettamente agli orientamenti politici delle *Linee Guida*, devono essere attentamente discusse a livello locale e contestualizzate. Secondo le *Linee Guida*, il principio guida per stabilire l'accettabilità di promuovere tali pratiche si trova in un ampio processo di consultazione che coinvolge i leader culturali e religiosi, esperti in ambito di tutela e l'intera comunità.

Focus 10: Sostenere adeguate risposte di accoglienza tradizionali

PANORAMICA

Le *Linee Guida* (§ 75), evidenziano la necessità di garantire che siano rispettati e promossi i tradizionali meccanismi di collocamento per i bambini privi di cure genitoriali.

Tra i sostenitori più accesi dell'inclusione di questa disposizione vi erano i rappresentanti di Stati industrializzati, tra cui *First Nations* (comunità di minoranze indigene). Questi ultimi volevano essere certi che le *Linee Guida* non prescrivessero orientamenti politici o responsabilità di governo che potrebbero (passivamente o attivamente) minare le pratiche di accoglienza eterofamiliare di lungo termine di queste comunità indigene; pratiche che chiaramente necessitano di essere sostenute e preservate. Una posizione simile è stata adottata da alcuni Stati con popolazioni multiculturali. In entrambi i casi, la loro principale preoccupazione era quella di evitare ogni approccio discriminatorio nei confronti dei tradizionali sistemi di gestione da parte delle loro minoranze indigene ed etniche. Al contrario, i rappresentanti volevano riconoscere e valorizzare questi sistemi ed inserirli nell'insieme delle politiche sull'accoglienza eterofamiliare.

A livello più ampio, vi è una crescente tendenza a promuovere sistemazioni di accoglienza formalizzate (e spesso legalizzate) come le più adeguate. Questo punto di vista è stato in parte ispirato da un approccio 'occidentale' nel risolvere i problemi sociali. In alcuni ambienti, si sostiene che solo accordi formali siano in grado di fornire le garanzie necessarie per la tutela degli interessi e degli altri diritti dei bambini interessati. Ma questa visione ha una serie di conseguenze negative. In un certo qual modo, è incurante dei benefici (e li sottovaluta) derivanti dalle soluzioni di accoglienza che si basano soprattutto sulla tradizione e accordi non scritti. In tal modo, in realtà, si scoraggia l'utilizzo di sistemi e referenti informali.

La diretta conseguenza di questo approccio, specialmente nei Paesi e nelle comunità economicamente svantaggiate, dove è comune l'intervento internazionale, comporta l'ingiustificata

creazione di strutture residenziali, l'introduzione di pratiche di accoglienza eterofamiliare culturalmente sconosciute (ad esempio, l'affido formale e l'adozione), o la promozione delle adozioni internazionali. Le *Linee Guida* combattono tali iniziative.

Allo stesso tempo, va anche riconosciuto che certe pratiche tradizionali non sono sempre rispettose dei diritti del bambino. E' noto che in molti Paesi i bambini vengono collocati presso i parenti (soprattutto zii e zie) solo per essere sfruttati o discriminati. Non a caso, questo è un vero e proprio timore di molti bambini che scelgono di stabilirsi e di rimanere in famiglie guidate da bambini (§ 37, e vedi il Focus 4).

C'è ancora maggiore preoccupazione per le pratiche che prevedono l'invio di un bambino in luoghi distanti, spesso da aree rurali ad aree urbane, per vivere con i membri della famiglia, che risultano essere per il bambino semplici conoscenti o addirittura sconosciuti, e in queste situazioni, anziché ricevere un'educazione in cambio di piccoli lavori, vengono spietatamente sfruttati.

Come risultato, l'accettazione e la promozione di risposte basate sulla cultura e la religione nelle *Linee Guida* è soggetta a due principali condizioni. In primo luogo, tali pratiche dovrebbero determinare, attraverso un processo 'ampiamente partecipativo', le modalità per essere in linea con i diritti riconosciuti dei bambini (§ 75). In secondo luogo, poiché gli Stati restano il responsabile ultimo della protezione dei bambini da tutte le forme di maltrattamento e sfruttamento nelle forme di accoglienza informali, in questa particolare forma di accoglienza, è necessario prestare particolare attenzione alle pratiche che coinvolgono adulti di cura che nonostante il legame di parentela rimangono sconosciuti al bambino e/o lontani dalla sua residenza abituale (§ 79).

Focus 10: Sostenere adeguate risposte di accoglienza tradizionali (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 10.1

L'Iniziativa *Touchstones of hope*, Canada

L'Iniziativa *Touchstones of hope* è un movimento di tipo locale per la riconciliazione con il sistema Aborigeno di *welfare* dei bambini. Le "Pietre di paragone della Speranza" (*Touchstones of hope*) sono i principi guida secondo l'interpretazione della comunità aborigena per il rispetto della diversità culturale e sociale. Esse sono il fondamento di un movimento di riconciliazione che mira a rafforzare le relazioni tra gli individui, con una particolare attenzione al benessere del bambino. L'obiettivo generale è quello di individuare le lacune nei servizi e nelle politiche, definire ciò che è necessario per il miglioramento e mettere a punto i prossimi passi per avere una popolazione più sana. Il movimento mira a rimodellare i sistemi di tutela dei bambini in modo da promuovere le culture ed i valori aborigeni per garantire il successo di tutti i bambini aborigeni, dei giovani e delle famiglie.

Come parte del processo di sviluppo di questa iniziativa, è stata condotta una valutazione condivisa in modo che gli Aborigeni potessero spiegare ai servizi sociali la loro visione all'interno del contesto culturale che costituisce l'esperienza della comunità. Questa fase ha aiutato ad accrescere la

collaborazione tra i gruppi che lavorano nell'ambito del *welfare* dei bambini, a sostenere pratiche più rispettose del bambino da parte degli operatori, e ha supportato le famiglie nell'apprendere nuove competenze di gestione, che hanno permesso loro di riunirsi in seguito con i loro figli. I partecipanti hanno sottolineato che l'autodeterminazione è cruciale per la realizzazione di un futuro migliore per i bambini e i giovani aborigeni. Professionisti, membri della comunità ed i leader hanno giovato della possibilità di condividere le conoscenze con gli altri. Il personale dei servizi sociali ha fatto riferimento ad interazioni maggiormente collaborative con le famiglie aborigene e a migliori risultati per i bambini ed i giovani grazie alla loro partecipazione all'iniziativa Pietre di paragone della Speranza. I partecipanti hanno inoltre espresso il loro entusiasmo per il profondo impegno nel processo di riconciliazione, pur riconoscendo la difficoltà di preservare il coinvolgimento delle persone chiave nel lungo termine.

Per maggiori informazioni vedere: *Reconciliation in Child Welfare: Touchstones of Hope for indigenous Children, Youth, and Families* <http://www.fncaringociety.com/touchstones-hope> (in inglese)

PRATICHE PROMETTENTI 10.2

Affido tradizionale nel Kurdistan iracheno

Un esempio di supporto alle risposte di adeguate e tradizionali forme di accoglienza eterofamiliare si può trovare nel Kurdistan iracheno, dove i bambini orfani sono accolti sia da parenti sia da famiglie che non hanno legami di parentela all'interno della regione. Questa forma di sostegno si basa sul sistema familiare tradizionale del Kurdistan, che permette agli orfani di essere integrati all'interno della famiglia affidataria. Prendersi cura di un orfano conferisce status sociale ed è visto come la garanzia di un posto in paradiso secondo la religione Islamica. È stato intrapreso uno studio per confrontare lo sviluppo di questi bambini accolti in affido tradizionale (n = 94) e negli 'orfanotrofi' (n = 48) e si è riscontrato un miglioramento più marcato dei livelli di attività e di riduzione dei sintomi psicologici e dei livelli di stress post-traumatico tra quelli

accolti in affido tradizionale rispetto a quelli accolti negli 'orfanotrofi'. Lo studio mette in evidenza il beneficio del sistema di accoglienza tradizionale come una politica sociale importante che dovrebbe essere applicata per evitare conseguenze negative impreviste dovute all'importazione di un tipo di intervento occidentale.

Per maggiori informazioni vedere: Ahmad, A., Qahar, J., Siddiq, A., Majeed, A., Rasheed, J., Jabar, F. and Von Knorring, A.-L. (2005). *A 2-year follow-up of orphans' competence, socioemotional problems and post-traumatic stress symptoms in traditional foster care and orphanages in Iraqi Kurdistan*. *Child: Care, Health and Development*, 31, 203-215. doi: 10.1111/j.1365-2214.2004.00477.x www.anst.uu.se/abduahma/Original%20articles/c6.%20A%20two-year%20follow-up%20of%20orphans.pdf (in inglese)

v. Sviluppo e protezione del bambino

Sebbene le condizioni generali di fornitura di accoglienza fissate nelle *Linee Guida* affrontino naturalmente i bisogni fisici e materiali dei bambini – nutrizione (§ 83), assistenza sanitaria (§ 84) ed alloggio (§ 89, 91) – l'enfasi principale è posta su altri aspetti dello sviluppo ed, in particolare, della protezione del bambino.

Le disposizioni per lo sviluppo dei bambini vanno dall'accesso all'istruzione e alla formazione professionale (§ 85), all'insistenza che i bambini possano mantenere il contatto con la famiglia ed altre persone familiari (§ 81-82), allo sviluppo ottimale dei bambini con bisogni speciali (§ 86) e di neonati e bebè (§ 87), e all'importanza che gli adulti di cura mettono nella creazione di relazioni educative con i bambini di cui si occupano (§ 90). La selezione e le competenze professionali degli adulti di cura sono chiaramente cruciali nel promuovere lo sviluppo del bambino e garantirne la protezione: questo è riconosciuto in linea generale nel § 71, con una riflessione più approfondita in seguito nelle *Linee Guida* (in particolare § 105-107 e 113-117).

È nel campo della protezione, tuttavia, che si trova la maggior parte delle disposizioni più innovative delle *Linee Guida*.

vi. Stigmatizzazione

Le *Linee Guida* prestano una particolare attenzione alla prevenzione della stigmatizzazione dei bambini in ambienti di accoglienza eterofamiliare – un tema sul quale i giovani con una esperienza di accoglienza eterofamiliare hanno spesso espresso particolare preoccupazione. Due disposizioni possono essere citate a questo proposito:

- Nella fase di ammissione di un bambino, in particolare se questa è contestata dai genitori, il trasferimento deve essere ben organizzato. La mancanza di pianificazione in anticipo può rendere questo processo molto preoccupante per il bambino, che può anche arrivare a provare vergogna nei confronti della famiglia e della comunità territoriale. Ciò spiega il riferimento (§ 80) al coinvolgimento, in linea di principio, di personale "in borghese" che può essere molto meno visibile e quindi meno stigmatizzante. L'inserimento del termine 'in linea di principio' nelle *Linee Guida* è stato richiesto da alcune delegazioni che, pur d'accordo con l'idea fondamentale di tale disposizione, sentivano che c'erano occasioni in cui l'intervento di funzionari in uniforme potrebbe essere necessario per risolvere in maniera più efficace una situazione eccezionalmente difficile.

- La menzione della necessità di 'ridurre al minimo l'identificazione di un bambino che si trova in un contesto di accoglienza eterofamiliare' (§ 95), è un importante passo in avanti nella lotta contro la stigmatizzazione. Le strutture residenziali non dovrebbero essere identificate da grandi cartelli che li segnalano come 'orfanotrofo' o 'casa per i disabili', né i veicoli utilizzati per il trasporto dei bambini loro affidati dovrebbero essere etichettati in modo simile. Tali segni distintivi sono comuni in tutto il mondo, ma il rispetto per i bambini in questione significa che la loro accettabilità deve essere senza dubbio messa in discussione.

vii. Religione

Notevole anche la disposizione che preserva non solo i diritti dei bambini di partecipare alla vita religiosa e spirituale ma vieta anche tentativi da parte del soggetto che eroga accoglienza di cambiare la loro religione o credo (§ 88). Questa disposizione è vincolata ad uno dei 'principi generali' delle *Linee Guida*: che l'offerta di modalità di accoglienza eterofamiliare non dovrebbe mai essere diretta a promuovere gli obiettivi religiosi dei fornitori (§ 20). Questo risponde alla spiacevole frequenza con cui ciò si verifica, più comunemente nei Paesi in cui è prevista l'accoglienza eterofamiliare da parte di soggetti privati controllati in modo insufficiente.

viii. Uso della forza e delle restrizioni

Le terapie e le punizioni nei contesti di accoglienza eterofamiliare sono coperti dal diritto internazionale in materia di tortura ed atti connessi (§ 96). Le *Linee Guida* richiamano questi temi ed in particolare l' 'uso della forza e delle restrizioni' (§ 97). Sebbene tali misure dovrebbero costituire l'ultima risorsa ed essere soggette a severe limitazioni ai sensi della legge, si riconosce – anche per i ragazzi con una esperienza di accoglienza eterofamiliare – che ci sono occasioni estreme, in cui la forza e/o le restrizioni sono necessarie per tutelare gli altri bambini e adulti nel contesto di accoglienza. Al contrario, la somministrazione di droghe e farmaci per qualsiasi motivo che non siano i fini terapeutici deve essere vietata in tutte le circostanze.

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Uso della disciplina, della forza e delle restrizioni

Linee Guida: § 96, 97

Le *Linee Guida* ricordano che il diritto internazionale vieta l'uso della disciplina o della gestione del comportamento sotto forma di 'tortura, trattamento crudele, inumano o degradante' (§ 96). Inoltre, le *Linee Guida* pongono limiti severi all'uso della forza e delle restrizioni (§ 97) ed il divieto di qualsiasi terapia che possa compromettere la salute fisica o mentale di un bambino.

Fornire orientamenti adeguati sulla disciplina e la punizione

- Vietare per legge ogni forma di violenza contro i bambini in accoglienza eterofamiliare
- Garantire che tutti i professionisti e gli adulti di cura siano consapevoli delle diverse forme di violenza fisica, tra cui gli abusi fisici, psicologici e verbali
- Stabilire delle istruzioni chiare e rigorose in tutto il sistema di accoglienza eterofamiliare per quanto riguarda le tecniche accettabili di gestione del comportamento e le misure disciplinari

- Disporre di politiche di protezione del bambino, che garantiscano che le esigenze dei bambini siano adeguatamente soddisfatte
- Garantire che dei corsi di formazione e sensibilizzazione in materia di disciplina e punizione, in linea con la CRC, le *Linee Guida* e la legge sui diritti umani internazionali, siano previsti per i professionisti e gli adulti di cura
- Esigere la formazione per gli adulti di cura in tecniche di de-escalation non violente e, ove necessario, dell'uso appropriato della contenzione fisica
- Garantire che i bambini siano consapevoli delle politiche sui provvedimenti disciplinari, la gestione del comportamento e l'uso della forza e delle restrizioni e sappiano come manifestare preoccupazioni e presentare reclami
- Esigere che vengano tenuti e controllati registri sull'uso generale della disciplina e delle restrizioni fisiche
- Garantire che la somministrazione di droghe e farmaci sia usata solo per esigenze terapeutiche e supervisionata da specialisti

ix. Eccesso di protezione

Accanto a tutte queste misure di protezione, i ragazzi con una esperienza di accoglienza eterofamiliare hanno sottolineato i pericoli derivanti da un 'eccesso di protezione' dei bambini in accoglienza. Le loro preoccupazioni sono riflesse in tre punti delle *Linee Guida*. In primo luogo, vi sono importanti avvertimenti contro quelle misure che irragionevolmente limitano i bambini nella 'libertà e nella condotta' nel nome della protezione (§ 92-93), ed un'altrettanto importante disposizione ricorda che i bambini dovrebbero essere incoraggiati ad assumersi la responsabilità

di decisioni che implicano un 'accettabile' livello di rischio (§ 94). Troppo spesso, hanno dichiarato i ragazzi, per motivi 'di salute e sicurezza' viene impedito ai bambini di prendere iniziative che i loro coetanei che vivono nelle loro famiglie avrebbero il permesso di prendere. Si è ritenuto che tali norme siano state progettate per rendere più semplice la gestione dell'accoglienza, e per proteggere chi eroga accoglienza piuttosto che i bambini. I ragazzi ritengono che questo approccio li abbia messi in posizione di svantaggio rispetto ai loro coetanei al momento di lasciare il contesto di accoglienza eterofamiliare.

AMBITI DI ACCOGLIENZA



In questo capitolo troverai:

8a. Responsabilità legale

8b. Elementi chiave per le agenzie ed i responsabili delle strutture di accoglienza formale

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Definire gli standard per la dotazione di risorse ai servizi e alle strutture di accoglienza formale

8c. Affidamento e ambiti di accoglienza residenziali

i. L'opzione dell'affido

Focus 11: Sviluppare sistemi di accoglienza familiare

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: *Incontri miracolosi – Family Links*, Colombia
 - Case Study 2: Strategie di accoglienza in affido per bambini a rischio, Togo
 - Case Study 3: Programma di affido sviluppato dal *Farm Orphan Support Trust* in Zimbabwe

ii. L'opzione dell'accoglienza residenziale

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Offrire soluzioni di accoglienza residenziale

iii. Minorenni in conflitto con la legge



Contesto: Comprendere le *Linee Guida*

Questo capitolo riguarda il secondo gruppo di questioni considerate nella Parte VII delle *Linee Guida* ([§ 101-136](#)), con particolare attenzione ai ruoli e alle responsabilità dei soggetti coinvolti nella fornitura di accoglienza eterofamiliare.

8a. La responsabilità legale

Il primo problema affrontato è quello della responsabilità giuridica del bambino quando i suoi genitori sono assenti o non in grado di prendere 'decisioni giorno per giorno' nel superiore interesse del bambino. L'obiettivo di queste disposizioni ([§ 101-104](#)) è quello di garantire che ci sia sempre una persona riconosciuta legalmente o un organismo incaricato di prendere decisioni quando i genitori non sono in grado di farlo. Le basi di questa preoccupazione sono indicate come 'principio generale' delle *Linee Guida* ([§ 19](#)).

Nonostante un accordo generale su questo obiettivo, la redazione di tali disposizioni ha incontrato difficoltà per diversi motivi. In molti Paesi, a un 'tutore' verrebbe data la responsabilità legale ma, in altri, il concetto di 'tutela'

implica l'accudimento del bambino nella propria casa. Quindi, il termine 'tutore' non poteva essere utilizzato in questa sezione delle *Linee Guida*. In alcuni Paesi, la responsabilità giuridica può essere assegnata ad un'agenzia invece che a una persona designata, da qui il riferimento necessario ad una 'persona o entità'. Altrove, anche se la legge prevede la possibilità di conferire la responsabilità legale, in pratica accade molto raramente: è più probabile che la responsabilità venga riconosciuta in modo pragmatico, in linea con l'idea che i principali *caregiver* possano essere ritenuti responsabili del bambino in assenza dei genitori ([§ 69](#)).

