

che ogni autorità locale ha il dovere di «salvaguardare e promuovere il benessere» dei bambini che vengono valutati in stato di bisogno. Un bambino è considerato in stato di bisogno se per il suo benessere e il suo sviluppo è indispensabile il coinvolgimento dei servizi. L'ente locale ha il dovere di fornire o agevolare altri a fornire servizi per i bambini in stato di bisogno. Inoltre gli enti locali devono fornire un alloggio per ogni bambino in stato di bisogno che non ha genitori, parenti o esercenti la responsabilità genitoriale che possano prendersi cura di lui/lei. Questa situazione può essere estesa a bambini che hanno un genitore se si ritiene che la convivenza con quel genitore metta il bambino a rischio. L'ente locale ha il dovere di tutelare e promuovere il benessere dei bambini presi in carico. I bambini, i genitori e le altre persone interessate devono essere consultate nel processo decisionale di inserimento del bambino fuori famiglia. Si deve inoltre tenere conto dell'età, il livello di comprensione e il contesto religioso, razziale, culturale e linguistico del bambino. Gruppi di fratelli e sorelle dovrebbero essere tenuti insieme e collocati vicino alla loro casa se possibile. La legge delinea, inoltre, l'obbligo degli enti locali di rivedere i casi regolarmente e la possibilità di presentare reclami. Gli enti locali hanno il dovere di comunicare e di condividere le informazioni con altre agenzie locali e nazionali, se ciò rientra nei propri obblighi statutari.

Per quanto riguarda le riforme successive al *Children Act* del 1989, secondo alcuni esperti (Stafford, Vincent, Parton, 2010, p. 10), queste non hanno portato a un cambiamento radicale nel sistema di welfare dedicato all'infanzia, bensì una rifocalizzazione dei servizi. L'Inghilterra, così come le altre parti del Regno Unito ha mantenuto gli elementi centrali di un modello forense investigativo di protezione dell'infanzia. Si è assistito a una tendenza a integrare i servizi, invece di separare i servizi per i bambini a rischio dai servizi per i bambini in stato di necessità, l'enfasi è sull'identificazione dei bisogni di tutti i bambini e l'integrazione dei servizi attorno a questi bisogni.

Altri autori (Stafford, Parton, Vincent, Smith, 2012, p. 12-30) sottolineano maggiormente la transizione da un sistema centrato sulla protezione dall'abuso a un sistema con un focus molto più ampio centrato sulla promozione del benessere. Questo cambiamento di approccio è iniziato in particolare con il Governo Blair nel 1997 che ha posto le politiche per l'infanzia e i giovani al centro del nuovo progetto di Labour. L'idea alla base era quella di focalizzarsi sul supporto alle famiglie come strumento di prevenzione e lotta all'esclusione sociale. In particolare il documento *Every child matters*<sup>16</sup>, approvato nella prima versione nel 2003, la guida *Working together to safeguard children*<sup>17</sup> del 2006, rivista nel 2013 e il documento il documento *Every parent matters*<sup>18</sup> approvato nel 2007 e testimoniano di questo cambiamento di approccio. Tuttavia a partire dalla formazione del Governo Cameron nel 2010 sono state approvate una serie di riforme che hanno almeno in parte modificato l'impianto delle politiche per l'infanzia. L'intento fondamentale di tali riforme è quello di dare una maggiore autonomia agli organismi di livello locale eliminando una serie di regolamenti e linee guida sul loro funzionamento.

Il documento *Every child matters* approvato nel 2003 come conseguenza almeno in parte delle riforme scaturite dal caso della morte della bambina Victoria Climbié, pone cinque obiettivi fondamentali, vale a dire fornire a ogni bambino il supporto necessario al fine di:

- vivere in sicurezza: essere protetti da situazioni pregiudizievoli e dalla trascuratezza;
- vivere in salute: godere di una buona salute fisica e mentale e vivere secondo uno stile di vita sano;
- crescere bene e ottenere risultati. Ottenerne il meglio dalla vita e sviluppare le abilità necessarie per la vita adulta;
- apportare un contributo positivo: partecipare alla vita comunitaria e sociale e non essere coinvolti in comportamenti criminali o antisociali;

<sup>16</sup> Il documento è disponibile sul sito internet:

<https://www.education.gov.uk/consultations/downloadableDocs/EveryChildMatters.pdf>

<sup>17</sup> Il documento è disponibile sul sito internet:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/417669/Archived-Working\\_together\\_to\\_safeguard\\_children.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417669/Archived-Working_together_to_safeguard_children.pdf).