In sintesi, il messaggio chiave delle *Linee Guida* è che un bambino non dovrebbe mai essere lasciato in un 'terra di nessuno', dove nessuno è competente e responsabile di assicurare che il suo superiore interesse e gli altri diritti vengano tutelati e promossi. Questo ruolo protettivo dovrebbe essere approvato e accettato, se possibile, con decisione legale, o secondo una modalità che non rischi di essere impugnata da un Tribunale.

8b. Elementi chiave per le agenzie ed i responsabili delle strutture di accoglienza formale

Questa sezione si occupa di ‘agenzie e strutture responsabili dell’accoglienza formale’ ([§ 105-117](#)) e fornisce una revisione dettagliata dei requisiti generali richiesti ai fornitori di accoglienza, alcuni dei quali sono indicati in precedenza nelle *Linee Guida*. Ad esempio, oltre a ricordare che i fornitori devono essere registrati ed autorizzati ad operare (cfr. [§ 55](#)), mette in evidenza le questioni da prendere in considerazione nell’esaminare le richieste in tal senso (§ 105). Analogamente, qui è ulteriormente esplorata la necessità di dichiarazioni scritte sulla politica e la pratica, già espresse nel [§ 73](#), ([§ 106](#)).

Inoltre, alcune questioni chiave vengono menzionate per la prima volta in questa sezione. Una di queste è l’importanza del mantenimento dei registri ([§ 109-112](#)), soprattutto per quanto riguarda i dati su ogni bambino nel contesto di accoglienza. L’accento è posto sulla portata delle informazioni richieste (ad esempio, l’inclusione della situazione familiare), l’obbligo che siano aggiornate e approfondite, e la questione dell’accesso alla documentazione. Il principio di riservatezza è rispettato, ma è concesso l’accesso ai professionisti autorizzati, oltre al bambino e, generalmente, alla famiglia interessata. Quando il bambino e / o la famiglia consultano la documentazione, deve essere possibile usufruire di una consulenza prima, durante e dopo. Possibili controversie o questioni delicate possono essere discusse e, se necessario, alcuni aspetti della documentazione possono essere spiegati.

Questa parte delle *Linee Guida* si occupa anche di problemi del personale. Richiede che vengano stabiliti per iscritto gli standard di assunzione ([§ 106](#)), e che venga messo a punto un codice di condotta per tutto il personale e per ogni funzione ([§ 107](#)). Inoltre, esige che, prima dell’assunzione, venga effettuata una valutazione di idoneità del candidato a lavorare con i bambini ([§ 113](#)). Questa valutazione potrebbe includere controlli penali e su altri aspetti della vita dell’operatore, anche se non è stato possibile specificare la tipologia di requisiti nelle *Linee Guida*, data la diversità delle realtà nazionali.

Uno dei problemi nell’offerta di accoglienza eterofamiliare è lo status spesso basso del personale, che si riflette in salari bassi e, spesso, in una formazione inadeguata. Tali condizioni di lavoro hanno un effetto negativo sulla motivazione e sulla qualità dell’accoglienza. Possono anche portare ad alti tassi di turnover del personale, impattando ulteriormente sulla qualità dell’accoglienza. Le *Linee Guida* sottolineano l’importanza di condizioni positive di lavoro ([§ 114](#)) e di un’adeguata formazione del personale ([§ 115](#)), compreso l’approccio ai problemi comportamentali ([§ 116](#)) e di rapportarsi con i bambini con bisogni speciali ([§ 117](#)).

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Definire gli standard per la dotazione di risorse ai servizi ed alle strutture di accoglienza formale

Linee Guida: § 71, 84, 87, 89, 90, 106, 107, 113-117

Garantire reclutamento, selezione, formazione, occupazione, supervisione, supporto e registrazione di alta qualità degli adulti di cura formali (§ 71) aiuta ad assicurare che le persone che si occupano dei bambini abbiano le competenze, le conoscenze, le qualità ed i valori necessari per soddisfare in modo efficace il gran numero di esigenze dei bambini loro affidati.

La politica nazionale dovrebbe:

- Fornire una guida per la formazione e la qualificazione degli adulti di cura
- Fornire una leadership nazionale sull'accoglienza di alta qualità attraverso l'investimento nella forza lavoro degli adulti di cura, impegnata ad occuparsi di tutti i bambini ed in grado di riconoscere l'importanza di soddisfare i bisogni individuali dei bambini
- Garantire che vi sia un riconoscimento dello status professionale di coloro che lavorano nell'accoglienza eterofamiliare
- Prevedere che le condizioni di lavoro, compresa la remunerazione, siano correlate alla situazione professionale della forza lavoro degli adulti di cura e consentire loro di svolgere le loro funzioni secondo i massimi standard in ogni momento
- Impegnarsi perché gli operatori dell'accoglienza formale siano adeguatamente qualificati e formati, e abbiano costantemente l'opportunità di sviluppo professionale
- Garantire una formazione adeguata e l'assunzione di lavoratori del sociale con competenze specialistiche nella protezione e nel benessere dei bambini.

Delineare le competenze e le conoscenze che devono essere offerte dal punto di vista formativo. Gli elementi fondamentali dovrebbero essere:

- Accudimento in senso generale, che favorisce la salute e il benessere dei bambini, con particolare attenzione alla formazione sulla cura dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali
- Formazione su: la centralità dello sviluppo del bambino, la teoria dell'attaccamento, il sostegno alle capacità di recupero dei bambini, il mantenimento delle relazioni familiari ed i diritti dei bambini

- Formazione sull'osservazione della famiglia per favorire il reinserimento dei bambini nelle loro famiglie
- Enfasi sull'importanza di un'appropriate relazione tra operatori e bambini, compreso il riconoscimento del ruolo degli adulti di fiducia nel sostenere i bambini ad esprimersi
- Sforzi proattivi di sensibilizzazione per contrastare la stigmatizzazione e la discriminazione dei bambini in accoglienza eterofamiliare

Mettere in atto politiche nazionali sugli standard di pratica professionale

- Garantire che gli operatori siano sottoposti ad adeguate procedure di selezione nel corso del processo di assunzione. Queste procedure dovrebbero identificare le capacità, l'esperienza ed i requisiti professionali richiesti ed includere controlli di protezione dell'infanzia
- Assegnare agli accompagnatori ruoli ben definiti e una regolare supervisione, e garantire che siano in atto le procedure per il monitoraggio e la valutazione degli standard di accoglienza
- Impiegare un numero sufficiente di operatori per affrontare carichi di lavoro realistici con specifica attenzione alla quantità di pratiche degli operatori sociali e degli educatori
- Assicurarsi che gli operatori siano in grado di sostenere la partecipazione dei bambini e il loro diritto ad avere voce in capitolo nei procedimenti formali e nelle loro attività quotidiane
- Consentire agli operatori di sostenere i bambini nel raggiungere il loro pieno potenziale nelle aree che promuovono il loro benessere, come l'istruzione, la salute ed il gioco
- Assicurarsi che gli operatori supportino e facilitino il contatto tra i bambini e i loro genitori, le famiglie e le comunità quando è opportuno
- Costruire la consapevolezza tra i soggetti che erogano i servizi e gli operatori del potenziale effetto negativo dell'accoglienza istituzionalizzante sullo sviluppo del bambino e fornire una formazione su altri e nuovi approcci all'accoglienza eterofamiliare
- Assicurarsi che i soggetti che erogano di servizi e gli operatori siano formati per facilitare il rintracciamento della famiglia per sostenere la riunificazione delle famiglie
- Richiedere che nella valutazione e nei processi di pianificazione si riscontri un impegno alla riservatezza e al coinvolgimento dei bambini.

8c. Affidato e ambiti di accoglienza residenziale

Le seguenti sotto-sezioni riguardano questioni specifiche per le due tipologie di base di accoglienza eterofamiliare formale: l'affido ([§ 118-122](#)) e l'accoglienza residenziale ([§ 123-127](#)).

i. L'opzione dell'affido

Le principali aree di interesse di tali disposizioni sono la necessità di una adeguata preparazione e formazione, ed il bisogno di una procedura per l'abbinamento di un bambino ai genitori affidatari più adatti a soddisfare le sue esigenze, in modo da massimizzare la probabilità di esito positivo del collocamento. Le *Linee Guida* sono anche innovative nella ricerca di miglioramenti. Si è convenuto che l'affido è un compito complesso ed altamente specializzato che merita un maggiore riconoscimento. Una lamentela spesso sentita dai genitori affidatari è che mancano le opportunità per esprimere le proprie preoccupazioni ed idee che potrebbero influenzare positivamente la politica su questa opzione di accoglienza eterofamiliare. Questo tema viene affrontato



nel [§ 121](#). C'è stato anche consenso sui potenziali benefici dell'incoraggiare i genitori affidatari a formare associazioni. Queste potrebbero servire sia come mezzo per fornire sostegno reciproco attraverso un forum dove possono esprimere preoccupazioni e / o imparare dall'esperienza di altri, sia come un mezzo più efficace di portare avanti il loro punto di vista per influenzare la pratica e la politica ([§ 122](#)).

Focus 11: Sviluppare sistemi di accoglienza familiare

PANORAMICA

Nella gamma di opzioni di accoglienza eterofamiliare necessarie a garantire la disponibilità di ambienti di accoglienza in grado di rispondere alle diverse esigenze e circostanze di ogni bambino (§ 54), la priorità deve essere data alla promozione delle 'soluzioni familiari e di comunità' (§ 53). Queste possono essere formali, basate sulla consuetudine o informali (§ 69, 75, 76). Sviluppare tali soluzioni è anche una pre-condizione necessaria per l'attuazione di una strategia di de-istituzionalizzazione praticabile.

Dove si tratta di fornire un sostegno maggiore all'estensione delle tradizionali strategie di supporto, il principale problema è spesso un'allocatione delle risorse. Può essere difficile raggiungere un accordo per deviare i fondi da altre forme di accoglienza ed identificare ulteriori fonti di finanziamento. Garantire questi tipi di cambiamento nel finanziamento può essere un processo lungo e delicato, e la resistenza attiva a tale approccio è generalmente limitata a determinati gruppi. Gli interessi di questi gruppi spesso sono quelli di preservare l'attuale sistema di ripartizione dei fondi [leggi il Focus 13].

Al contrario, quando viene considerata la promozione di tipi più formali di accoglienza familiare, il processo può essere molto più complesso. Per la maggior parte dei Paesi nel mondo, l'affido formale e accordi analoghi sono pratiche sconosciute. In alcune società, l'idea di accogliere un bambino estraneo nella propria casa di famiglia va contro costumi e valori. Può anche essere difficile concepire l'idea di prendere dei bambini in casa e sviluppare con loro una relazione affettiva, sapendo che prima o poi se ne dovranno andare. Altrove, c'è poca o nessuna esperienza di un sistema amministrativo che prevede che i bambini vengano collocati in una famiglia vicariante. In questi casi, vi è un fondamentale ostacolo di accettazione da superare. Questo problema si aggiunge alla necessità di mettere in piedi un meccanismo decisionale funzionale che possa essere estraneo al modo in cui le comunità affrontano i problemi di tutela dei bambini

Se affrontare queste sfide con successo si è dimostrato possibile in molti casi, tali situazioni devono essere

avvicinate e trattate con sensibilità e pragmatismo. Oltre a sottolineare i benefici, per la maggior parte dei bambini, dell'accoglienza familiare rispetto a quella delle strutture residenziali, si è spesso ritenuto che il costo di sostenere un bambino in affido è inferiore.

Questo può portare a pensare che le forme di accoglienza familiari siano viste come una opzione di gran lunga più economica. Ciò sarebbe vero qualora si trattasse semplicemente di coinvolgere un numero sufficiente di famiglie che si offrono volontarie per esperienze di accoglienza a fronte di una compensazione finanziaria minima. Ma non è ovviamente questo il caso.

Le *Linee Guida* sono chiare sulla necessità di 'condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, [che] siano tali da massimizzare la motivazione' degli adulti di cura (§ 114). Si spiega anche nel dettaglio l'importanza della qualità riguardo 'le competenze professionali, la selezione, la formazione e la supervisione di [tutti] gli adulti di cura' (§ 71), fornendo 'una preparazione speciale, sostegno e servizi di consulenza per i genitori affidatari' prima, durante e dopo i collocamenti (§ 120), e prevedendo un sistema per assegnare il bambino ai potenziali genitori affidatari (§ 118). Questi diversi aspetti della garanzia di qualità che permettono all'affido di costituire una valida risposta ai bisogni dei bambini, hanno notevoli implicazioni sulle risorse. Gli iniziali costi-per-bambino nell'affido possono non essere dissimili da quelli di alcuni ambiti di accoglienza residenziale.

Il punto è che l'accoglienza familiare tende ad essere più conveniente per la maggior parte dei bambini. Essa risponde non solo in modo più appropriato alla maggior parte delle esigenze dei bambini, ma spesso evita le spese a lungo termine legate ad esiti di accoglienza insoddisfacenti. È fondamentale che il costo-efficacia di un'accoglienza eterofamiliare di qualità non sia solo un obiettivo in termini di riduzione dei costi ma l'elemento determinante di politiche e pratiche in questo ambito.

Focus 11: Sviluppare sistemi di accoglienza familiare (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Linee Guida: §118-122

L'affido è generalmente visto come parte integrante dell'accoglienza eterofamiliare e fornisce accoglienza ai bambini in contesti familiari. Gli adulti di cura affidatari richiedono un supporto specifico e l'accesso alla formazione e allo sviluppo per garantire che siano in grado di fornire accoglienza di alta qualità ai bambini.

La politica nazionale dovrebbe:

Sostenere l'affido di qualità

- Sviluppare un quadro di politica nazionale per l'affido che contribuisca al piano nazionale dello Stato sull'accoglienza eterofamiliare
- Fornire finanziamenti tali che l'affido sia adeguatamente sostenuto e sviluppato come una forma di accoglienza eterofamiliare quando i bambini ne hanno bisogno
- Garantire che vi sia la regolamentazione e il monitoraggio dell'affido
- Promuovere la consapevolezza del ruolo dell'affido per reclutare nuovi adulti di cura affidatari ed evidenziare il loro contributo nell'accoglienza dei bambini
- Promuovere la conoscenza della gamma di opzioni di affido tra cui collocamenti di emergenza, accoglienza 'di sollievo', collocamenti a breve e lungo termine
- Garantire che la forza lavoro del sociale che si occupa dei bambini sostenga bambini e genitori affidatari come parte del suo ruolo nel supportare l'accudimento e la protezione dei bambini

Sostenere i diritti dei bambini in affido

- Garantire che i genitori affidatari supportino il diritto dei bambini di partecipare alle decisioni che li riguardano
- Garantire che i bambini in affido siano in contatto con i loro genitori, la famiglia allargata, gli amici e la comunità
- Prevedere meccanismi che permettano ai bambini di esprimere le loro preoccupazioni o i reclami formali ed informali

- Esigere che i fratelli siano collocati insieme nell'affido a meno che non vi siano motivi validi per non farlo

Investire nell'affido

- Investire risorse in programmi di affido in modo che l'affido sia ampiamente disponibile come opzione di accoglienza familiare nell'ambito dell'accoglienza eterofamiliare
- Riconoscere la varietà dei collocamenti in affido che dovrebbero essere disponibili e garantire l'appropriatezza per i bambini con una gamma di esigenze
- Fornire un sostegno finanziario ai genitori affidatari per il mantenimento dei bambini e come compenso per l'accoglienza
- Intraprendere attività di ricerca sull'impatto e sui risultati dell'affido per i bambini

Fornire supporto e formazione ai genitori affidatari

- Porre in essere strategie per reclutare, selezionare e accreditare adulti di cura affidatari
- Fornire un supporto ed una formazione adeguata che includano lo sviluppo del bambino e l'attaccamento, i diritti ed il benessere dei bambini
- Fornire supporto e formazione agli adulti di cura affidatari che si prendono cura dei bambini con disabilità e altre esigenze speciali
- Assicurarsi che gli adulti di cura affidatari abbiano accesso all'accoglienza diurna e all'accoglienza di supporto, ai servizi sanitari ed educativi per soddisfare le esigenze dei bambini con disabilità e altre esigenze speciali
- Garantire che gli adulti di cura affidatari possano partecipare alle discussioni e decisioni su questioni relative ai bambini da loro accolti, nonché contribuire allo sviluppo delle politiche in materia di affido dei bambini
- Sostenere lo sviluppo di reti di genitori affidatari per facilitare lo scambio di esperienze, competenze e sostegno

Focus 11: Sviluppare sistemi di accoglienza familiare (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 11.1

Incontri miracolosi – Family Links, Colombia

Questo progetto, sviluppato da una ONG locale, *Kidsave* Colombia, in collaborazione con il governo colombiano, si propone di fornire ai bambini e ai giovani l'opportunità di vivere all'interno di una famiglia affidataria, se necessario. Il programma è stato sviluppato nel corso di 27 mesi a partire dal 2006 al 2008. I bambini e i giovani coinvolti in questo progetto provenivano da famiglie in cui avevano subito un abuso, negligenza, mancanza d'affetto e scarso attaccamento ai loro genitori naturali e molti dei bambini e giovani hanno avuto problemi di dipendenza. Nel complesso, la maggioranza dei bambini e dei giovani aveva trascorso un terzo della loro vita nel sistema di accoglienza eterofamiliare. Il progetto aveva quattro componenti principali: la formazione ed il potenziamento delle

capacità delle agenzie; il supporto ai bambini / ragazzi e alle famiglie affidatarie, per migliorare l'interazione e la costruzione di relazioni; la sensibilizzazione per influenzare gli atteggiamenti dei leader politici e dei decisori in relazione a bambini/ragazzi senza famiglie d'origine. Una valutazione esterna ha fatto emergere che i bambini e i giovani sono stati aiutati a sviluppare competenze sociali e la loro rete sociale, il che ha contribuito a rafforzare l'integrazione della famiglia, e che i bambini e i ragazzi hanno mostrato un'interazione positiva sia verso gli adulti che i bambini all'interno della famiglia affidataria. Anche il *feedback* dalle famiglie affidatarie è stato molto positivo ed il programma ha superato le loro aspettative.

Per ulteriori informazioni visitare: www.kidsave.org.co

PRATICHE PROMETTENTI 11.2

Strategie di accoglienza in affido per bambini a rischio, Togo

L'accoglienza istituzionalizzante è stata a lungo l'opzione preferita per la protezione dei bambini vulnerabili in Togo, dove ci sono più di 250 istituti privati. Da questo approccio sono derivati numerosi problemi, tra cui la mancanza di accesso alla protezione ed il rischio di sfruttamento, violenza e abuso. Il governo del Togo ha sviluppato, in collaborazione con i partner UNICEF, *Plan Togo e Terre des Hommes*, una strategia di accoglienza in affido per i bambini vulnerabili. L'obiettivo è quello di migliorare la protezione ed il benessere dei bambini senza cure genitoriali. Al fine di attuare questa strategia nelle forme di accoglienza familiare, sono state condotte una serie di attività, tra cui: la sensibilizzazione per reclutare famiglie affidatarie, la formazione di potenziali famiglie affidatarie, l'accreditamento delle famiglie ospitanti, il collocamento all'interno di famiglie affidatarie ed il monitoraggio dei bambini. Il governo, con il sostegno dell'UNICEF, ha rafforzato il proprio sistema nazionale di protezione dei bambini vulnerabili creando un sistema centralizzato come riferimento per i bambini senza cure genitoriali, un centro di orientamento che fornisce un rifugio d'emergenza un centro di orientamento che fornisce un rifugio d'emergenza ed

il monitoraggio di tutti i bambini privi di cure genitoriali o a rischio; così come un *team* interdisciplinare di sostegno (consulenza, riabilitazione e reinserimento) per i bambini all'interno delle famiglie affidatarie. L'applicazione di questa strategia ha fatto scendere il numero di bambini vulnerabili presenti negli istituti, ha istituito un meccanismo nazionale per la raccolta di informazioni sui bambini vulnerabili e sostenuto lo sviluppo di un sistema di welfare per i bambini in accoglienza eterofamiliare. Attualmente, il governo sta documentando la strategia, estendendola a tutte le comunità, comprese le zone rurali e rafforzando, in ogni villaggio, i membri delle commissioni specializzate sulla protezione dell'infanzia in modo da poter monitorare efficacemente i bambini in affido.

Per maggiori informazioni vedi: Azambo-Aquitame, A. (2012, Maggio), *Mobilisation autour du Renforcement de la Famille et de la Prise en Charge Alternative, Senegal*: Presentazione: *Linee Guida sull'accoglienza eterofamiliare*. "Lignes Directrices sur la Prise en Charge Alternative. Impact sur la prise en charge des enfants privés de protection parentale au Togo" <http://www.conf-famillepriseencharge-dakar.com/> (in francese)

Focus 11: Sviluppare sistemi di accoglienza familiare (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 11.3

Programma di affido sviluppato dal *Farm Orphan Support Trust* in Zimbabwe

Il programma *Farm Orphan Support Trust* (FOST) è stato implementato come mezzo per rispondere ai problemi dei bambini rimasti orfani (soprattutto da causa di HIV / AIDS) nelle zone agricole commerciali dello Zimbabwe. Poiché queste comunità di lavoratori immigrati si erano in gran parte staccate dalle loro reti di famiglie allargate, quando i bambini sono rimasti orfani l'opzione più comune è stata quello di metterli in un istituto lontano dai loro ambienti familiari. In alternativa, l'affido era un concetto culturalmente estraneo e si è dovuto intraprendere un attento lavoro per promuovere il concetto all'interno delle comunità agricole. A livello locale, sono stati istituiti dei comitati per il benessere dei bambini (CWC, in inglese), spesso sostenuti da un rappresentante dei bambini accolti designato da FOST. Insieme, hanno identificato e sostenuto i bambini colpiti da HIV / AIDS e, in seguito alla morte dei loro genitori, hanno preso tutte le misure possibili per garantire che i bambini venissero collocati all'interno della famiglia allargata. Dove questo è stato impossibile, hanno cercato case-famiglia per i bambini. I potenziali genitori affidatari sono stati identificati dai CWC ed è stato istituito un modello di riunioni periodiche con i genitori affidatari per discutere di questioni e problemi di interesse comune, offrendo formazione a livello informale

su questioni come la terapia psicosociale. Il rappresentante dei bambini faceva visite regolari alle case degli affidatari per monitorare e supportare il collocamento. È stato fornito supporto materiale (ad esempio, per le tasse scolastiche e le uniformi), se necessario, e l'assistenza di un agricoltore esperto ha incoraggiato e facilitato l'autosufficienza della famiglia.

I genitori affidatari hanno assunto il loro ruolo volontariamente, cosa che ha contribuito alla qualità dell'accoglienza, preferendo una modalità informale di affido a qualsiasi accordo più formale, come la tutela o l'adozione. Il motivo sembra essere quello che, nella cultura Shona, le credenze tradizionali degli antenati rendono difficile alle famiglie occuparsi di un bambino se non ha lo stesso totem. L'affido invece colloca il bambino in una condizione di 'ospite', che si basa sulla tradizione del buon trattamento da riservare agli ospiti.

Per maggiori informazioni vedere: *A Sense of Belonging: Case Studies in positive care options for children*

www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/a-sense-of-belonging-case-studies-in-positive-care-options-forchildren (in inglese)

ii. L'opzione di accoglienza residenziale

Per quanto riguarda i requisiti che devono essere soddisfatti dai fornitori di accoglienza residenziale, le *Linee Guida* prevedono che le strutture debbano essere piccole, ed organizzate per assomigliare, per quanto possibile, ad una situazione d'accoglienza di tipo familiare o di piccolo gruppo. Tutto ciò fa eco alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa (2005) e mette in evidenza la differenza tra quella che può essere l'accoglienza residenziale 'appropriata', rispetto ad un collocamento 'istituzionalizzante' (§ 122). Collegata a questa vi è la

necessità di avere a disposizione personale sufficiente in grado di fornire un'attenzione individualizzata (§ 126). Le strutture residenziali sono generalmente tenute ad assumere un ruolo di accoglienza temporaneo, mentre gli sforzi sono rivolti ad identificare un contesto di accoglienza familiare stabile per il bambino (§ 122). Questo non preclude un'offerta di accoglienza a lungo termine in piccole comunità se conforme al superiore interesse, e soprattutto se questo corrisponde ai desideri del bambino in questione.

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:

Offrire soluzioni di accoglienza residenziale

Linee Guida: § 21, 123-127

L'accoglienza residenziale dovrebbe essere parte integrante delle modalità di accoglienza, fornendo accoglienza ai bambini in contesti di tipo familiare. Un'accoglienza residenziale di alta qualità in piccoli gruppi o contesti di tipo familiare dovrebbe essere utilizzata come misura temporanea o quando un altro tipo di accoglienza informale o formale non è appropriata per i bambini.

La politica nazionale dovrebbe:

Utilizzare l'accoglienza residenziale in modo appropriato come opzione di accoglienza

- Esigere che la valutazione, pianificazione e revisione dei processi sia approfondita in modo che i bambini siano collocati in accoglienza residenziale solo quando questa è la migliore risposta alle loro esigenze individuali e alle circostanze
- Garantire che l'accoglienza residenziale sia basata su piccoli gruppi, che sia di alta qualità e che promuova rapporti adeguati all'interno della relazione educativa
- Definire l'accoglienza residenziale come una collocazione temporanea in linea con le *Linee Guida*, il cui obiettivo è la restituzione dei bambini alla cura della loro famiglia, ove possibile. Tuttavia, dovrebbe essere fatta una considerazione sulle esigenze di un piccolo numero di bambini che potrebbero aver bisogno di collocamento a lungo termine in accoglienza residenziale se non possono tornare alle loro famiglie e per i quali l'affido non è appropriato
- Pianificare e fornire servizi o unità distinte per i bambini che hanno unicamente bisogno di protezione e per quelli la cui accoglienza deve tener conto del coinvolgimento del sistema di giustizia penale
- Prendere in considerazione l'importanza dell'attaccamento e delle relazioni di sostegno con operatori specifici per il benessere dei bambini
- Riconoscere che alcuni bambini possono preferire l'accoglienza residenziale ad un tipo di affido non in grado di soddisfare le loro esigenze o preferenze

Sostenere l'accoglienza residenziale di alta qualità

- Sviluppare una politica quadro nazionale per l'accoglienza residenziale, che contribuisca al Piano Nazionale dello Stato rispetto all'accoglienza eterofamiliare

- Fornire finanziamenti in modo che l'accoglienza residenziale possa essere adeguatamente supportata e sviluppata come un servizio di accoglienza eterofamiliare per i bambini che hanno bisogno di questa forma di accoglienza

- Assicurarsi che vi sia una regolamentazione, un monitoraggio ed un controllo delle forme di accoglienza residenziale

- Garantire che gli operatori sociali che si occupano dei bambini, lavorino a stretto contatto con gli operatori delle realtà di accoglienza residenziale come parte della loro funzione di sostegno nella cura e la protezione dei bambini

Sostenere i diritti dei bambini in accoglienza residenziale

- Garantire che gli adulti di cura delle strutture residenziali sostengano il diritto dei bambini di partecipare alle decisioni che li riguardano
- Assicurarsi che i bambini in accoglienza residenziale restino in contatto con i propri genitori, la famiglia allargata, gli amici e la comunità
- Attivare meccanismi che consentano ai bambini di esprimere preoccupazioni o reclami
- Richiedere che i fratelli siano collocati insieme nell'accoglienza residenziale a meno che non vi siano motivi validi per non farlo. Questa dovrebbe essere una misura temporanea fino a quando non vengano identificate opzioni di accoglienza a lungo termine che consentano di tenere insieme i fratelli. Se i fratelli sono separati, facilitare i contatti in modo che possano essere mantenute tra loro relazioni significative
- Intraprendere attività di ricerca sull'impatto e sui risultati dei bambini accolti in strutture residenziali

Fornire supporto e formazione ai lavoratori che si occupano di accoglienza residenziale

- Porre in essere strategie per assumere, selezionare ed accreditare adulti di cura nelle strutture residenziali
- Fornire un supporto ed una formazione adeguata, in grado di comprendere lo sviluppo del bambino, l'attaccamento, i diritti dei bambini ed il loro benessere
- Identificare i più idonei rapporti tra il personale ed i bambini al fine di soddisfare i bisogni dei bambini
- Fornire supporto e formazione agli adulti di cura dell'accoglienza residenziale che si prendono cura dei bambini con disabilità e altri bisogni speciali
- Garantire che gli adulti di cura dei bambini con disabilità ed altri bisogni speciali in contesti residenziali possano accedere ad accoglienza diurna e di sollievo, a servizi sanitari e formativi per soddisfare le esigenze di quei bambini

iii. Minorenni in conflitto con la legge

Negli ultimi decenni del XX secolo (in particolare nei Paesi industrializzati), c'è stata una tendenza a promuovere l'idea che, dal momento che i bambini in conflitto con la legge hanno un chiaro bisogno di accoglienza e protezione, potevano essere ospitati in strutture residenziali insieme ai bambini che hanno solo bisogno di misure di protezione. Le *Linee Guida* sostengono (§ 124) che, se questo può essere vero in alcuni casi, è necessario prevedere una sistemazione separata 'quando è necessario e opportuno'. Dal momento che le *Linee Guida* non si applicano ai bambini la cui situazione è coperta dagli standard della giustizia minorile, il superiore interesse dei bambini che non sono in conflitto con

la legge dovrebbe prevalere quando si arriva alla decisione di collocamenti di questo genere.

Le altre due disposizioni della presente sottosezione riaffermano deliberatamente le preoccupazioni riprese altrove nelle *Linee Guida*. La necessità di una selezione delle ammissioni per evitare inutili collocamenti (§ 125) rientra nel processo di *gatekeeping* [leggi il Focus 8]. Il divieto, per legge, di procurare bambini per le strutture residenziali (§ 127), fa riferimento ai modi per evitare procedure di accoglienza ingiustificate così come alla questione di come l'accoglienza eterofamiliare viene finanziata [leggi il Focus 13].

SUPPORTO POST-DIMISSIONE



In questo capitolo troverai:

Focus 12: Preparazione alla dimissione e supporto post-dimissione

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: SOS Villaggi dei Bambini, Ghana
 - Case Study 2: *Permanent parents for teens*, Progetto Genitori stabili per adolescenti, Stati Uniti
 - Case Study 3: *Supporting care leavers*, progetto di supporto alla dimissione, Giordania



Contesto: Comprendere le *Linee Guida*

Durante il processo di redazione, i ragazzi con una esperienza di accoglienza fuori dalla famiglia d'origine hanno sottolineato l'importanza di una tempestiva ed adeguata preparazione alla dimissione, e di un supporto durante la fase di post-dimissione. Le *Linee Guida* che ne derivano ([§ 131-136](#)) promuovono un efficace *follow-up* e la consulenza per i bambini ed i ragazzi che vengono dimessi dal sistema di accoglienza eterofamiliare. Esse sottolineano inoltre la necessità di un'attenta preparazione della transizione durante l'accoglienza [[leggi il Focus 12](#)].

Focus 12: Preparazione alla dimissione e supporto post-dimissione

PANORAMICA

Oltre ad evidenziare la necessità di pianificare per il bambino il ritorno alla sua famiglia dopo il percorso di accoglienza eterofamiliare [leggi il Focus], le *Linee Guida* affrontano anche il tema della preparazione per il passaggio dei bambini o dei ragazzi dal sistema di accoglienza eterofamiliare ad una vita indipendente (§ 131-136).

Quando troppo poca (o nessuna) importanza viene data a questo periodo chiave di transizione nella vita di un bambino, le conseguenze sono spesso disastrose, in qualsiasi parte del mondo. Accade che molti dei bambini dimessi senza che questo passaggio sia adeguatamente accompagnato, si trovino a vivere in stato di indigenza o senza fissa dimora, commettano reati, facciano abuso di sostanze, abbiano bisogno di essere reinseriti in una struttura residenziale per adulti, o addirittura arrivino al suicidio.

Come per tutti gli aspetti dell'accoglienza eterofamiliare, le *Linee Guida* sottolineano la necessità di una pianificazione individualizzata – per coinvolgere direttamente il bambino nel determinare l'opzione più adatta per lui, e l'organizzazione del percorso dimissionario (§ 132).

Per contribuire a ridurre gli ostacoli verso una vita indipendente, è molto importante che i ragazzi non risultino svantaggiati dal dover lasciare la struttura di accoglienza in un'età precedente a quella in cui di solito i loro coetanei lasciano la casa di famiglia. Invece, e se lo desiderano, ai bambini e ai giovani dovrebbe essere consentito, e dovrebbero essere incoraggiati, a rimanere in contatto, o poter essere ancora accuditi dai genitori affidatari o da altri *caregiver* dopo essere usciti del sistema.

Gli studi dimostrano che i giovani che vengono accompagnati e sostenuti in una transizione graduale dall'accoglienza all'autonomia, ottengono risultati migliori rispetto a quelli che lasciano l'accoglienza precocemente e bruscamente. Le transizioni efficaci vanno costruite su basi solide:

- collocamenti di buona qualità, che offrano ai giovani stabilità e continuità dell'accoglienza
- un'esperienza educativa positiva

- valutazione e risposta alle esigenze che riguardano la salute dei giovani ed i loro bisogni emotivi
- preparazione alla cura di se stessi, competenze pratiche e interpersonali

Il raggiungimento di tali obiettivi è chiaramente tutt'altro che un esercizio dell'ultima ora (§ 131).

È altrettanto importante lavorare con il giovane interessato a identificare l'ambiente più appropriato in cui vivere dopo le dimissioni. Tra le alternative, una sistemazione con vari gradi di supervisione ed assistenza a seconda della necessità, o un appartamento indipendente. Qualunque sia la decisione, è necessario assicurare che venga messo a punto il sistema di supporto più appropriato (§ 134).

Questo sistema dovrebbe essere in grado di aiutare a risolvere i problemi pratici e a fornire supporto psico-sociale, quando richiesto, riconoscendo che l'adattamento alla vita indipendente non è quasi mai un processo lineare. Idealmente, dovrebbe essere designata una 'persona specializzata' che può sorvegliare e sostenere il giovane durante il periodo di transizione, e intervenire se necessario per facilitare il processo (§ 133). Dovrebbe inoltre essere assicurato l'accesso ai servizi di base (§ 136).

Le *Linee Guida* sottolineano anche la necessità di un sostegno speciale per i bambini con disabilità e altri bisogni speciali nel momento in cui lasciano l'accoglienza eterofamiliare. Chiaramente, la mancanza di opportunità che garantiscano l'indipendenza finanziaria nel lasciare l'accoglienza è un fattore importante per i problemi che ne derivano, così che sono necessari sforzi proattivi per convincere i datori di lavoro ad assumere giovani in uscita dall'accoglienza, ed in particolare le persone con disabilità (§ 132). Se nessun impiego immediato è possibile, quelli che lasciano l'accoglienza eterofamiliare dovrebbero essere sostenuti con corsi di formazione scolastica e professionale che consentano loro di accrescere le possibilità di trovare un posto di lavoro nel medio periodo (§ 135).

Focus 12: Preparazione alla dimissione e supporto post-dimissione (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Linee Guida: § 131-136

I bambini che vengono dimessi hanno bisogno di supporto attraverso la pianificazione, la preparazione e l'informazione, in modo da prepararsi positivamente all'uscita dall'accoglienza eterofamiliare. Essi dovrebbero avere l'opportunità di prepararsi alla vita indipendente o a un collocamento semi-indipendente come giovani adulti. Per i giovani che hanno lasciato l'accoglienza e per quelli che entrano nell'età adulta dovrebbero essere disponibili delle forme di sostegno.