<sup>18</sup> Il documento è disponibile sul sito internet:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20101008142207/dcsf.gov.uk/everychildmatters/resources-and-practice/ig00219/>

- ottenere un benessere economico: lo svantaggio economico non deve impedire di sviluppare il proprio pieno potenziale nella vita .

Ognuna di queste aree prevede poi un framework dettagliato che viene richiesto di seguire alle diverse agenzie chiamate a collaborare. Tra queste troviamo : i servizi per l'educazione e la cura della prima infanzia, i centri per i bambini, le scuole, i servizi sociali, i servizi sanitari, i centri per la salute mentale di bambini e adolescenti.

Il documento approvato nel 2006 *Working together to safeguard children* è stato definito il cambiamento più significativo nella filosofia, organizzazione e fornitura di servizi per l'infanzia in Inghilterra dal 1948. Il cambiamento fondamentale consisteva nell'incentrarsi sull'elemento della prevenzione rafforzando contemporaneamente anche quello della protezione. Il documento fornisce per la prima volta una definizione di protezione e promozione del benessere dell'infanzia nei seguenti termini:

- proteggere i bambini dal maltrattamento;
- prevenire i danni alla salute o allo sviluppo;
- fornire servizi di cura sicuri e efficaci;
- fare in modo che il bambino abbia delle ottime chances di vita ed entri nell'età adulta con successo.

Il modello alla base di questa diversa impostazione deriva da un approccio di salute pubblica alla prevenzione caratterizzato a sua volta da un paradigma della prevenzione basato sulla valutazione di fattori di rischio e protezione valutati con studi longitudinali. Accanto alla promozione del benessere rimane ovviamente l'area della protezione collegata al concetto di "danno significativo". La guida è un documento molto ampio che prevede procedure dettagliate che gli operatori sono tenuti a seguire pena nei casi più gravi di inadempimento il licenziamento, la rimozione dagli albi professionali e le pesanti critiche degli ispettori di Governo e dei media. Da sottolineare, inoltre, che tali procedure sono state informatizzate in maniera crescente obbligando gli operatori a dedicare una parte crescente del loro tempo di lavoro a inserire dati e a rispettare tutta una serie di iter burocratici. Questo sistema è stato definito "*a strong 'performance-management' centrally driven framework*" dove il ruolo delle tecnologie informatiche è divenuto centrale. Tale sistema è stato oggetto di critiche proprio a causa del tempo che gli operatori sono chiamati a dedicare all'informatizzazione e alla burocratizzazione delle procedure.

Nonostante questa transizione da un approccio focalizzato sull'abuso a uno volto alla promozione del welfare in senso molto più ampio, il caso della morte di "baby Peter" avvenuto nel 2008 ha nuovamente posto l'attenzione sulla centralità del tema dell'abuso, delle procedure di "child protection" e della formazione degli assistenti sociali, rischiando di mettere in crisi il nuovo approccio (Stafford, Parton, Vincent, Smith, 2010, p. 30). A seguito di questo caso viene nominato Lord Laming al fine di realizzare un'inchiesta a livello nazionale.

Per quanto riguarda la riforma apportata dal *Children Act* del 2004, uno degli elementi principali è stato l'aumento dei livelli di responsabilità ("accountability"). In particolare la legge prevede:

- l'introduzione dei *Children's trusts boards*;
- la sostituzione degli *Area child protection committees* con i *Local safeguarding children boards* (LSCB) (questi ultimi hanno maggiori responsabilità dei loro predecessori);
- l'obbligo di nomina da parte di tutti gli enti locali che hanno servizi per l'infanzia di un direttore dei Servizi per i bambini (*Director of children's services*) e di un consigliere (*Lead council member*) e l'obbligo come minimo di unire i dipartimenti per l'educazione con la sezione di *social care* per l'infanzia dei vecchi dipartimenti dei servizi sociali;
- un dovere per le agenzie che si occupano di bambini e adolescenti di promuovere il benessere dei bambini e di cooperare tra agenzie;
- l'obbligo per gli enti locali di redigere un Piano per i bambini e i giovani (*Children and young people's plan*);