La politica nazionale dovrebbe:

Garantire che esista una pianificazione per i bambini che lasciano l'accoglienza eterofamiliare

- Sviluppare ed attuare la legislazione e gli orientamenti che delineano le misure di sostegno per i bambini che stanno lasciando l'accoglienza e prevedere un supporto post-dimissione
- Assegnare un operatore specializzato di supporto per fornire orientamento e consulenza, facilitare e rafforzare ogni bambino durante tutto il processo di preparazione pre-dimissione e durante il supporto post-dimissione
- Fornire una valutazione costante, una pianificazione individualizzata e un adeguato sostegno per tutti i bambini che lasciano l'accoglienza, agendo il più presto possibile quando sono ancora in accoglienza
- Garantire che i bambini non stiano lasciando l'accoglienza in età troppo giovane e favorire la loro permanenza presso la sistemazione a lungo termine finché non si avviano verso l'età adulta
- Supportare i genitori affidatari ed i bambini in modo da incoraggiare la famiglia affidataria a restare un riferimento per il bambino quando si avvia verso la vita adulta
- Predisporre meccanismi che permettano ai bambini di partecipare alla pianificazione delle dimissioni, contribuendo all'organizzazione di questo processo

- Garantire che le diverse agenzie che hanno, ad esempio, la responsabilità degli alloggi, del benessere, della salute e dell'istruzione siano coinvolte nella pianificazione e nel sostegno ai bambini che lasciano l'accoglienza

- Richiedere il monitoraggio e la revisione regolare dei progetti post-dimissione fino a quando il bambino non è in grado di vivere autonomamente senza un supporto costante

Fornire sostegno ai bambini che lasciano l'accoglienza

- Fornire ai bambini l'opportunità di sviluppare le necessarie competenze di vita e di avere accesso alle informazioni quando si stanno preparando a lasciare l'accoglienza
- Esigere che siano messi in atto sistemi che garantiscano il supporto ai giovani dopo le dimissioni con una persona nominata, disponibile come contatto permanente
- Fornire servizi ai bambini che stanno lasciando l'accoglienza, compreso l'accesso ai servizi sanitari, al sistema di assistenza sociale, all'istruzione, alle opportunità professionali e formative. Questo dovrebbe includere il supporto specialistico per i bambini con disabilità ed altri bisogni speciali
- Consultare i bambini che stanno lasciando l'accoglienza per individuare il contesto in cui vorrebbero vivere. Se questo non è vicino alla comunità in cui vivevano durante o prima del percorso di accoglienza eterofamiliare, discutere le implicazioni e rispondere di conseguenza
- Garantire che i bambini che stanno attualmente studiando e desiderano continuare i loro studi siano supportati nella transizione verso le dimissioni
- Assicurarsi che siano a disposizione una gamma di diverse sistemazioni di vita e abitazione per i bambini che vengono dimessi e che queste siano di qualità adeguata

Focus 12: Preparazione alla dimissione e supporto post-dimissione (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE (continua)

Fornire ai giovani supporto nel periodo post-dimissione

- Fornire opportunità di sostegno affinché i giovani mantengano il contatto con il loro precedente servizio di accoglienza, gli adulti di cura e gli amici, riconoscendo l'importanza della continuità dei rapporti
- Assicurarsi che possa essere mantenuto il contatto con i fratelli che rimangono in accoglienza e con gli altri membri della famiglia, se appropriato
- Garantire che i bambini in uscita dall'accoglienza eterofamiliare abbiano accesso alla formazione professionale ed universitaria di alta qualità, se del caso, in modo che abbiano le stesse opportunità dei loro coetanei che vivono in famiglia
- Fornire supporto nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, compreso il sostegno economico. Occorrerebbe prendere in considerazione la fornitura di borse di studio o l'eliminazione della tassa di iscrizione per compensare lo svantaggio

vissuto dai bambini cresciuti in contesti di accoglienza eterofamiliare

- Raccogliere dati sullo stato di avanzamento dei giovani che hanno lasciato l'accoglienza, al fine di contribuire ad una maggiore conoscenza e comprensione dei risultati dei bambini in accoglienza eterofamiliare
- Incoraggiare la famiglia allargata, la comunità e la società civile a fornire supporto ai giovani che hanno lasciato l'accoglienza. Ciò dovrebbe includere il supporto e l'incoraggiamento agli ex genitori affidatari e al personale che lavora nelle strutture di accoglienza formali affinché rimangano disponibili al contatto con il bambino in qualsiasi momento egli lo desidera
- Combattere lo stigma e la discriminazione dei giovani che sono stati in accoglienza eterofamiliare e promuovere la loro partecipazione attiva come cittadini

PRATICHE PROMETTENTI 12.1

Case Study 1: SOS Villaggi dei Bambini, Ghana

Il numero di bambini che necessitano di accoglienza al di fuori della famiglia d'origine in Ghana è aumentato negli ultimi due decenni a causa della crescente incidenza della povertà e dell'HIV/AIDS. Con la graduale disintegrazione del sistema di famiglia allargata, l'accoglienza residenziale è diventata la principale forma di accoglienza sostitutiva. Come risultato, molti ragazzi che lasciano l'accoglienza eterofamiliare sono impreparati all'età adulta e si trovano ad affrontare sfide come la povertà e la disoccupazione. Pochi Paesi in Africa hanno richiesto la fornitura di servizi per sostenere i giovani che lasciano l'accoglienza eterofamiliare, ed un modello di questo tipo è oggi carente in Ghana.

Il Villaggio SOS di Tema è stato fondato nel 1974 per fornire sostegno ai bambini abbandonati e indigenti. Ha un programma specializzato per preparare i ragazzi residenti all'indipendenza attraverso case dei giovani, posizionate nella vicina comunità, dove i giovani vivono con il supporto

di un capogruppo ed hanno l'opportunità di sviluppare competenze per una vita indipendente in preparazione all'età adulta. Come in molti altri casi, una valutazione indipendente ha evidenziato che i giovani adulti usciti dal Villaggio hanno affrontato una serie di difficoltà nella preparazione alle dimissioni tra cui le risorse economiche, l'alloggio e la preparazione culturale. Tuttavia, hanno dimostrato la capacità di utilizzare una varietà di risorse per prepararsi alla vita adulta, tra cui la figura residenziale di riferimento "mamma SOS", le strutture per i giovani ed i pensionati per la scuola secondaria.

Per ulteriori informazioni visitare:
www.sos-kdiafme.org/Ghana/ (in inglese)

Vedi anche: Manso, KAF (2012) *Preparation for Young People Leaving Care: The Case of SOS Children's Village*, 18 (4), 341-356. DOI: 10.1080/1357 5279.2012.713850 (in inglese)

Focus 12: Preparazione alla dimissione e supporto post-dimissione (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 12.2

Il *Permanent parents for teens*, progetto Genitori stabili per adolescenti, Stati Uniti

Il progetto ha utilizzato un modello di 'creazione di capitale sociale' per realizzare una forma di permanenza per i giovani a rischio di diventare adulti al di fuori di forme di accoglienza eterofamiliare non collegate a famiglie stabili. L'obiettivo del progetto era quello di trovare genitori stabili per giovani in accoglienza eterofamiliare. Il modello di progetto consisteva in una combinazione di attività specializzate di assistenza sociale, educazione genitoriale e formazione. È stato utilizzato un approccio specifico per la selezione bambini, per cui a sostegno della possibilità di rimanere in famiglia, si è lavorato insieme al giovane per individuare altre persone significative (parenti, amici, conoscenti) nella loro vita, con i quali avevano un rapporto costruttivo e che potenzialmente avrebbero potuto fornire loro un collocamento stabile. Una volta identificate le potenziali famiglie, è stata offerta una formazione alle competenze genitoriali per preparare le nuove famiglie ad un impegno incondizionato nei confronti degli adolescenti e per aumentare la ricettività di famiglie formate per

l'accoglienza di giovani nel futuro. Il progetto ha avuto grande successo in termini di esiti di permanenza. Dei 199 giovani a cui si riferisce il programma, la maggioranza dei quali vivevano in accoglienza residenziale, 98 giovani (quasi il 50%) sono stati collocati in modo permanente in case famiglia entro la fine della durata del progetto (Avery, 2010). La valutazione finale ha confermato che sono state la strategia di collocamento familiare e la duplice strategia di reclutamento specifico del bambino e di formazione genitoriale mirata a permettere un elevato tasso di collocamento.

Per ulteriori informazioni visita:

yougottabelieve.org/about-us/our-story/ (in inglese)

Vedi anche: Avery, R.J. (2010). *An examination of theory and promising practice for achieving permanency for teens before they age out of foster care*, *Children and Youth Services Review* 32, 399-408. doi: 10.1016 / j.chilyouth.2009.10.011 (in inglese)

PRATICHE PROMETTENTI 12.3

***Supporting care leavers*, progetto di sostegno a chi viene dimesso in Giordania**

Il Ministero dello Sviluppo Sociale è il principale organo governativo responsabile dei bambini che hanno bisogno di prolungare il loro percorso di accoglienza fino ai 18 anni. Ogni anno, da 50 a 70 giovani portano a termine il loro percorso di accoglienza. Il Ministero dello Sviluppo Sociale ha alle spalle una lunga storia di supporto informale e sporadico a coloro che si trovano a lasciare l'accoglienza ed ha incrementato alcuni servizi formali per includere la fornitura di un'assicurazione sanitaria e l'istituzione di un piccolo progetto di edilizia abitativa per le bambine e le ragazze che lasciano l'accoglienza. Date le continue difficoltà affrontate da chi viene dimesso, è stato costituito un comitato per difendere i loro diritti, mobilitare le risorse esistenti e sviluppare nuove organizzazioni post-dimissioni cercando di offrire loro supporto con l'alloggio, l'istruzione, il lavoro e altri bisogni psicosociali più generali. Il Comitato è stato guidato da SOS Villaggi dei Bambini Internazionale

in Giordania, e comprende docenti universitari, professionisti interessati e gli stessi ragazzi che lasciano l'accoglienza.

Le iniziative rivolte ai ragazzi che lasciano l'accoglienza eterofamiliare in Giordania hanno guadagnato un ulteriore slancio attraverso l'istituzione del *Fondo di Aman (Al-Aman Fund)*. Il Fondo assicura formazione scolastica e professionale per chi lascia l'accoglienza, borse di studio, un orientamento verso la carriera e allo sviluppo, consulenza e supporto finanziario. Tutti coloro che lasciano l'accoglienza e fanno richiesta al Fondo ricevono un'assistenza finanziaria adeguata fino a quando non hanno un impiego sicuro. Inoltre, vi è una 'politica della porta aperta' per rispondere ai bisogni di chi lascia l'accoglienza e il Fondo è finora riuscito a sostenere 1.700 giovani.

Per ulteriori informazioni visitare: www.alamanfund.jo/

FINANZIARE, AUTORIZZARE E GARANTIRE UN'ACCOGLIENZA DI QUALITÀ



In questo capitolo troverai:

10a. Finanziare l'accoglienza

Focus 13: Finanziare l'accoglienza per evitare collocamenti ingiustificati

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: *Money follows the child*, Ucraina
 - Case Study 2: Finanziare l'accoglienza in Cambogia

10b. Controllo e monitoraggio

i. Controllo

Focus 14: Sviluppo di sistemi di autorizzazione e controllo affidabili e responsabili

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Programma per la supervisione dei centri di accoglienza per i bambini, Messico
 - Case Study 2: Il metodo RAF per garantire la qualità nelle strutture di accoglienza residenziale per i bambini, Israele
 - Case Study 3: Requisiti minimi per l'accoglienza residenziale e l'affido in Namibia

ii. Monitoraggio



Contesto: Comprendere le *Linee Guida*

10a. Finanziare l'accoglienza

L'ampia seconda sezione della Parte VII delle *Linee Guida* tratta anche l'importante questione di come sono finanziati i collocamenti di accoglienza. Il messaggio chiave è che devono essere evitati sistemi di finanziamento che incoraggiano a collocare o a trattenere i bambini in sistemazioni di accoglienza eterofamiliare ([§ 108](#)).

Focus 13: Finanziare l'accoglienza per evitare collocamenti ingiustificati

PANORAMICA

La questione della ripartizione delle risorse è fondamentale per determinare la conformità con i principi di 'necessità e appropriatezza' contenuti nelle *Linee Guida*. I modelli di finanziamento devono essere progettati per ridurre al minimo il ricorso all'accoglienza formale (ad esempio attraverso il sostegno alla famiglia), ma al tempo stesso devono essere sufficienti a garantire il benessere psicoemotivo e fisico dei bambini che necessitano di accoglienza eterofamiliare.

La base sulla quale vengono fissate, concesse e distribuite le risorse, all'interno del sistema di accoglienza eterofamiliare, ha anche importanti implicazioni sul modo in cui viene utilizzato e organizzato il sistema – fatto che troppo spesso viene trascurato. Questa domanda posta nelle *Linee Guida* si trova per la prima volta in un testo di standard internazionali.

In primo luogo, le *Linee Guida* mettono in guardia contro le pratiche che possono portare i bambini ad essere indebitamente ammessi o trattenuti in una sistemazione di accoglienza formale (§ 108). La principale causa di preoccupazione sta nelle modalità di finanziamento (in particolare dei centri di accoglienza residenziali) che si basano sul numero dei bambini accuditi – e regolano i livelli di finanziamento senza porre domande specifiche.

Per le strutture pubbliche, questo di solito si traduce in una sovvenzione per bambino. Tuttavia, la fattibilità di una struttura di questo tipo e la sicurezza del lavoro del suo personale, dipendono in modo considerevole dalla massimizzazione di queste sovvenzioni. Come risultato, vi è un potenziale disincentivo nel sostenere o implementare un efficace sistema di *gatekeeping*, nel collaborare al reinserimento familiare, e nell'intraprendere revisioni oggettive che determinino le necessità continue e l'appropriatezza di ogni collocamento. In alcuni Paesi,

selezionate strutture private ed agenzie ricevono anche finanziamenti del governo su una base pro capite.

Un'ulteriore preoccupazione riguarda i servizi privati in fase di realizzazione e / o finanziati da donatori stranieri. Maggiore è il numero dei bambini accolti, più elevate sono le richieste che possono essere fatte ai donatori – così, ancora una volta, ci sono incentivi finanziari destinati a mantenere o ad ampliare i numeri. Con così tanti servizi privati che operano al di fuori dell'effettivo controllo delle autorità competenti, e con poca o nessuna supervisione sulla loro gestione finanziaria, questa situazione continua ad essere una delle principali preoccupazioni.

Tutte queste considerazioni sono legate ad altre due disposizioni delle *Linee Guida*, che sono state incluse alla luce delle frequenti esperienze negative: il divieto di creare servizi di accoglienza eterofamiliare con scopo di profitto (§ 20) e la proibizione di attivarsi nella ricerca di bambini da inserire nei percorsi di accoglienza (§ 127).

Il modo in cui diverse realtà di accoglienza sono finanziate può anche influenzare le decisioni relative alla tipologia di collocamento. Per esempio, un comune responsabile della fornitura e del finanziamento di servizi di affidamento può scegliere di collocare un bambino in una struttura residenziale finanziata privatamente o dallo Stato per mantenere le proprie spese più basse possibili.

Da quanto detto risulta che deve essere posta una particolare attenzione allo sviluppo di modelli di finanziamento per le sistemazioni di accoglienza eterofamiliare che promuovano, anziché ostacolare, gli sforzi per mantenere i collocamenti ad un livello minimo, e che ne incoraggino una svolta al di fuori delle forme istituzionalizzanti di accoglienza.

Focus 13: Finanziare l'accoglienza per evitare collocamenti ingiustificati

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Linee Guida: § 20, 24, 25, 108

Sono necessari adeguati livelli di finanziamento al fine di supportare i servizi di accoglienza eterofamiliare per i bambini e fornire sostegno alle famiglie. Le *Linee Guida* riconoscono che ogni Stato si trova in condizioni economiche diverse, ma sottolineano che ognuno dovrebbe offrire all'accoglienza eterofamiliare il massimo delle risorse che possono essere messe a disposizione ([§ 24](#)).

La politica nazionale dovrebbe:

Garantire che ci siano risorse finanziarie disponibili per sostenere le modalità di accoglienza eterofamiliare

- Allocare le risorse finanziarie che soddisfino adeguatamente i costi di un piano nazionale per l'attuazione della politica e della pratica dell'accoglienza eterofamiliare
- Prendere un impegno a livello nazionale per il finanziamento di programmi che affrontino i fattori che possono portare i bambini ad essere accolti in accoglienza eterofamiliare, tra cui la povertà, la disoccupazione, il basso reddito, la disabilità, la salute e i conflitti.

Fornire finanziamenti per prevenire la separazione delle famiglie

- Fornire le risorse finanziarie per il sostegno alla famiglia al fine di prevenirne la separazione. Ciò dovrebbe includere: assistenza finanziaria, sostegno ai genitori e alla loro comunità
- Garantire che ci siano le risorse finanziarie necessarie per sostenere le famiglie che si occupano di bambini con disabilità ed altre esigenze speciali, tra cui l'assistenza finanziaria ed i servizi come l'accoglienza diurna e di sostegno, la salute, il supporto educativo e alla loro comunità

Fornire finanziamenti per una serie di servizi di accoglienza

- Finanziare nuove forme di accoglienza familiare che permettano il distanziamento da un tipo di accoglienza istituzionalizzante, individuando e prevedendo costi di transizione legati alla graduale eliminazione dell'accoglienza in istituti
- Fornire sostegno finanziario e di altro tipo ai bambini prima e dopo le dimissioni da una realtà di accoglienza eterofamiliare in modo che possano vivere in modo indipendente
- Fornire finanziamenti a sostegno della formazione e dello sviluppo di adulti di cura ed altri operatori che lavorano con bambini e famiglie
- Garantire che i genitori affidatari siano supportati finanziariamente nell'accoglienza dei bambini e abbiano accesso alla formazione e al sostegno. Questo tipo di sostegno economico può risultare necessario anche agli ex genitori affidatari quando dei giovani adulti con disabilità o altri bisogni speciali rimangono con la famiglia affidataria anche dopo aver compiuto la maggiore età

Esigere che le risorse finanziarie siano utilizzate in modo appropriato

- Mettere in atto diverse modalità di monitoraggio in modo che il finanziamento dell'accoglienza sia appropriato ai bambini che la ricevono e che i singoli collocamenti non siano né intrapresi né prolungati per il beneficio finanziario del fornitore
- Garantire che le risorse finanziarie e la loro allocazione riflettano il superiore interesse di ogni bambino in questione
- Assicurarsi che i meccanismi di autorizzazione e regolamentazione prevedano che il finanziamento sia diretto in modo appropriato, e che ciò valga anche per i servizi privati finanziati da donatori stranieri

Focus 13: Finanziare l'accoglienza per evitare collocamenti ingiustificati (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 13.1

Money follows the child, Ucraina

Come negli altri Paesi dell'ex Unione Sovietica, in Ucraina l'accoglienza *eterofamiliare* per i bambini era essenzialmente fornita da istituti. Con l'idea di sviluppare sistemazioni di accoglienza familiare e di tipo familiare, il modo in cui la fornitura di accoglienza veniva finanziata era un significativo ostacolo da superare. L'accoglienza in istituti – oltre ad essere la più facile da organizzare – veniva finanziata dallo Stato centrale, anche se gestita da autorità locali. Le autorità locali non avevano la flessibilità di reindirizzare le risorse verso altre forme di accoglienza.

Un elemento importante del Decreto Presidenziale 1086 del mese di luglio 2005 sulle misure prioritarie per migliorare la protezione dei bambini riguardava lo sviluppo di un 'meccanismo per finanziare i costi di mantenimento dei bambini orfani e privi di cure genitoriali' attraverso il ricorso ad un tipo di accoglienza di tipo familiare, denominato 'il denaro segue il bambino'. L'obiettivo fondamentale era quello di offrire maggiori opportunità di finanziamento

all'accoglienza familiare, alle case-famiglia e all'affido. Durante l'implementazione sperimentale del programma, il governo ed i suoi partner, pur riconoscendo l'introduzione della flessibilità come un primo passo positivo, si sono anche resi conto di alcuni dei suoi limiti. Nello specifico i sussidi sono diretti ai soggetti che già erogano accoglienza piuttosto che essere uno strumento per promuovere interventi innovativi e attenti ai costi e dunque riguardano solo bambini che sono già in accoglienza eterofamiliare, con il rischio di disincentivare gli sforzi per tenere i bambini del tutto fuori dal sistema di accoglienza.

Di conseguenza, vi è attualmente da più parti una tendenza a voler determinare in che modo il sistema di assegnazione delle risorse possa essere ulteriormente perfezionato per meglio rispondere a queste sfide.