- la realizzazione di un database nazionale (poi chiamato *Contact point*) contenente informazioni su tutti i bambini e i giovani al fine di supportare gli operatori in un lavoro comune per fornire un aiuto tempestivo ma senza includere i dettagli del caso in questione;
- la realizzazione di un framework integrato di ispezione che deve essere svolto da ispettorati indipendenti al fine di verificare come i servizi per bambini operano nel loro complesso;
- il dovere da parte degli enti locali che lavorano con i bambini in condizione di bisogno che i loro desideri e sentimenti siano ascoltati e tenuti in considerazione nella presa di decisioni;
- il dovere da parte degli enti locali di promuovere i risultati nell'educazione dei bambini fuori famiglia;
- l'istituzione del Children's Commissioner.

Per quanto riguarda la prima infanzia nel 2006 è stato approvato il *Childcare Act*, la prima normativa dedicata alla cura e educazione della prima infanzia che introduce un dovere degli enti locali di:

- migliorare i risultati di *Every child matters* per tutti i bambini in età prescolare e ridurre le diseguaglianze;
- assicurare servizi di cura sufficienti per i genitori che lavorano;
- fornire un servizio migliore di informazione ai genitori.

La nuova legge riforma e semplifica la regolamentazione dei servizi per la prima infanzia dedicando anche un'attenzione particolare nel migliorare la cura dei servizi.

Il nuovo *Children and Families Act* approvato nel 2014 intende fornire una maggiore protezione ai gruppi vulnerabili di bambini, un migliore supporto per i bambini i cui genitori si stanno separando, un nuovo sistema per aiutare i bambini con bisogni educativi speciali e disabilità, un aiuto per genitori nella conciliazione tra vita lavorativa e familiare e alcune modifiche nel sistema dell'adozione per rendere le procedure più veloci. Tra le novità più significative rispetto al sistema di welfare per l'infanzia troviamo:

- la possibilità per i bambini fuori famiglia di rimanere con la loro famiglia affidataria fino all'età di 21 anni;
- una riforma dell'accoglienza residenziale per rendere le comunità di accoglienza più sicure e per migliorare la qualità della cura;
- un nuovo dovere legale per le scuole di supportare i bambini con certificazione medica;
- la nomina di presidi virtuali per promuovere l'istruzione di tutti i bambini fuori famiglia;
- l'obbligo per i genitori in via di separazione di utilizzare lo strumento della mediazione.

## Programmazione e risorse per l'infanzia

### Piano nazionale per l'infanzia

Nel 2007 è stato approvato *The children's plan: building brighter futures*<sup>19</sup> (Piano per l'infanzia: costruire futuri migliori) di durata decennale, redatto dal Dipartimento per i bambini, le scuole e le famiglie con l'obiettivo di rendere l'Inghilterra il posto migliore per crescere per bambini e giovani. Nella prima parte del Piano si dà conto dei progressi realizzati in Inghilterra dal 1997 (ma senza fare riferimento a precedenti Piani per l'infanzia) rispetto ai temi della povertà infantile, il tasso di gravidanze adolescenziali, degli standard scolastici, dei servizi per la prima infanzia. Tuttavia si evidenziano le difficoltà che bambini e famiglie hanno ancora rispetto a una serie di problematiche, incluso la conciliazione vita lavorativa- vita familiare, gli stili di vita dei bambini, il mancato sviluppo delle potenziali di alcuni gruppi di bambini, in particolare quelli provenienti da contesti svantaggiati.

<sup>19</sup> Il documento è disponibile su: <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2007-childrens-plan.pdf>

Il Piano si basa su cinque principi:

- non è il Governo a crescere i bambini, ma sono i genitori, quindi il Governo deve fare di più per sostenere i genitori e le famiglie;
- tutti i bambini hanno il potenziale per crescere bene e dovrebbero essere messi in grado di poter utilizzare al meglio i loro talenti;
- i bambini e i giovani hanno bisogno di godere della loro infanzia come pure di prepararsi per la vita adulta;
- i servizi devono essere disegnati sulla base dei bisogni dei bambini, giovani e delle famiglie, e non disegnati sulla base delle esigenze degli operatori;
- è sempre meglio prevenire una carenza/una mancanza che affrontare una crisi in un momento successivo.