Per maggiori informazioni vedere:

www.unicef.org/ceecis/BilsonCarterReportFinal.pdf (in inglese)

PRATICHE PROMETTENTI 13.2

Finanziare l'accoglienza in Cambogia

Il governo della Cambogia sta cercando di ridurre l'affidamento agli istituti dei bambini che necessitano di accoglienza e sostiene l'accoglienza familiare e comunitaria. Il Ministero degli Affari Sociali, degli Anziani e della Riabilitazione dei giovani promuove l'accoglienza familiare attraverso la Policy in materia di Accoglienza *eterofamiliare* per i bambini e i livelli essenziali, tuttavia il finanziamento dell'accoglienza è un ostacolo considerevole per i donatori locali ed internazionali che sostengono forme di accoglienza residenziali. Il Ministero, con il supporto dell'UNICEF, ha prodotto un rapporto in cui vengono stabilite una serie di raccomandazioni per il supporto di un sistema di finanziamento che incoraggi lo sviluppo di alternative all'accoglienza in istituti. I donatori stranieri sono stati informati degli impatti negativi dell'accoglienza istituzionalizzante e dei benefici dell'accoglienza familiare e in comunità. L'accoglienza familiare e in comunità è stata promossa tramite risorse on-line, tra cui blog e siti

frequentati da turisti, volontari ed altri interlocutori chiave, con una chiara azione di advocacy contro il 'turismo da orfanotrofio'. I materiali dell'advocacy sono stati sviluppati per i vari interlocutori interessati a spiegare gli effetti negativi dell'accoglienza istituzionalizzante e promuovere iniziative a favore delle forme familiari e comunitarie. Le misure di protezione sociale sono state ampliate, compresi i programmi di trasferimento sociale mirati alle famiglie vulnerabili, con l'obiettivo esplicito di preservare e ricongiungere le famiglie e de-istituzionalizzare i bambini. Infine, il governo locale si è impegnato con i programmi di accoglienza comunitari e i programmi scolastici di supporto, al fine di sensibilizzare le famiglie alle opzioni di sostegno disponibili che consentono di evitare la separazione delle famiglie.

Per maggiori informazioni vedere: *A Study of attitudes towards residential care in Cambodia* [www.crin.org/docs/Study Attitudes towards RC.pdf](http://www.crin.org/docs/Study_Attitudes_towards_RC.pdf) (in inglese)

10b. Controllo e monitoraggio

i. Il controllo

Le disposizioni che in questa sottosezione si riferiscono esplicitamente al controllo sono estremamente brevi. Ciò può apparire in contraddizione rispetto alla cruciale importanza del controllo per garantire delle modalità di accoglienza eterofamiliare di qualità per i bambini. Tali disposizioni, tuttavia, vanno a completare i riferimenti contenuti nelle *Linee Guida*, in particolare, il requisito che i fornitori di forme di accoglienza eterofamiliare siano autorizzati da un'autorità competente responsabile del "regolare monitoraggio e revisione" per quanto riguarda il loro funzionamento ([§ 55](#)), e che la loro "abilitazione dovrebbe essere [...] revisionata periodicamente dalle autorità competenti ([§ 105](#)). Sebbene in queste disposizioni non ci sia un riferimento esplicito al "controllo", la sua funzione è quella di essere implicitamente la base necessaria per ogni tipo di monitoraggio e revisione.

Oltre a specificare che tutti i fornitori di servizi devono ricevere frequenti ispezioni da funzionari di un ente pubblico, le disposizioni ([§ 128-129](#)) mettono in evidenza tre questioni principali:

- La necessità di effettuare sia visite programmate che senza preavviso
- La necessità di interagire con il personale ed i bambini
- L'opportunità di garantire che gli ispettori svolgano un ruolo di supervisione, nonché un ruolo di rafforzamento delle capacità quando richiesto [\[leggi il Focus 14\]](#)



Focus 14: Sviluppo di sistemi di autorizzazione e controllo affidabili e responsabili

PANORAMICA

Per gli Stati, determinare la misura in cui stanno adempiendo al proprio obbligo di 'assicurare l'accoglienza eterofamiliare' (CRC Articolo 20.B, richiamato nel § 5) – e in un modo che rispetti i diritti dei bambini come definito dalla Convenzione – rende necessaria una conoscenza approfondita del luogo in cui tale accoglienza viene fornita e del livello di qualità.

Due sistemi sono fondamentali per raccogliere queste informazioni:

- Un sistema affidabile di autorizzazione obbligatoria per tutti i fornitori privati
- Un sistema di controllo che vigili sull'osservanza degli standard, su base continuativa, in tutte le strutture ed agenzie – sia pubbliche che private.

In molti Paesi, molti o la maggior parte dei fornitori privati operano senza essere stati debitamente autorizzati. A volte, non esiste nessun organo effettivo di controllo. In tali casi, le Autorità non sono a conoscenza del numero di bambini accolti nel loro Paese, e tanto meno del motivo per cui lo sono, né della qualità dell'accoglienza che ricevono. Alla luce di questa realtà e delle sue implicazioni per la protezione dei bambini, gli autori delle *Linee Guida* hanno posto particolare attenzione nel sottolineare i requisiti per l'autorizzazione e l'ispezione.

Autorizzazione: il fatto che le organizzazioni della società civile chiamate a fornire l'accoglienza debbano essere 'debitamente autorizzate' è un principio generale delle *Linee Guida* (§ 5). L'autorizzazione di tutte le entità e persone che forniscono accoglienza dovrebbe essere concessa dai 'servizi di assistenza sociale o da un'altra autorità competente' (§ 105) sulla base di un insieme di criteri stabiliti per valutare l'idoneità di un fornitore ad operare (§ 55).

I criteri fondamentali da prendere in considerazione sono necessariamente ampi. Essi comprendono una dichiarazione scritta di intenti, obiettivi e responsabilità del fornitore (§ 73, 105); il funzionamento; le questioni riguardanti il personale; le condizioni di accoglienza e la gestione finanziaria (§ 105-106). Anche dove esistono criteri per l'autorizzazione, questi ultimi sono troppo spesso concentrati sulle condizioni materiali dell'accoglienza, con scarso riferimento a questioni quali il trattamento, la tutela, il contatto con la famiglia, e le qualifiche del personale.

Il tentativo è quello di sottolineare l'importanza di garantire che tutti i settori interessati contemplati nelle *Linee Guida* e nella CRC facciano parte del processo di valutazione (§ 73). La chiara implicazione è che l'autorizzazione ad operare richiede molto di più di una forma di registrazione, che è spesso la prassi per questo tipo di norme. I requisiti del fornitore devono essere di ampio respiro, rigorosi ed applicati sistematicamente.

Ispezione: ogni autorizzazione iniziale di fornitura di accoglienza eterofamiliare deve essere soggetta a 'regolare monitoraggio e revisione' da parte dell'autorità competente (§ 55, 105). Cosa questo significhi in pratica è che i risultati delle 'frequenti ispezioni' dei servizi o delle strutture del fornitore dovrebbero essere riesaminati dall'autorità pubblica specifica a cui il fornitore fa riferimento (§ 128). Garantire che i controlli siano effettuati rigorosamente, accuratamente ed eticamente può essere difficile. Particolarmente preoccupante è il livello di retribuzione degli ispettori che, viste le risorse finanziarie disponibili di alcuni fornitori, potrebbe renderli vulnerabili ad essere influenzati. Garantire un monitoraggio efficace è un investimento che deve tener conto di questo rischio.

Focus 14: Sviluppo di sistemi di autorizzazione e controllo affidabili e responsabili (continua)

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Linee Guida: § 20, 55, 71, 73, 128, 129

La valutazione, l'autorizzazione e l'ispezione periodica di tutti i fornitori di accoglienza eterofamiliare formale sono fondamentali per garantire risposte adeguate e di qualità elevata.

La politica nazionale dovrebbe:

Richiedere la registrazione e la valutazione di tutti i fornitori ed i servizi privati di accoglienza

- Creare l'esplicito obbligo legale, per tutte le persone o entità che si configurano come soggetti fornitori di accoglienza formale ai bambini, di registrare tale intenzione presso l'autorità competente, assicurando che tale registrazione non implichi la licenza di operare
- Prevedere severe misure punitive per qualsiasi persona o entità che presti accoglienza eterofamiliare formale senza registrarsi o che operi esclusivamente sulla base di tale registrazione
- Disporre di un elenco completo delle condizioni che devono essere soddisfatte dai richiedenti per operare, compresa la conferma scritta degli obiettivi del richiedente, comprovate qualifiche rilevanti e idoneità etica, capacità di selezionare e supervisionare appropriate figure di cura, capacità di garantire il benessere materiale e psico-sociale dei bambini, l'intenzione di promuovere e facilitare il contatto ed il ricongiungimento dei bambini con la propria famiglia, ove possibile, ed una garanzia della volontà di cooperare pienamente e sistematicamente con l'autorità competente designata
- Verificare che la forma proposta di accoglienza sia necessaria e corrisponda alla politica nazionale in materia di accoglienza eterofamiliare dei bambini, compresa la sua strategia di de-istituzionalizzazione
- Prevedere il rifiuto di qualsiasi applicazione che non soddisfi tali condizioni, e / o che contravenga l'esigenza che i fornitori non siano in primo luogo motivati da considerazioni politiche, religiose o economiche

Richiedere a tutti i servizi e fornitori privati l'autorizzazione ad operare

- Creare l'esplicito obbligo legale per tutte le persone o entità che offrono accoglienza eterofamiliare formale ai bambini di essere stati debitamente autorizzati a farlo dopo aver soddisfatto le condizioni della valutazione
- Prevedere severe misure punitive per ogni persona o entità che fornisca accoglienza eterofamiliare formale, senza la necessaria autorizzazione
- Esigere che questi servizi e fornitori di accoglienza dopo la prima ispezione debbano richiedere periodicamente (ad esempio ogni due anni) una nuova autorizzazione

Mettere in atto un meccanismo di controllo efficace per tutti i fornitori ed i servizi di accoglienza pubblici e privati

- Garantire che venga designato un organismo ufficiale responsabile della realizzazione di ispezioni sia regolari sia senza preavviso di tutti i servizi e le strutture che forniscono accoglienza eterofamiliare formale per i bambini, sia statali pubblici, sia privati
- Definire le responsabilità del soggetto fornitore, inclusa un'approfondita revisione dell'aderenza alle prescrizioni della politica nazionale in materia di protezione e al benessere dei bambini in accoglienza formale così come, nel caso di fornitori privati, le loro condizioni di autorizzazione
- Garantire che l'organismo di controllo abbia uno status riconosciuto e sia dotato di risorse sufficienti per visitare tutti i servizi e le strutture ed abbia personale adeguato per svolgere i suoi compiti, compresa una formazione per consultare direttamente ed in modo adeguato i bambini accolti
- Stabilire condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, che consentano e motivino gli ispettori a svolgere il proprio ruolo efficacemente ed in modo imparziale
- Disporre di un canale riconosciuto ed efficace affinché i rapporti ispettivi siano presentati, considerati e realizzati come richiesto
- Basare la ri-autorizzazione dei soggetti privati fornitori di accoglienza contingente sulla soddisfazione dei criteri di ispezione

Focus 14: Sviluppo di sistemi di autorizzazione e controllo affidabili e responsabili (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 14.1

Programma per la supervisione dei centri di accoglienza per i bambini, Messico

In Messico, ci sono state delle preoccupazioni relative al benessere ed alla protezione dei bambini in accoglienza eterofamiliare, dovute inizialmente allo sconosciuto destino di vari bambini spariti da un centro di accoglienza privato a Città del Messico. La Commissione locale per i Diritti Umani ha emesso osservazioni e raccomandazioni chiedendo alle autorità un *follow-up* più adeguato dei bambini in accoglienza eterofamiliare nonché la messa in atto di un efficace sistema di registrazione e supervisione delle tipologie di accoglienza. Come risultato, il Governo locale di Città del Messico ha creato un programma per la supervisione delle strutture residenziali, coinvolgendo le agenzie con responsabilità locali che comprendono: il Ministero dello Sviluppo sociale, il Procuratore generale e il Procuratore pubblico in materia di tutela dei bambini, l'autorità di assistenza sociale e l'organizzazione ombrello delle organizzazioni della società civile. L'iniziativa era finalizzata ad accertare che le strutture residenziali stessero

operando in conformità con gli standard richiesti, ad individuare eventuali irregolarità nel loro funzionamento e a professionalizzare l'accoglienza fornita in queste strutture. Ad oggi, il programma ha valutato l'accoglienza ed i servizi forniti dalle strutture residenziali e creato un registro di tutte le strutture residenziali e di tutti i bambini ed i giovani accolti. Inoltre, oggi il programma intende utilizzare queste informazioni per suggerire potenziali miglioramenti alla fornitura di accoglienza eterofamiliare e sviluppare una legislazione che fornisca il riconoscimento giuridico e la sostenibilità di un meccanismo di supervisione delle strutture residenziali. Sono inoltre in fase di sviluppo strumenti professionali e norme tecniche, con l'assistenza tecnica dell'UNICEF del Messico.

Per maggiori informazioni vedi: La 'Raccomandazione della locale Commissione dei Diritti Umani' (in spagnolo): www.cd hdf.org.mx/images/pdfs/recomendaciones/2009/R200904.pdf and portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=sere0409

PRATICHE PROMETTENTI 14.2

Il metodo RAF per garantire la qualità nelle strutture di accoglienza residenziale, Israele

L'iniziativa RAF (Regolamento, Valutazione e *Follow-up*) è stata implementata dal Ministero degli Affari Sociali per migliorare la qualità dell'accoglienza. Si tratta di un elemento di ispezione esterno con la garanzia di un approccio interno di qualità. Sviluppato in Israele, il RAF è un metodo per la regolazione ed il controllo volti a migliorare la qualità dell'accoglienza fornita da una struttura o da un servizio utilizzando un obiettivo sistematico ed un metodo uniforme di regolazione. È stato implementato in 85 sistemazioni residenziali che servono 5.000 giovani di età compresa tra 6-18 anni, al fine di migliorare la qualità dell'accoglienza – e in ultima analisi la qualità della vita – per i bambini che vi risiedono. Il RAF utilizza un approccio 'tracciante', dove una serie di problemi ben definiti o di condizioni che caratterizzano i residenti in un ambiente, servono come indicatori per la valutazione della qualità dell'accoglienza. Esempi di indicatori includono scarsi risultati scolastici, aggressività, depressione e ansia. Inoltre, vi è un insieme completo di indicatori volti a verificare il funzionamento della struttura nel suo complesso. Questi indicatori sono più di natura generale e comprendono,

ad esempio, la sicurezza, il personale e la nutrizione. Le informazioni sono raccolte dagli ispettori sia a livello personale che istituzionale, con una forte enfasi posta sull'utilizzo del cliente come fonte primaria di informazioni, insieme ad interviste allo staff, alla documentazione e all'osservazione. Il processo di monitoraggio comprende sette fasi principali e segue un ciclo di regolazione. I dati provenienti dal RAF sono serviti da base per un piano di trattamento strutturato per ogni bambino e si è evidenziato un miglioramento della qualità dell'accoglienza e del benessere dei bambini. Inoltre, l'impatto del RAF ha portato un miglioramento nelle procedure di lavoro, nei processi decisionali e nelle qualifiche del personale.

Per maggiori informazioni vedi: Zemach-Marom, T. (2008) *The relationship Between Research and Practice in Implementing the RAF Method for Quality Assurance in Residential Settings in Israel*. In R.J. Chaskin e J. Rosenfield (a cura di) *Research for Action: Cross National Perspectives on Connecting Knowledge, Policy and Practice for Children*, Oxford: Oxford University Press. www.books.google.co.uk/books?isbn=0195314085 (in inglese)

Focus 14: Sviluppo di sistemi di autorizzazione e controllo affidabili e responsabili (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 14.3

Requisiti minimi per l'accoglienza residenziale e l'affido in Namibia

Per rafforzare i servizi di accoglienza eterofamiliare per bambini vulnerabili e bisognosi di protezione, accoglienza e sostegno in Namibia, nel 2008 è stata intrapresa una valutazione dell'accoglienza eterofamiliare. Questa ha identificato che c'era un gran numero di bambini fuori famiglia non regolamentati. Come risultato, sono stati introdotti gli Standard per l'Accoglienza dei Bambini in istituti (*Residential Child Care Standards*), per assicurare che fossero applicati degli standard minimi in tutte le strutture residenziali del Paese e consentire la loro registrazione e monitoraggio. Le questioni affrontate sono state quelle della gestione e del personale, i prerequisiti, l'amministrazione e la parte finanziaria, nonché diversi aspetti del processo di fornitura di accoglienza, inclusa l'ammissione, la partecipazione, la registrazione dei casi, la salute, l'istruzione, le dimissioni e il supporto post-dimissioni. La formazione

La formazione ha avuto luogo in tutto il territorio nazionale con tutti gli operatori delle ONG e dell'assistenza pubblica sociale, ed è stato creato un gruppo di lavoro per facilitare l'attuazione delle norme. Sono stati inoltre sviluppati standard minimi per l'affido, e le ONG e gli assistenti sociali sono stati formati anche su di essi. Questi standard includono *linee guida* per l'affido, un manuale per la valutazione dei potenziali genitori affidatari; un manuale per la formazione dei futuri genitori affidatari, ed un toolkit per i gruppi di sostegno per i genitori affidatari. Il Ministero è stato supportato anche per impostare una banca dati per i potenziali fornitori di servizi di affido, e per i bambini in affido.

Per ulteriori informazioni visitare:
<http://www.mgecw.gov.na/> (in inglese)

ii. Monitoraggio

Il ruolo del monitoraggio coperto dal [§ 130](#) in questa sotto-sezione delle *Linee Guida* non è direttamente collegato a quello del 'monitoraggio regolare' ([§ 55](#)) o con la funzione di ispezione ([§ 128-129](#)) in quanto tali. Esso si concentra sulla necessità di garantire che esista un organismo indipendente ma ufficialmente riconosciuto, il cui stato, la natura, le risorse ed il mandato corrispondano ai criteri definiti nei cosiddetti '[Principi di Parigi](#)'. Questi principi sono stati approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993 e riguardano le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani – di cui l'esempio fra i più noti è l'ufficio del difensore civico.

Per quanto riguarda l'accoglienza eterofamiliare, le funzioni di questo organo di controllo definite nelle *Linee Guida* riflettono una buona parte di quelle che si trovano nei '[Principi di Parigi](#)'. Tuttavia, vengono messi in risalto tre significativi punti aggiuntivi per quanto riguarda la loro operatività, compresa la necessità per l'ente di essere accessibile, ed il requisito che i bambini possano essere consultati in condizioni di riservatezza. Il terzo punto è

di particolare interesse perché sottolinea la necessità che l'organo di controllo tenga conto, quando effettua raccomandazioni al governo sulle politiche, 'della prevalenza dei risultati della ricerca' nel campo dell'accoglienza eterofamiliare nonché del più ampio benessere e sviluppo dei bambini.

Sebbene le funzioni di tale organo di controllo siano di grande importanza, è fondamentale fare una distinzione tra loro e l'altrettanto importante funzione di monitoraggio che spetta al servizio di ispezione.