Il piano si compone di 7 capitoli ognuno dei quali indica sia obiettivi specifici da ottenere, con relativi indicatori, sia azioni e coperture finanziarie previste per raggiungere tali obiettivi. Rispetto all'indicazione del soggetto responsabile nella maggior parte dei casi si parla alla prima persona plurale ("we") facendo riferimento al Dipartimento per i bambini, le scuole e le famiglie.

Le 7 aree sono le seguenti: assicurare il benessere e la salute di bambini e ragazzi; salvaguardare bambini e ragazzi vulnerabili; promuovere l'eccellenza e l'equità attraverso il progresso individuale, al fine di ottenere risultati di alto livello; superare il gap nei risultati educativi dei bambini svantaggiati; assicurare la partecipazione dei ragazzi e l'ottenimento del loro potenziale fino e oltre i 18 anni; focalizzare l'attenzione non solo sugli adolescenti problematici, ma su tutti i ragazzi e le ragazze al fine di assicurare loro di poter vivere l'adolescenza in modo felice, sano e sicuro e di prepararsi alla vita adulta e, infine, mettere in piedi un sistema di riforme che rendano questi obiettivi possibili. A questo fine il Piano intende monitorare i risultati raggiunti dall'introduzione dei *Children's trusts*.

Il Piano si prefigge però alcuni obiettivi che vanno oltre la scadenza dei 10 anni, in particolare da raggiungere entro il 2020, ad esempio relativamente all'ambito scolastico:

- almeno il 90% dei bambini entro 5 anni dovrebbe avere risultati positivi in tutte le aree del *Early years foundation stage*
- almeno il 90% dei bambini con risultativi positivi in inglese e matematica all'età di 11 anni
- almeno il 90% di ragazzi in grado di ottenere l'equivalente di 5 livelli più alti nel Certificato generale di istruzione secondaria all'età di 19 anni; almeno il 70% di ragazzi che ottengono l'equivalente di 2 gradi A all'età di 19 anni.

Inoltre il Piano si pone l'obiettivo di dimezzare la povertà infantile e ridurre in maniera significativa il numero dei ragazzi coinvolti nei circuiti della giustizia minorile come pure il numero dei ragazzi obesi. Nel piano viene indicato che verrà fatto un rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione dopo un anno dall'approvazione.

Rispetto al tema della partecipazione, il termine "participation" viene usato soprattutto con riferimento all'inclusione in una serie di attività educative, ricreative e culturali. Si fa riferimento a una serie di consultazioni effettuate anche con i bambini rispetto a una serie di azioni e priorità previste dal Piano.

La stesura del Piano ha incluso un processo di consultazione nazionale in cui sono stati realizzati una serie di focus groups con bambini e giovani e una serie di eventi deliberativi. I focus group sono stati realizzati con bambini e bambine e adolescenti tra gli 8 e i 15 anni di diversi background etnici e in diverse parti del Paese, i quali sono stati invitati a rispondere a questioni centrali riguardanti il Piano per l'infanzia. Gli eventi deliberativi si sono svolti in 4 località del Paese e rivolti a una lista di invitati composta da giovani al di sopra di 16 anni, genitori, famiglie e operatori. Si è ricercato un equilibrio di genere nel pubblico e il 15% era composto da gruppi etnici minoritari. Tra i genitori e i giovani erano presenti rappresentanti dei seguenti gruppi: giovani con problemi di giustizia minorile; bambini in case famiglia; giovani con difficoltà di apprendimento; giovani che hanno ricevuto un'istruzione a casa e genitori dei