Allo stesso modo, il 'meccanismo di monitoraggio' nel [§ 130](#) non è lo stesso 'noto, efficace ed imparziale meccanismo a cui i bambini possono comunicare [reclami o preoccupazioni](#) di cui al [§ 99](#)'. Il meccanismo in questo caso è un 'primo punto di riferimento' della struttura a livello locale. Il meccanismo di monitoraggio descritto nel [§ 130](#) è una struttura nazionale (sebbene idealmente di estensione regionale e locale per renderlo accessibile) che può essere contattata, per esempio, se un approccio a quel primo punto di riferimento viene ritenuto impossibile o insoddisfacente nei risultati.

POSSIBILITA' DI ACCOGLIENZA ALL'ESTERO ED IN SITUAZIONI D'EMERGENZA



In questo capitolo troverai:

11a. Offrire accoglienza ai bambini al di fuori del Paese di residenza abituale

- i. Accoglienza di un bambino in una struttura all'estero
- ii. Accoglienza a un bambino che si trova già all'estero

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE:
Accoglienza dei bambini al di fuori del Paese di residenza abituale

11b. Offrire accoglienza in situazioni d'emergenza

Focus 15: Offrire accoglienza in situazioni d'emergenza

- Implicazioni per la definizione delle politiche
- Pratiche promettenti
 - Case Study 1: Dopo il disastro: Trasformare la protezione dei bambini a Aceh, Indonesia
 - Case Study 2: Programma del Comitato Internazionale di Soccorso in Ruanda, Ruanda



Contesto: Comprendere le *Linee Guida*

Fino a questo punto, le *Linee Guida* ampliano la CRC ed altri testi per fornire orientamenti più specifici per la politica e la pratica. Al contrario, le Parti VIII e IX delle *Linee Guida* riguardano situazioni che sono già state oggetto di un esame approfondito. Pertanto, queste parti costituiscono più un riassunto di norme e principi internazionali già esistenti piuttosto che uno sviluppo di nuovi orientamenti.

Alla luce di questo, esse sono trattate congiuntamente in questo manuale, senza un più approfondito esame di alcune questioni attraverso i 'Focus'. Gli utenti sono quindi invitati a consultare i relativi strumenti e la relativa documentazione, come richiesto.

11a. Offrire accoglienza ai bambini al di fuori del Paese di residenza abituale

L'offerta di accoglienza eterofamiliare ha dovuto confrontarsi con le sfide derivanti dalla rapida espansione dei movimenti transfrontalieri degli ultimi decenni. Pertanto, era importante dedicare una sezione delle *Linee Guida* alle due sfaccettature di questo problema: i bambini che vengono inviati all'estero per l'accoglienza, ed i bambini

che hanno bisogno di accoglienza, quando si trovano già all'estero.

Le *Linee Guida* utilizzano il termine 'Paese di residenza abituale' ([§ 137](#), [140](#)) per assicurare che il criterio di applicazione di queste disposizioni si basi sul luogo in cui il bambino ha vissuto volontariamente fino ad oggi. Nella maggior parte dei casi, questo è anche il luogo in cui il bambino tornerà. Tuttavia, questa non è considerata come una condizione assoluta per la determinazione dell' 'abituale residenza' in un determinato momento. Al contrario, la considerazione primaria è data dalla situazione attuale, piuttosto che dai progetti per il futuro.

È importante notare il riferimento alla [Convenzione dell'Aia del 1996](#) ([§ 139](#)). Questo trattato stabilisce la divisione delle responsabilità per la protezione dei bambini tra i due Stati coinvolti in ogni controversia transfrontaliera. Fondamentalmente, prescrive quali misure di protezione devono, possono, e non possono essere realizzate dallo Stato in cui il bambino è stato inviato o è arrivato.

Purtroppo, nelle *Linee Guida*, il riferimento alla presente Convenzione del 1996 si trova sotto la voce 'collocamento per accoglienza all'estero', che al contempo tratta anche le indicazioni e gli obblighi per la seconda categoria, 'accoglienza per i bambini che si trovano già all'estero'. L'applicabilità di questa Convenzione – e le azioni di advocacy per la sua ratifica, ove ancora necessarie – è quindi fondamentale per la salvaguardia dei diritti del bambino che si trova al di fuori del proprio Paese di residenza abituale per qualsiasi motivo.

i. Accoglienza di un bambino in una struttura all'estero

Per i bambini all'estero esistono diverse possibilità di sistemazione in accoglienza eterofamiliare – tra cui l'affido informale ai parenti. Uno dei motivi principali per cui viene affrontata tale questione nelle *Linee Guida*, tuttavia, è stato quello di affrontare le preoccupazioni sull' 'ospitalità' internazionale a breve termine e sulle iniziative di 'accoglienza di sollievo'. Programmi di questo genere, che prevedono un soggiorno di più settimane presso una famiglia volontaria all'estero, sono molto spesso organizzate con poche tutele e senza supervisione, in particolare per quanto riguarda la garanzia dell'adeguatezza delle famiglie ospitanti. Questa è la prima volta che è stato fatto un tentativo per affrontare questo problema in un testo normativo internazionale.

In primo luogo, viene ribadito che in questo tipo di situazione dovrebbero essere applicate le *Linee Guida* nel loro complesso (§ 137). Oltre a sollecitare la designazione di un ente con la responsabilità di garantire il rispetto di tali garanzie, le *Linee Guida* chiedono anche che sia garantito il *follow-up* per questi tipi di visite (§ 138) come requisito fondamentale. Invariabilmente, i bambini coinvolti vivono in situazioni di privazione o in altre circostanze di difficoltà nel loro Paese di residenza abituale: la povertà della famiglia, l'accoglienza istituzionale o anche situazioni di conflitto armato. Troppo spesso, poca attenzione è rivolta ad aiutare questi bambini ad adattarsi di nuovo ad una 'vita normale' dopo un'esperienza di relativo benessere materiale in un ambiente sicuro. L'incapacità di affrontare questo può portare a notevoli problemi comportamentali e psicologici e, in casi estremi, ad una rottura delle relazioni all'interno della famiglia. È quindi una componente vitale di qualsiasi programma di accoglienza temporanea pianificata all'estero.

ii. Accoglienza di un bambino che si trova già all'estero

Contrariamente all'offerta di accoglienza formale o informale programmata all'estero, questa sotto-sezione (§ 140-152) si occupa della necessità più comune di garantire l'accoglienza eterofamiliare ad un bambino non accompagnato o separato dalla sua famiglia, che si trova al di fuori del suo Paese di residenza abituale. Questa sotto-sezione riguarda i bambini che si trovano in un'ampia gamma di situazioni, dai rifugiati e richiedenti asilo, ai migranti irregolari, alle vittime della tratta, al rapimento e ad altre forme di migrazione forzata.

Poiché questo problema è già ben noto, gli autori delle *Linee Guida* hanno potuto prendere ispirazione da diversi strumenti internazionali e documenti politici esistenti, che vanno dalla suddetta Convenzione dell'Aia del 1996 alle [Linee Guida dell'UNHCR sulla determinazione del superiore interesse del bambino](#) (2008). Le *Linee Guida* richiedono che la fornitura di accoglienza eterofamiliare tenga conto in questi casi delle caratteristiche di ogni bambino e anche della sua esperienza individuale (§ 142). Gli altri principali input delle disposizioni affermano che i bambini non dovrebbero essere detenuti o puniti per la loro presenza nel Paese. Essi dovrebbero essere costantemente informati ed assistiti nelle procedure per individuare la soluzione più appropriata per loro e dovrebbero essere ottenute tutte le possibili informazioni su cui basare il processo decisionale al riguardo. Infine, non dovrebbero essere rimandati al loro Paese di residenza abituale a meno che non vi siano garanzie sufficienti riguardo alla loro sicurezza e alle sistemazioni d'accoglienza in loco.

È importante sottolineare che la disposizione finale di questa sotto-sezione (§ 152) afferma che le misure di accoglienza definitive nel Paese ospitante, come ad esempio l'adozione o la *kafala*, non dovrebbero mai essere prese in considerazione prima di effettuare tutte le attività di ricerca dei familiari o dei *caregiver* primari.

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Accoglienza dei bambini al di fuori del Paese di residenza abituale

Linee Guida: § 137-152

I bambini che vengono inviati all'estero per l'accoglienza, e quelli che hanno bisogno di accoglienza quando si trovano già all'estero, richiedono l'accesso al supporto e ai servizi in linea con i diritti e i bisogni degli altri bambini. Tuttavia, essi hanno esigenze specifiche di cui la politica nazionale dovrebbe tener conto.

La politica nazionale dovrebbe:

Garantire che vengano rispettate le responsabilità internazionali

- Ratificare la [Convenzione dell'Aia del 1996](#) (dove non è già stata ratificata), che delinea le responsabilità per la protezione dei bambini tra due Paesi
- Garantire che tutte le politiche ed i servizi per l'accoglienza dei bambini all'estero siano in linea con la Convenzione dell'Aia del 1996 e con gli altri strumenti internazionali, come ad esempio le [Linee Guida dell'UNHCR sulla determinazione del superiore interesse del bambino](#) (2008)
- Garantire che le *Linee Guida* siano alla base di tutte le politiche ed i servizi per i bambini all'estero, che sono o potrebbero essere inseriti in percorsi di accoglienza
- Identificare l'agenzia responsabile degli standard di accoglienza, per ogni bambino che si trova all'estero. Questa agenzia dovrebbe essere esperta nella promozione di standard di accoglienza per tutti i bambini

Promuovere i diritti dei bambini

- Promuovere la conoscenza dei diritti e dei bisogni dei bambini che sono all'estero presso tutti gli adulti di cura ed i professionisti del settore
- Fare in modo che i bambini abbiano garantito il diritto di essere ascoltati in tutte le questioni che li riguardano, in linea con le buone pratiche dell'accoglienza eterofamiliare e delle *Linee Guida*
- Garantire che i bambini dispongano di informazioni e conoscano i loro diritti
- Fornire ai bambini l'accesso ad un adulto di fiducia indipendente che possa offrire loro sostegno, e fare in modo che possano richiedere una rappresentanza legale gratuita
- Esigere che le agenzie facilitino la comunicazione tra i bambini e le loro famiglie per sostenere la reintegrazione o mantenere il contatto dove la reintegrazione non sia possibile

- Verificare che il supporto sia disponibile per tutti i bambini, senza discriminazione o stigmatizzazione, tenendo conto dell'origine etnica, culturale e sociale del bambino
- Fornire l'accesso alla salute, all'istruzione, al gioco e ad altri servizi per i bambini in modo che essi abbiano accesso agli stessi diritti degli altri bambini
- Sostenere i diritti dei bambini a partecipare, fornendo accesso a un traduttore o a un altro supporto, se richiesto, in modo che un bambino possa comunicare e comprendere le comunicazioni nella sua lingua di preferenza

Proteggere i bambini che si trovano all'estero

- Garantire che i bambini non accompagnati, separati o vittime di traffico, siano collocati in ambienti appropriati per i bambini e non siano privati della loro libertà trovando sulla base del loro ingresso nel Paese
- Assicurarsi che i funzionari che entrano in contatto con bambini, quali quelli della dogana, dell'immigrazione ed i funzionari di frontiera, siano formati per rispondere con sensibilità ai bisogni dei bambini
- Esigere la nomina di un tutore legale per i bambini il più presto possibile, in conformità con la prassi in materia di accoglienza e protezione dei bambini. Il tutore dovrebbe essere a conoscenza e comprendere le esigenze specifiche dei bambini che si trovano all'estero
- Richiedere alle agenzie che si occupano del benessere dei bambini di registrare ed effettuare valutazioni approfondite sulle esigenze di ogni bambino, tra cui salute e istruzione, nel più breve tempo possibile e in collaborazione con altri enti
- Richiedere alle agenzie che si occupano del benessere dei bambini di reperire la documentazione nel Paese di residenza abituale del bambino, al fine di effettuare una valutazione dei suoi bisogni
- Richiedere che siano attivi processi per rintracciare la famiglia di un bambino ad opera di professionisti qualificati. Questo dovrebbe accadere non appena il bambino arriva in accoglienza
- Esigere che siano intraprese adeguate valutazioni del rischio prima di far tornare i bambini nel loro Paese d'origine o in accoglienza presso altri membri della famiglia, quando è possibile
- Esercitare una leadership in cooperazione con altri Paesi per garantire che i bisogni dei bambini siano soddisfatti

11b. Offrire accoglienza in situazioni d'emergenza

Se le *Linee Guida* nel loro complesso si applicano a situazioni di calamità naturali o provocate dall'uomo ([§ 153](#)), un'attenzione specifica va applicata anche all'accoglienza eterofamiliare dei bambini in tali circostanze. Inoltre, ci può essere confusione per quanto riguarda le responsabilità e le competenze di coloro che operano in situazioni di post-catastrofe. Personale che normalmente non si confronta con le problematiche o le decisioni sulla tutela dei bambini è inevitabilmente coinvolto negli aiuti post-catastrofe, un momento in cui sono spesso poco soggetti alle autorità, alla supervisione e a precisi orientamenti. Le disposizioni delle *Linee Guida* specificamente relative a situazioni di emergenza ([§ 153-167](#)) tentano di aiutare tutti gli interessati per quanto riguarda la protezione dei bambini in caso di emergenza.

Come è stato chiaramente dimostrato nelle iniziative prese nelle situazioni di emergenza, sia prima che dopo l'approvazione delle *Linee Guida*, i rischi di reazioni estremamente inappropriate alla situazione dei bambini identificati come 'privi di cure genitoriali' in tali circostanze sono gravi, frequenti e diffusi. Fin dall'inizio, questa sezione delle *Linee Guida* affronta alcuni dei più gravi problemi di base ([§ 154](#)):

- Interventi da parte di persone o enti inesperti e non qualificati;
- Ricorso all'accoglienza residenziale, piuttosto che familiare;
- Ingiustificati spostamenti transfrontalieri
- Rifiuto di promuovere e facilitare il rintracciamento della famiglia

Di particolare rilievo qui sono i riferimenti alle strutture residenziali ([§ 154. c & d](#), [156.b](#)). Nel contesto dell'emergenza, le *Linee Guida* tengono una linea molto più rigida sull'uso dell'accoglienza residenziale rispetto alle considerazioni a livello generale (in particolare [§ 21-23](#)). Per questo motivo, in questo caso particolare, vi è un divieto assoluto di costituzione di nuove strutture a lungo termine. Questa linea dura si fonda in gran parte sull'esperienza di attori privati stranieri che arrivano in una zona di disastro con l'intenzione e le risorse per creare una struttura di accoglienza residenziale, a prescindere delle politiche esistenti. Nel peggiore dei casi, essi possono successivamente rifiutarsi di cooperare con, o anche ostacolare attivamente, gli sforzi di ricongiungimento familiare per conto dei bambini loro affidati.

Come parte degli sforzi per prevenire la separazione familiare in questi circostanze, le *Linee Guida* sottolineano

la necessità di garantire che il lavoro di supporto si concentri sull'assistenza alle famiglie piuttosto che a fornire aiuto solo ai bambini ([§ 155](#), [156.a](#)).

Oltre a ribadire la priorità del sostegno al coinvolgimento della comunità territoriale e alla promozione e al monitoraggio di sistemazioni di accoglienza di tipo familiare nella comunità di appartenenza del bambino, la sotto-sezione relativa alle sistemazioni di accoglienza nelle situazioni di emergenza ([§ 157-161](#)) considera due aspetti di particolare interesse: in linea con gli orientamenti internazionali sulle evacuazioni ([cfr. ICRC \(2004\) pp. 24-26](#)), le *Linee Guida* avvertono che lo spostamento transfrontaliero dei bambini deve essere effettuato solo per motivi medici o di sicurezza validi. Anche allora, può avere luogo solo quando il bambino è accompagnato da un parente o un caregiver conosciuto, e con piani concreti di ritorno al Paese di residenza abituale ([§ 160](#)). Non ci dovrebbero essere evacuazioni o spostamenti che non possono essere giustificati da eventi imminenti o già attuali e pericolosi per la vita, e che avvengono senza la dovuta preparazione e pianificazione – occorre attenzione, per esempio, nel verificare lo stato della famiglia e garantire che tutta la documentazione necessaria sia stata raccolta. Questa regola bandisce, tra l'altro, le decisioni prese velocemente nelle situazioni successive all'emergenza, come quella di spostare i bambini per l'adozione verso un Paese ricevente, un fenomeno che resta una delle principali preoccupazioni.

Le *Linee Guida* prevedono anche misure per un'accoglienza 'stabile e definitiva', come l'adozione e la *kafala*, da prendere in considerazione se i tentativi di ricongiungimento familiare sono falliti ([§ 161](#)).

Il termine 'adozione' non è specificato, quindi può essere inteso sia nel senso di nazionale che inter-nazionale. Altre opzioni di accoglienza eterofamiliare a lungo termine possono essere prese in considerazione se tale soluzione non è realizzabile. Il punto cruciale qui è che deve essere stato assegnato tempo sufficiente, e ben utilizzato, al fine di garantire che non vi sia alcuna ragionevole possibilità che il bambino venga reintegrato nella sua famiglia. Il periodo necessario può anche essere di due anni, in alcune circostanze.

Infine, la sotto-sezione sul 'rintracciamento e la reintegrazione in famiglia' è una sintesi delle principali condizioni stabilite in una guida più dettagliata (come [Principi guida dell'Inter-agenzia sui bambini non accompagnati e separati](#) e [Quelli perduti: l'accoglienza di emergenza e il tracciamento della famiglia per i bambini separati dalla nascita ai cinque anni](#)), per quanto riguarda il modo in cui le attività di rintracciamento e reinserimento nelle famiglie dovrebbero essere effettuate.

Focus 15: Offrire accoglienza eterofamiliare in situazioni d'emergenza

IMPLICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Linee Guida: § 153-167

In situazioni d'emergenza, le famiglie dovrebbero essere supportate affinché rimangano insieme. Tuttavia, in alcuni casi, i bambini potrebbero necessitare di accoglienza eterofamiliare, che dovrebbe essere fornita in accordo con le *Linee Guida*. Le sfide inerenti alle situazioni d'emergenza non dovrebbero pregiudicare il diritto dei bambini sulla soddisfazione dei loro diritti e bisogni.