bambini e dei giovani che hanno ricevuto un'istruzione a casa. Inoltre il Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie ha inviato un questionario che ha coinvolto 9 scuole (una per ogni dipartimento) coinvolgendo 462 bambini e adolescenti. Il Dipartimento ha contattato anche 300 stakeholder chiedendo loro di rispondere online. In particolare, sono stati individuati stakeholder che rappresentano gruppi che normalmente non partecipano alle consultazioni di Governo. Come parte del processo di consultazione, il Segretario di Stato per i bambini, le scuole e le famiglie ha inoltre individuato 3 gruppi di esperti composti da professionisti e rappresentanti di organizzazioni cercando di tenere sempre in considerazione un equilibrio di genere, etnico e regionale. I gruppi suddivisi per fasce di età dei bambini sono stati chiamati a esprimersi a portare evidenze su quattro temi: infanzia positiva; genitori e famiglie; personalizzazione dei servizi e prevenzione. Il Piano indica che tali gruppi saranno poi chiamati ad affiancare il Governo nel monitoraggio del Piano. Inoltre si specifica che al fine di garantire che gli obiettivi del Governo e le politiche riflettano le priorità dei bambini, dei giovani, delle famiglie e della comunità si stabilirà un dialogo continuo e un processo di consultazione con i bambini, i giovani, i genitori e gli operatori.

Nel Piano si specifica anche che questo è basato sui Principi generali e gli articoli della Convenzione internazionale sui diritti dei bambini del 1989. Il contenuto di ciascuna parte si riferisce a un gruppo di articoli della Crc e tiene in considerazione le raccomandazioni del Comitato Onu.

### **Allocazione della spesa per l'infanzia**

Per quanto riguarda l'allocazione della spesa pubblica per l'infanzia nell'ultimo rapporto all'Onu si legge che questa è ampia e sostanziale, tuttavia si evidenzia una difficoltà nell'identificare la quantità di spesa pubblica che va a beneficio diretto dei bambini. Ciò è dovuto a una combinazione di fattori. Tra questi il fatto che alcune politiche possono essere rivolte a vari gruppi sociali, compresi bambini e giovani, anche se questi non sono l'unico destinatario. Nel Rapporto si specifica inoltre che il Governo del Regno Unito ha una politica di decentramento delle risorse che prevede che queste siano spese in risposta alle necessità locali. Si legge anche che gli enti locali sono comprensibilmente ostili all'imposizione da parte del Governo centrale di obblighi di segnalazione onerose, compresi quelli relativi alla disaggregazione delle spese in base alle caratteristiche dei destinatari.

Il rapporto presenta una ripartizione della spesa pubblica totale del Regno Unito rispetto a cinque aree chiave che beneficiano direttamente i bambini: sicurezza sociale (benefici e crediti d'imposta); servizi sanitari; istruzione; servizi per la prima infanzia; misure di protezione dei bambini.

Per quanto riguarda il totale delle risorse impiegate per l'infanzia risulta che l'area della protezione sociale è quella per la quale si spende la percentuale maggiore di risorse (37% nel 2012-2013), seguite dall'area della salute e dell'istruzione (18% e 13% rispettivamente).

*Tavola 1 – Spesa pubblica totale Regno Unito per funzione - prezzi 2012-2013 (£m)*

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Servizi pubblici generali	£57,260	£55,341	£69,393	£69,228	£67,038
Difesa	£40,421	£40,297	£40,911	£39,345	£36,363
Ordine pubblico e sicurezza	£36,946	£36,456	£34,380	£32,601	£31,464
Affari economici	£53,779	£50,909	£40,535	£37,658	£35,342
Protezione dell'Ambiente	£10,133	£11,110	£11,381	£10,647	£11,061
Edilizia abitativa e comunità	£16,742	£17,464	£13,505	£10,035	£10,152
Salute	£119,390	£124,930	£124,979	£123,389	£124,354
Attività ricreative, culturali e religiose	£13,663	£14,082	£13,498	£13,064	£12,192
Istruzione	£91,121	£94,548	£95,282	£88,811	£87,668
Protezione sociale	£224,067	£239,378	£240,711	£244,722	£252,196
<b>Spesa totale</b>	<b>£696,315</b>	<b>£718,581</b>	<b>£722,606</b>	<b>£707,249</b>	<b>£675,651</b>
(% del PIL)	44.0%	47.0%	46.2%	44.9%	42.9%

Fonte: Ministero del tesoro, luglio 2013

Per quanto riguarda lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia, in Inghilterra la scuola dell'obbligo inizia all'età di 5 anni, tuttavia esistono tipologie di servizi di educazione per la prima infanzia part time finanziati e su base volontaria. In Inghilterra, dal settembre 2010, tutti i bambini di 3 e 4 anni hanno diritto a 15 ore settimanali di educazione gratuita. Inoltre, dal 2009, tutti i 152 enti locali in Inghilterra hanno offerto tra 10 e 15 ore di educazione gratuita per alcuni tra i bambini più svantaggiati dell'età di 2 anni. Dal settembre 2013, questo è stato esteso a circa il 20% dei bambini meno avvantaggiati di 2 anni, arrivando a coprire circa 150.000 bambini.