In questo caso, le implicazioni politiche si applicano allo Stato ed anche a qualsiasi entità straniera o internazionale che prenda la responsabilità in assenza di un'effettiva autorità nazionale. La politica dovrebbe:

Fornire una guida per la pianificazione ed il coordinamento dell'accoglienza in casi di emergenza

- Garantire che possano essere attivati piani nazionali di coordinamento e supervisione a sostegno di bambini e famiglie in situazioni di emergenza
- Rispettare le *linee guida* internazionali sulle evacuazioni ed altri orientamenti e protocolli internazionali, in particolare per evitare gli spostamenti transfrontalieri dei bambini, fatte salve le situazioni pertinenti ([§ 160](#))
- Stabilire esplicitamente che il soccorso sia mirato alle famiglie in modo che non vengano separate e che, se possibile, i bambini rimangano con i loro genitori e la famiglia allargata
- Mettere in atto meccanismi per fornire un supporto olistico alle famiglie ed alle comunità
- Sorvegliare ed effettuare la registrazione dei bambini per agevolare il ricongiungimento con le famiglie. Questa informazione dovrebbe essere riservata
- Esigere che tutte le organizzazioni che sostengono i bambini e le famiglie in situazioni di emergenza aderiscano alle *Linee Guida*, in linea con i diritti e le esigenze di tutti i bambini
- Garantire che venga implementata una gamma di opzioni di accoglienza per i bambini che necessitano di accoglienza eterofamiliare, con una preferenza per l'accoglienza di tipo familiare all'interno della comunità territoriale di appartenenza
- Stabilire specificamente che l'accoglienza residenziale può essere prevista solo come misura temporanea, con il divieto di installare strutture a lungo termine

- Permettere la considerazione di opzioni di accoglienza eterofamiliare quando i bambini non possono essere riuniti con le loro famiglie. Una risposta definitiva, come l'adozione o la *kafala*, non dovrebbero essere considerate se non dopo un ragionevole periodo in cui non vi è alcuna prospettiva realistica di ricongiungimento con la famiglia

Garantire che i diritti e i bisogni dei bambini siano rispettati

- Esigere che vengano sondate le opinioni dei bambini in linea con tutti i servizi di accoglienza eterofamiliare
- Esigere che i fratelli non vengano separati e che siano fatti tutti gli sforzi necessari per tenere i bambini in contatto con le loro famiglie allargate e le comunità
- Assicurarsi che sia messo a disposizione un supporto per tutti i bambini, senza discriminazione, tenendo in conto l'origine etnica, culturale e sociale del bambino
- Fornire l'accesso alla sanità, all'istruzione, al gioco ed agli altri servizi per i bambini in modo che essi abbiano gli stessi diritti degli altri bambini, appena possibile nel periodo immediatamente successivo all'emergenza

Esigere che le organizzazioni forniscano un supporto professionale ed esperto

- Assicurarsi che tutte le agenzie e le organizzazioni abbiano le competenze e siano dotate di risorse per rispondere alle situazioni di emergenza con personale formato ed addestrato alle situazioni di emergenza
- Esigere che siano messe in atto delle procedure di tutela così che i bambini siano protetti da abusi, sfruttamento e violenza
- Esigere che siano messe in atto delle procedure per rintracciare la famiglia di un bambino da parte di professionisti qualificati e che si sostenga la riunificazione delle famiglie. Questo dovrebbe avvenire non appena il bambino è collocato in accoglienza eterofamiliare
- Esigere che le agenzie facilitino la comunicazione tra i bambini e le loro famiglie per sostenere la reintegrazione o mantenere il contatto dove la reintegrazione non sia possibile

Focus 15: Offrire accoglienza eterofamiliare in situazioni d'emergenza (continua)

PRATICHE PROMETTENTI 15.1

Dopo il disastro: trasformare la protezione dei bambini a Aceh, Indonesia

Quando è arrivato lo tsunami alla fine del 2004, l'impatto per i bambini di Aceh, una delle zone più povere dell'Indonesia, è stato immediato. L'UNICEF ha stimato che fino a 15.000 bambini sono stati separati dalle loro famiglie, con la vasta maggioranza accolta spontaneamente da vicini, amici e famiglia allargata durante la notte.

Il governo indonesiano ha reagito con decisione, instaurando una serie di politiche per evitare l'ulteriore separazione dei bambini dalle loro famiglie, tra cui la messa in atto del divieto di adozione, di restrizioni sui viaggi e dell'assunzione di agenti di polizia nei punti di uscita di aeroporti e porti di mare per impedire che i bambini venissero portati via. Come parte della risposta all'emergenza, il governo e la società civile sono stati mobilitati per effettuare il tracciamento delle famiglie e la riunificazione, per cui 2.853 bambini sono stati registrati e l'82% di loro collocati in sistemazioni di accoglienza familiare. Le agenzie umanitarie hanno anche lavorato con il governo per sviluppare un sistema strutturato di monitoraggio e di sostegno familiare e per combattere l'istituzionalizzazione. Secondo una recente valutazione, queste risposte di emergenza iniziali si sono ora evolute in importanti servizi di protezione dell'infanzia nella

provincia di Aceh, con il sostegno dell'agenzia internazionale, contribuendo ad 'aprire la strada a nuove politiche e pratiche di accoglienza e di collocamento dei bambini, tra cui un cambiamento nella politica governativa dal sostegno unico agli 'orfanotrofi' come opzione per l'infanzia, verso un maggiore sostegno alle famiglie vulnerabili, con l'obiettivo di prevenire la separazione del bambino dalla famiglia.'

I componenti chiave della trasformazione della protezione dei bambini di Aceh includono: la creazione di un'unità di protezione dei bambini presso il Ministero degli Affari sociali di Aceh e di organismi di tutela dei bambini nei sotto-distretti; la revisione delle leggi e delle politiche sulla protezione del bambino tra cui la promozione / regolazione dell'accoglienza familiare per i bambini privi di cure genitoriali; un aumento del numero di operatori sociali qualificati e del personale per la protezione dell'infanzia; un enorme aumento delle assegnazioni statali per la protezione dei bambini ed il benessere sociale.

Per ulteriori informazioni consultare: *Misguided Kindness: Making the right decisions for children in emergencies* www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/misguided-kindness-making-the-right-decisions-forchildren-in-emergencies (in inglese)

PRATICHE PROMETTENTI 15.2

Programma del Comitato Internazionale di Soccorso del Ruanda, Ruanda

La separazione a lungo termine tra il bambino e la sua famiglia a causa dei conflitti crea una serie di sfide per i programmi di ricongiungimento familiare – i bambini collocati in accoglienza istituzionale rischiano di diventare istituzionalizzati e sono poco preparati alla vita in comunità. Anche le famiglie cambiano, sia come risultato di circostanze post-conflitto che come effetto della ricostruzione familiare. Un programma di reinserimento e riunificazione per i bambini non accompagnati è stato sviluppato dal Programma del Comitato Internazionale di Soccorso del Ruanda (*International Rescue Committee Ruanda*). Il suo obiettivo era quello di riunificare / reintegrare i bambini che vivono nei centri per bambini non accompagnati con le loro famiglie o la comunità, e di elaborare linee guida nazionali e

strategie di implementazione. Programma di riunificazione del Comitato Internazionale di Soccorso ha introdotto nuovi modi di documentare e tracciare 'bambini irrintracciabili', e nel 2000 è stato varato un innovativo progetto di riunificazione, basato sulla comunità, per bambini difficili da collocare. Come conseguenza, 736 bambini sono stati riuniti / reintegrati nelle loro famiglie. Anche se minori rispetto a quelli alti realizzati nei primi anni, questi numeri sono significativi perché rappresentano i casi più difficili, che erano effettivamente considerati chiusi dopo i tentativi falliti di rintracciamento o riunificazione fatti dalle agenzie precedenti.

Per maggiori informazioni visita: www.rescue.org/where/rwanda

COLMARE IL DIVARIO TRA OBIETTIVI E REALTÀ



In questo capitolo troverai:

12a. Il divario

12b. Collaborazione per l'attuazione

12c. Ruoli e responsabilità all'interno di questa collaborazione

- i. Il ruolo dello Stato
- ii. Il ruolo dei titolari delle agenzie e dei professionisti di alto livello
- iii. Il ruolo della Magistratura
- iv. Il ruolo dei singoli educatori e del personale addetto all'accoglienza
- v. Il ruolo degli enti di autorizzazione e controllo
- vi. Il ruolo delle organizzazioni non governative e della società civile
- vii. Il ruolo della 'comunità internazionale'
- viii. Il ruolo del mondo accademico
- ix. Il ruolo delle imprese

12d. Realizzare l'avanzamento

- i. La base essenziale della raccolta dei dati
- ii. L'impulso dato dal monitoraggio internazionale dei diritti umani
- iii. L'importanza dell'impegno come spinta per il cambiamento
- iv. Raggiungere progressivamente il cambiamento



Questo capitolo finale illustra, a grandi linee, tutte le parti interessate che hanno un ruolo chiave nell'attuazione delle *Linee Guida*. Sono evidenziate le responsabilità di ciascuno per avviare e portare avanti il processo verso la corretta attuazione delle *Linee Guida*.

12a. Il divario

Esiste un divario tra le nostre aspirazioni collettive per il benessere dei bambini e la realizzazione dei loro diritti nella vita di tutti i giorni. I bambini che sono privi o rischiano di perdere la cura genitoriale sono tra le persone più vulnerabili delle nostre comunità fino ad arrivare alla violazione dei loro diritti umani. E anche se i diversi Paesi affronteranno i vari aspetti di questa vulnerabilità dei bambini in modo efficace, in ultima analisi questo rischio rimane globale.

La CRC richiede agli Stati di garantire che un bambino riceva 'speciale protezione e assistenza [quando] è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, o quando per il suo proprio interesse non gli venga consentito di restare in tale ambiente' (cfr. [Articolo 20](#)). I servizi per la prevenzione della separazione familiare e l'accoglienza eterofamiliare di questi bambini

sono fondamentali per la fornitura efficace di particolari tutela ed assistenza da parte degli Stati. Per far fronte a questo, le *Linee Guida* prevedono l'applicazione della CRC per i bambini in particolari circostanze, per garantire che l'accoglienza eterofamiliare, ove richiesto, soddisfi le esigenze dei bambini e rispetti i loro diritti. Le *Linee Guida* indicano le priorità necessarie per la definizione di un quadro politico chiaro affinché gli Stati membri e la società civile siano in grado di offrire una protezione sociale adeguata. Una chiara comprensione delle *Linee Guida* è un essenziale punto di partenza per la loro effettiva attuazione.

Il termine 'implementazione' viene utilizzato frequentemente per quanto riguarda l'esecuzione o l'adempimento delle responsabilità indicate nella CRC. L'obiettivo finale di *Moving Forward* è che i principali elementi delle *Linee Guida* diventino una realtà a livello locale. Si spera che le *Linee Guida* possano essere utilizzate come strumento critico in questo complesso settore, assicurando che i sistemi ed i servizi che hanno un impatto sui bambini e le famiglie funzionino prima di tutto nel superiore interesse dei bambini, e che supportino i bambini nel raggiungere il loro pieno potenziale.

12b. Collaborazione per l'attuazione

E' allo Stato che ricade la responsabilità di garantire l'implementazione della CRC. In effetti, una forte guida nazionale, insieme ad un solido quadro legislativo e politico, sono fondamentali per assicurare che i diritti dei bambini vengano rispettati. Sebbene siano essenziali, non sono sufficienti a fare la differenza nelle circostanze in cui vi sono bambini inseriti in percorsi di accoglienza o a rischio di essere allontanati dalle loro famiglie. Piuttosto, tutti gli attori coinvolti devono lavorare insieme e nella stessa direzione per permettere una attuazione effettiva delle *Linee Guida*. Per questo motivo, vale la pena di ri-sottolineare qui che le *Linee Guida* sono 'orientamenti auspicabili per la politica e la pratica' e sono rivolti non solo ai governi, ma a 'tutti i settori direttamente o indirettamente interessati' (§ 2).

Nelle *Linee Guida* ed in questo manuale l'accento è posto sull'importanza di lavorare insieme in collaborazione con l'obiettivo di raggiungere un accordo sui migliori approcci per sostenere i bambini e le loro famiglie, sia per prevenire che per fornire l'accoglienza eterofamiliare. Questo può beneficiare dell'attuazione delle *Linee Guida* per garantire che lo Stato sviluppi efficaci relazioni di partnership di lavoro con i fornitori pubblici di servizi, nonché con le ONG ed i fornitori privati. Questi possono includere le organizzazioni della società civile così come le agenzie di stampo religioso, i sindacati ed i gruppi della comunità, gli organismi nazionali e locali che rappresentano fornitori, educatori, genitori e adulti di cura, e bambini. La cooperazione tra queste entità assicura che la condivisione delle informazioni ed i contatti siano massimizzati per fornire la migliore protezione e la più appropriata accoglienza eterofamiliare per ogni bambino (§ 70).



12c. Ruoli e responsabilità all'interno di questa collaborazione

i. Il ruolo dello Stato

(inclusi i decisori politici, i legislatori, i funzionari di governo, i dipendenti pubblici)

E' allo Stato che ricadono gli obblighi relativi alle convenzioni e agli strumenti internazionali sui diritti umani, in particolare la CRC, che ha un impatto diretto sui bambini in accoglienza eterofamiliare. Lo Stato crea le condizioni politiche e pratiche attraverso le quali vengono applicati tutti questi strumenti internazionali. Per garantire che queste *Linee Guida* vengano considerate, attuate e monitorate, lo Stato deve riflettere sui propri impegni in termini di legislazione, pianificazione e direzione strategica, ed orientamento politico per il benessere dei bambini e delle loro famiglie.

- Per rispettare i propri obblighi, lo Stato implementa e monitora la CRC ed altri strumenti in materia di Diritti Umani, ed adempie agli obblighi di informazione nei confronti del Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e di altri Organi delle Nazioni Unite.
- È essenziale che lo Stato abbia una conoscenza approfondita delle caratteristiche dei bambini in accoglienza eterofamiliare, delle ragioni per cui sono stati accolti, e quindi delle situazioni e condizioni che devono essere affrontate per mantenere al minimo la necessità di collocamenti in accoglienza eterofamiliare, in modo da portare avanti efficacemente le responsabilità di implementazione e monitoraggio. Questa base di conoscenza deve coprire, almeno, tutte le modalità formali di accoglienza eterofamiliare, non solo quelle in cui lo Stato è un fornitore diretto (vedi anche 12d.i qui di seguito)
- Questa base fondamentale di conoscenze dovrebbe essere vista come il fondamento per le iniziative dello Stato affinché possa sviluppare delle risposte politiche e pratiche per prevenire la necessità di accoglienza eterofamiliare e garantire che i servizi di accoglienza corrispondano alle esigenze, le caratteristiche e la situazione di ogni bambino in questione.
- Inoltre, lo Stato utilizza meccanismi politici per rafforzare la consapevolezza della CRC e delle *Linee Guida* per coloro che sono coinvolti nell'accoglienza dei bambini e per il pubblico più ampio. Esso offre la possibilità di aumentare la consapevolezza delle responsabilità pubbliche per la protezione dei bambini, per portare cambiamenti positivi negli atteggiamenti sociali e nelle pratiche nei confronti dei bambini.

- Lo Stato lavora anche per garantire che i bambini e le loro famiglie siano consapevoli dei loro diritti. Supporta pratiche di alta qualità, assicurando che l'istruzione, la salute, il benessere sociale, l'alloggio, la giustizia, la tutela dell'infanzia, il supporto alla famiglia ed altri servizi competenti tengano conto dei diritti e dei bisogni dei bambini in accoglienza eterofamiliare.

Per mettere in pratica efficacemente questo ruolo di guida, è essenziale che lo Stato individui inoltre le connessioni tra i diversi Ministeri, i servizi e gli interessi professionali che vanno oltre i servizi dei bambini per collegare tra loro tutte le agenzie coinvolte con i bambini e le famiglie. Anche se i modi in cui lo Stato conduce le attività coordinate in queste aree dipende dalla natura delle sue strutture governative, la cooperazione tra tutti gli enti governativi direttamente o indirettamente interessati è fondamentale. In molti casi, i Ministeri e gli altri enti governativi si trovano a lavorare isolati sia sulla prevenzione che sulla fornitura di accoglienza eterofamiliare.

ii. Il ruolo dei titolari delle agenzie e dei professionisti di alto livello

(compresi i leader all'interno delle organizzazioni di assistenza sociale pubblica e privata, i professionisti di alto livello fornitori di servizi, i responsabili politici dei servizi ed i gruppi professionali)

Una direzione strategica per sostenere l'attuazione delle *Linee Guida* richiede la piena partecipazione e cooperazione di tutti i fornitori di servizi. Di particolare importanza è il ruolo dei responsabili e dei professionisti che forniscono il sostegno familiare, la protezione dei bambini ed i servizi di accoglienza eterofamiliare nella pianificazione strategica, nel coordinamento, nell'offerta e nella valutazione continua dei servizi. Per garantire l'allineamento di tutti i servizi alle *Linee Guida*, occorrono strette alleanze – con vincoli di lavoro ed approcci multi-disciplinari – tra i servizi di istruzione, salute, benessere sociale, alloggi e giustizia.

In particolare, la loro leadership è importante per:

- affrontare i fattori che contribuiscono al collocamento dei bambini [in accoglienza eterofamiliare](#),
- combattere la stigmatizzazione e la discriminazione dei bambini e delle loro famiglie,
- Garantire una riconosciuta e sistematica [procedura di gatekeeping](#) per determinare che risulti necessario un posizionamento in accoglienza e che [i bisogni di ogni singolo bambino corrispondano alla forma di accoglienza proposta](#),
- avere a disposizione un meccanismo ed un processo appropriato che autorizzi i servizi di accoglienza e

garantisca che gli standard minimi di accoglienza siano soddisfatti e mantenuti,

- Assicurare che ai bambini sia garantito l'accesso agli strumenti legali e ai meccanismi di reclamo, con l'accesso ad un adulto di fiducia o ad un rappresentante legale,
- Sviluppare e mantenere una cultura del rispetto dei diritti all'interno delle agenzie.

iii. Il ruolo della Magistratura

(compresi i giudici, i magistrati e i membri del tribunale in giurisdizioni civili, penali e di famiglia)

I Tribunali svolgono un ruolo importante a vari livelli. In primo luogo, le decisioni dei giudici hanno un impatto diretto sui singoli bambini e le loro famiglie quando forniscono risposte legali ed in altre circostanze specifiche descritte nel manuale. Per esempio:

- quando è richiesto il coinvolgimento giudiziario per l'allontanamento di un bambino dalla propria famiglia, e, successivamente, quando un [bambino viene reintegrato nella sua famiglia](#) a seguito di una sentenza del tribunale,
- quando un genitore è detenuto, ed i giudici sono tenuti a verificare se le persone arrestate sono le uniche a prendersi cura dei bambini e a prendere in considerazione in tribunale le situazioni di accoglienza di questo bambino [[leggi il Focus 6](#)], e / o
- quando si prende la decisione giuridica di approvare ed accettare la designazione di [una persona legalmente riconosciuta](#) o di un organismo incaricato di prendere decisioni per un bambino quando i suoi genitori sono assenti o non sono altrimenti in un grado di prendere 'decisioni giorno per giorno' ([§ 101-104](#)).



In secondo luogo, la più ampia autorità dei tribunali influenza lo sviluppo della legislazione, in particolare quando espliciti impegni sono definiti nella legislazione. In alcuni casi, può contribuire in maniera importante all'attuazione delle *Linee Guida*.

Infine, le organizzazioni preposte ad azioni di advocacy possono portare un caso singolo in tribunale con l'intenzione di raggiungere cambiamenti più ampi nella società. Questo contenzioso strategico mira ad utilizzare i tribunali per avere un effetto più grande sulla popolazione, oltre ad ottenere l'effettivo risultato finale della causa stessa. In questo modo, i tribunali danno forma al più ampio panorama della politica che può rafforzare l'aderenza alle *Linee Guida* attraverso lo sviluppo della giurisprudenza.

Dato l'alto livello di influenza che detengono la magistratura, la cooperazione tra i giudici e i team multi-disciplinari, è essenziale garantire che vengano assicurate da parte dei tribunali tutte le informazioni rilevanti prima che vengano prese le decisioni. La conoscenza dei giudici di questioni legate allo sviluppo infantile e le sue relative implicazioni riguardanti le circostanze del singolo bambino è il fondamento essenziale su cui si costruiscono solide decisioni giuridiche.

iv. Il ruolo dei singoli educatori e del personale addetto all'accoglienza

Le relazioni positive che i bambini stringono con le persone che si occupano direttamente di loro, in particolare quando questi adulti di cura sono supportati più ampiamente da servizi efficaci, avranno un impatto significativo e di lungo termine sullo sviluppo del bambino, sulle sue esperienze ed i risultati a lungo termine. Data la complessità delle esigenze di alcuni bambini in accoglienza eterofamiliare, i singoli adulti di cura ed il personale addetto all'accoglienza necessitano di un sostegno da parte della loro agenzia per fornire in modo costante ai bambini un'accoglienza di alta qualità. Questo può includere l'offerta di corsi di formazione, di sviluppo e supporto professionale, fondati sul riconoscimento del valore di questa forza lavoro.

A livello pratico, questi adulti di cura ed il personale addetto all'accoglienza giocano un ruolo cruciale nel garantire che la politica e la pratica rispondano ai diritti ed alle esigenze dei bambini. Questo deve essere raggiunto in parte attraverso la previsione di un forum consultivo riconosciuto dove possono esprimere le loro opinioni, le preoccupazioni e le proposte dei decisori. Richiede inoltre un impegno nel garantire la partecipazione dei bambini nelle decisioni che li riguardano, e le opportunità per le famiglie di partecipare e contribuire al processo decisionale.

Per garantire accoglienza di alta qualità, è essenziale che i servizi:

- supportino una forza lavoro degli adulti di cura che sia organizzata per offrire un'accoglienza che mantenga elevati standard di qualità, che soddisfi le esigenze individuali del bambino, compreso un impegno effettivo con la famiglia del bambino, se necessario,
- forniscano la leadership per lo sviluppo ed il mantenimento di una forza lavoro di alta qualità,
- assicurino che vengano sempre effettuati controlli sull'idoneità dei potenziali adulti di cura e che questi siano formati per rispondere alle esigenze dei bambini,
- seguano le *linee guida* nazionali sull'assunzione, la selezione, la supervisione ed il [monitoraggio degli educatori](#),
- forniscano l'accesso alla formazione per gli adulti di cura, in linea con il loro ruolo, ed assicurino che ci siano formazioni per altri professionisti coinvolti nel fornire sostegno alle famiglie, protezione ai bambini ed accoglienza eterofamiliare.

v. Il ruolo degli enti di autorizzazione e controllo

Le funzioni di [regolazione, autorizzazione, controllo e monitoraggio dell'accoglienza eterofamiliare](#) garantiscono che i fornitori di accoglienza formale soddisfino gli standard di qualità. Gli organismi preposti a queste funzioni richiedono credibilità, autorità e risorse per consentire ai fornitori di mantenere gli standard. Ciò richiede agli Stati di istituire organismi indipendenti che ispezionino i servizi; un difensore civico indipendente / enti nazionali che ascoltino i bambini; ed organismi professionali regolatori che sovrintendano la formazione, l'assunzione, la registrazione e la regolamentazione dei professionisti, degli adulti di cura e della forza lavoro in accoglienza eterofamiliare.

Quando si attueranno in modo efficace le *Linee Guida*, questi enti si occuperanno anche di:

- Fornire meccanismi indipendenti per i reclami formali in modo che i bambini in accoglienza eterofamiliare possano segnalare in modo sicuro l'abuso e lo sfruttamento,
- Vincolare il 'gatekeeping' alla concessione di licenze, alla regolazione, al monitoraggio ed ai servizi di ispezione, con le misure per eseguire queste richieste,
- Richiedere che i posizionamenti siano monitorati e supportati da professionisti qualificati e



- Garantire che i meccanismi di licenza e regolamentazione richiedano che i finanziamenti, tra cui i servizi privati finanziati da donatori stranieri, siano gestiti in modo appropriato.

vi. Il ruolo delle organizzazioni non governative e della società civile

L'advocacy indipendente a favore dei diritti dei bambini nel contesto dell'accoglienza eterofamiliare è un meccanismo fondamentale che responsabilizza gli Stati e gli altri organismi della cura dei bambini. Le ONG e le organizzazioni della comunità svolgono un ruolo importante nel monitorare il rispetto delle leggi e delle politiche. Questo potrebbe includere obblighi di autorizzazione per i fornitori di servizi, trasparenza in materia finanziaria, e pratiche in materia di collocamento e trattamento dei bambini – compresa l'apertura di una struttura alla famiglia e alla comunità.

L'advocacy consente anche ai bambini e alle loro famiglie di dar voce alle loro esperienze sia in maniera individuale che collettiva. Questo può funzionare come elemento chiave per il cambiamento a livello nazionale ed internazionale e prende molte forme, come l'analisi dei dati e le campagne mirate, il coinvolgimento dei media per rendere note preoccupazioni e proposte, ed il sostegno ai bambini e alle famiglie che testimoniano la violazione dei diritti nel contesto dell'accoglienza eterofamiliare. I rapporti 'alternativi' di alcune ONG a organismi internazionali quali il Comitato CRC e all'interno del processo di Revisione Periodica Universale presso il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, può rendere note conclusioni che spesso hanno un impatto significativo sulla politica del governo.

Le organizzazioni ed i leader influenti delle comunità hanno la responsabilità di promuovere la comprensione e l'osservanza delle *Linee Guida*. L'esperienza dimostra che una presa di posizione da parte di tali soggetti può facilitare notevolmente il cambiamento all'interno di intere comunità.

vii. Il ruolo della 'comunità internazionale'

Gli Stati che forniscono finanziamenti al di là dei confini internazionali svolgono un ruolo significativo nell'attuazione delle *Linee Guida* attraverso le priorità definite e le decisioni che prendono. Questi Paesi donatori possono:

- Nel contesto delle loro strategie e dei loro programmi di assistenza allo sviluppo, possono inoltrare delle richieste per finanziare delle misure per la tutela dei bambini e di accoglienza eterofamiliare che siano in linea con le *Linee Guida* e contribuire alla loro attuazione, inclusi servizi mirati di prevenzione e di sostegno ai tradizionali meccanismi di aiuto e alle altre forme di accoglienza informale,
- Non finanziare nessun tipo di programma di protezione dell'infanzia e di accoglienza eterofamiliare che non rispetti i principi delle *Linee Guida*,
- Lavorare per prevenire iniziative private che provengono dai loro Paesi tese a promuovere e creare risposte di accoglienza eterofamiliare in altri Paesi che non rispettano le *Linee Guida*, e
- Garantire che i finanziatori privati all'interno del Paese comprendano le ragioni per cui le *Linee Guida* dovrebbero essere applicate.

Gli Stati dovrebbero considerare qual è il modo migliore per integrare all'interno della loro strategia di sostegno allo sviluppo un'ampia componente di protezione del bambino, un modo che includa la promozione attiva di iniziative in linea con le *Linee Guida*.

Le *Linee Guida* possono servire nelle decisioni e nelle considerazioni degli organi dei trattati che monitorano molte convenzioni oltre alla CRC, come CESC, CAT, CRPD e CEDAW, dove la protezione dei bambini e le questioni dell'accoglienza eterofamiliare sono rilevanti. Tutti coloro che sono coinvolti nei processi di reporting e *follow-up* relativi al lavoro di questi Comitati possono utilmente considerare la necessità di garantire che vengano prese in considerazione le *Linee Guida*.

viii. Il ruolo del mondo accademico

Le comunità accademiche e di ricerca contribuiscono a facilitare da parte di tutti la comprensione dei complessi problemi che affrontano gli Stati ed i servizi in relazione all'attuazione delle *Linee Guida* e delle loro possibili soluzioni. La loro indipendenza comparativa spesso permette loro di esplorare questioni difficili con un occhio più critico rispetto a quello delle persone impiegate all'interno dei fornitori di servizi o dello Stato.

Gli accademici si trovano in una posizione privilegiata nel ricoprire un ruolo indispensabile per tradurre ricerche e dati nella pratica e nella politica, il cui fine è facilitare i miglioramenti per i bambini e le loro famiglie. Il loro ruolo nell'implementazione delle *Linee Guida* non dovrebbe essere sottovalutato: sia che si tratti di elaborare una raccolta di dati e di metodologie analitiche per il miglioramento della base di conoscenze, sia di intraprendere valutazioni delle situazioni per identificare le questioni che devono essere affrontate, sia di ricerca per indicare l'efficacia degli interventi, o di studi trasversali per identificare le tendenze e gli esiti in un arco di tempo più ampio. I ricercatori dovrebbero essere in grado di offrire una prospettiva ed un'analisi in grado di fornire informazioni utili per una efficace pianificazione e la relativa revisione. Dove è più utile per l'attuazione delle *Linee Guida*, gli accademici, spesso con il sostegno di esperti professionisti, possono fare uso di metodi per tradurre la conoscenza derivante dalla ricerca sia nella pratica che nella politica, con l'obiettivo di migliorare i sistemi esistenti.

ix. Il ruolo delle imprese

Sebbene il mondo imprenditoriale non sostituisca lo Stato nell'ambito dei diritti dei bambini, quest'ultimo ha un ruolo chiaro nelle questioni relative al rispetto ed al sostegno dei diritti dei bambini. Dato il ruolo fondamentale che le imprese svolgono all'interno delle comunità, è importante che queste ultime aiutino anche a costruire comunità forti; in ultima analisi, le comunità sane sono essenziali per un contesto imprenditoriale stabile, completo e sostenibile.

I [Diritti dei Bambini ed i Principi Imprenditoriali](#) definiscono le azioni che il mondo dell'industria intraprende per attuare il rispetto ed il sostegno a favore dei diritti dei bambini nell'ambito della loro attività e delle relazioni d'affari, compreso il luogo di lavoro, il mercato, la comunità e l'ambiente. Questi principi identificano una vasta gamma di azioni che tutte le imprese dovrebbero adottare per prevenire e combattere gli eventuali effetti negativi sui diritti umani dei bambini. Essi definiscono inoltre le misure che favoriranno lo sviluppo dei diritti dei bambini, garantendo la loro sicurezza, rafforzando gli sforzi della comunità e del governo per difendere i diritti dei bambini.

Questo approccio, rispettoso dei principi del mondo imprenditoriale, sviluppa comunità più forti, sostiene le famiglie e contribuisce alla prevenzione della necessità di accoglienza eterofamiliare per i bambini.

12d. Realizzare l'avanzamento

i. La base essenziale della raccolta dei dati

La raccolta nazionale di dati e informazioni sui bambini e le loro famiglie è essenziale per lo sviluppo di una gamma di opzioni di accoglienza attraverso l'attivazione di servizi efficaci, il processo decisionale, e l'allocazione delle risorse. È anche necessaria per il reporting a livello internazionale. La raccolta dei dati includerà la compilazione sistematica dei dati nazionali per determinare il numero di bambini che accedono o potrebbero necessitare di accoglienza informale e formale, le loro caratteristiche e la loro situazione. Ciò comprende l'organizzazione e la supervisione della raccolta dei dati locali sui bambini che sono a rischio di essere collocati in accoglienza eterofamiliare e la disponibilità di sostegno, che dovrebbe includere i dati che identificano le cause di separazione dei bambini dalle loro famiglie.

Sono disponibili strumenti internazionali che offrono una visione d'insieme degli indicatori per la raccolta dei dati. Questi includono il [Manuale per la Misurazione degli Indicatori per i Bambini in Accoglienza Formale](#), che offre una serie di indicatori comuni a livello globale per bambini in accoglienza formale, permettendo agli Stati di comprendere meglio i punti di forza e di debolezza del loro sistema di accoglienza eterofamiliare. Lo [Strumento di Risposta e Valutazione delle Regole per una Buona Salute nei Centri Urbani](#) è uno strumento che si basa sulla sanità per promuovere il cambiamento dei sistemi, utilizzando dati attendibili e comparabili a sostegno delle comunità locali e dei decisori politici nazionali. Questo aiuta gli utenti a capire meglio il loro contesto, a combattere per i miglioramenti, a lavorare in maniera più collaborativa in tutti i settori del governo, e a determinare soluzioni in relazione alla distribuzione delle risorse.

ii. L'impulso dato dal monitoraggio internazionale dei diritti umani

Con l'applicazione delle *Linee Guida*, gli Stati saranno maggiormente in grado di valutare la loro efficacia nel sostenere i diritti dei bambini in accoglienza eterofamiliare, cosa che si riflette poi nelle loro relazioni periodiche al Comitato CRC, e ad altri organi dei trattati pertinenti, come l'organo che monitora il rispetto della Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità. Il manuale può aiutare gli Stati in questo settore, così come allo stesso modo può aiutare la comunità delle ONG in ogni Paese, quando elaborano le loro relazioni 'alternative' per il Comitato. Come tale, è

uno della serie di strumenti di supporto internazionale per i processi di reporting sui diritti umani, così come un supporto per l'implementazione ed il monitoraggio all'interno del Paese. Un altro esempio di strumenti che forniscono risorse utili a sostenere l'attuazione delle *Linee Guida* è la serie di [Commenti Generali rilasciati dal Comitato della CRC](#), che interpretano le disposizioni della CRC per fornire indicazioni pratiche e che, in molti casi, sono relative all'ambito dell'accoglienza eterofamiliare.

iii. L'importanza dell'impegno come spinta per il cambiamento

Un approccio basato sui diritti richiede che i bambini e le loro famiglie partecipino nei processi e nei sistemi amministrativi di accoglienza eterofamiliare. L'impegno, come descritto nelle *Linee Guida*, va ben oltre il ruolo di consultazione con gli individui in situazioni specifiche. Poiché è importante, le *Linee Guida* estendono questa comprensione della [partecipazione](#) al ricco contributo dei bambini e delle loro famiglie nell'influencare la legislazione, la politica e la pratica a livello locale e nazionale. Per raggiungere questa partecipazione, gli Stati, le agenzie e la società civile svilupperanno ed integreranno processi culturalmente specifici per coinvolgere e responsabilizzare questi bambini e le loro famiglie, e verranno inclusi, quando appropriato, anche quegli adulti con precedenti esperienze di accoglienza eterofamiliare. Come risultato, i servizi, le politiche che governano queste agenzie, e le persone che lavorano al loro interno, si trovano in una posizione migliore per rispondere efficacemente ai diritti e ai bisogni di questi bambini e delle loro famiglie.

iv. Raggiungere progressivamente il cambiamento

L'attuazione delle *Linee Guida* richiede una pianificazione, un'azione ed una revisione strategica per sviluppare e migliorare i servizi che hanno un'influenza sui bambini e le loro famiglie. Per andare avanti, l'enfasi sarà necessariamente posta su un progresso graduale. Questa è una prospettiva importante, dato il numero di sfide che gli Stati devono affrontare per raggiungere l'obiettivo di attuazione delle *Linee Guida*, non ultima la sfida delle risorse limitate. Con urgenza e con l'attenzione posta sulle varie fasi del cambiamento, i leader agiranno in modo pianificato basandosi su una discussione collaborativa, e dovranno:

Identificare le misure specifiche necessarie per la riforma dei servizi e dei sistemi per fare progressi verso le *Linee Guida*, partendo dai punti di forza dei servizi e dei sistemi esistenti. Un solido piano di attuazione dovrà integrare questi punti di forza per sostenere i cambiamenti a lungo termine. La raccolta dei dati è essenziale per definire il contesto, identificare il problema e definire la soluzione migliore. Determinare e coinvolgere le principali parti interessate, insieme all'impostazione di obiettivi chiari e specifici, costituisce la base di una pianificazione solida.

Condurre e orientare il piano di azione in ogni fase, lavorando in tutti i livelli della politica e della pratica, per realizzare una riforma legislativa, lo sviluppo di politiche e programmi così come interventi di servizio su misura. Portare le agenzie e le persone che lavorano al loro interno a maturare entusiasmo ed interesse nell'utilizzo delle *Linee Guida* in modo produttivo.

Valutare le buone prassi e le aree di miglioramento in ogni fase del cammino di cambiamento, garantendo gli apporti di tutte le parti interessate nella collaborazione per l'implementazione. Cercare le conseguenze impreviste e non intenzionali. Impostare la pianificazione e le azioni di conseguenza.

Integrare quanto appreso nei cicli futuri di pianificazione ed azione per garantire la progressione efficace in linea con le *Linee Guida*. Garantire un rigido processo di controllo, con meccanismi interni ed indipendenti di responsabilità e approfonditi processi di reporting, per mantenere e migliorare questi cambiamenti.

Attuare in modo efficace e sostenibile le *Linee Guida* è essenziale per la realizzazione dei diritti e la soddisfazione delle esigenze dei bambini che sono privi, o rischiano di perdere, le cure genitoriali. Queste *Linee Guida* rappresentano un riferimento fondamentale per favorire il rafforzamento, fare un lavoro di prevenzione con le famiglie a rischio, e garantire che un'accoglienza eterofamiliare adeguata e di alta qualità sia fornita solo quando necessario. Le informazioni offerte in questo manuale sul pensiero e le implicazioni delle disposizioni delle *Linee Guida*, così come gli orientamenti specifici e pratici relativi alle iniziative politiche e programmatiche, dovrebbero aiutare tutti gli attori interessati a compiere ulteriori passi lungo il percorso comune per rendere le *Linee Guida* una realtà nelle esperienze di vita dei bambini.



SOS VILLAGGI
DEI BAMBINI
ITALIA

Il calore di una casa per ogni bambino



CEL CIS
University of Strathclyde
Level 3, Lord Hope Building
141 St James Road
Glasgow G4 0LT
Regno Unito

t: +44 (0)141 444 8500
e: celcis@strath.ac.uk
w: www.celcis.org



Il CELCIS è il Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (Centro d'Eccellenza per i Bambini Accolti in Scozia), ed ha base presso l'Università di Strathclyde. Insieme ai nostri partner, lavoriamo per migliorare la vita dei bambini che vivono in situazioni di accoglienza eterofamiliare. Lo facciamo offrendo un punto di riferimento per la condivisione delle conoscenze e lo sviluppo di buone pratiche, fornendo una vasta gamma di servizi per migliorare le politiche, i servizi e le competenze di coloro che lavorano con i bambini e le famiglie, e mettendo i diritti e gli interessi dei bambini al centro del nostro lavoro.