*Tavola 2 – Ripartizione della spesa educativa per i bambini sotto i 5 anni totale per Paese – prezzi 2012-13 (£ m )*

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Inghilterra	£4,589	£4,696	£4,595	£4,603	£4,575
Scozia	£339	£328	£320	£308	£302
Galles	£100	£87	£73	£80	£85
Irlanda del Nord	£55	£61	£64	£114	£63
<b>Totale</b>	<b>£5,083</b>	<b>£5,172</b>	<b>£5,051</b>	<b>£5,105</b>	<b>£5,026</b>
(% del PIL)	0.32%	0.34%	0.32%	0.32%	0.32%

Fonte: Analisi dei dati PESA (Analisi statistiche della spesa pubblica), luglio 2013

Per quanto riguarda altre tipologie di servizi per la prima infanzia si segnalano le spese sostenute per i servizi *sure start* volti principalmente a combattere la povertà infantile e rivolti ai bambini dell'età di 5 anni. Tali servizi vengono forniti principalmente tramite i centri di

comunità e sono volti a migliorare i risultati per bambini e genitori, attraverso l'offerta di un'istruzione integrata, cura, sostegno alla famiglia e servizi sanitari. In Inghilterra la responsabilità strategica per i centri per bambini è assegnata agli enti locali. Prima del 2010, il finanziamento veniva assegnato agli enti locali tramite un finanziamento vincolato. Dal 2010, il finanziamento specifico per *sure start* è cessato, anche se gli enti locali ricevono finanziamenti attraverso l'*Early intervention grant* che non è vincolato.

*Tavola 3 – Spesa corrente per Sure start programmes. 2012-2013 prices (£m)*

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Inghilterra	£910	£1,072	£1,172	£1,037	N/A
Scozia	£66	£64	£62	£61	£60
Irlanda del Nord	£22	£20	£23	£22	£23

Fonte: Rapporto del Regno Unito al Comitato sui diritti dell'infanzia, 2014

Per quanto riguarda i servizi sociali per l'infanzia il Rapporto all'Onu presenta una tavola di sintesi della spesa degli enti locali da cui emerge che negli anni la spesa è rimasta attorno al 0,5% del Pil anche se si specifica la difficoltà nell'identificare la spesa per un range di servizi diversificati.

*Tavola 4 – Spesa per servizi sociali per bambini – 2012-2013 \**

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
<b>Spesa totale (£m)</b>					
Inghilterra	£6,323	£6,794	£6,759	£6,542	£6,543
Scozia	£745	£793	£777	£715	£820
Galles	£429	£436	£446	£471	£456
Irlanda del Nord	£20	£20	£13	£171	£169
<b>Spesa totale</b>	<b>£7,517</b>	<b>£8,044</b>	<b>£7,995</b>	<b>£7,899</b>	<b>£7,987</b>
(% del PIL)	0.47%	0.53%	0.51%	0.50%	0.51%
<b>Spesa a testa</b>					
Inghilterra	£564	£605	£599	£577	£573
Scozia	£712	£761	£748	£686	£789
Galles	£670	£686	£705	£744	£722
Irlanda del Nord	£47	£47	£30	£398	£391
<b>Media</b>	<b>£564</b>	<b>£603</b>	<b>£598</b>	<b>£587</b>	<b>£591</b>

Fonte: Analisi dei dati PESA (Analisi statistiche della spesa pubblica), luglio 2013

## Organismi indipendenti di livello nazionale

### a. Children's Commissioner (Autorità garante per l'infanzia)

Le funzioni del Children's Commissioner sono disciplinate nel Children and Families Act del 2014 (sezione 6). La funzione primaria del Children's Commissioner è la promozione e la tutela dei diritti dei bambini in Inghilterra e la promozione del punto di vista e degli interessi dei bambini in Inghilterra. In particolare il Children's Commissioner svolge le seguenti funzioni:

- a)dà indicazioni su come agire in conformità con i diritti dei bambini alle persone che esercitano funzioni o sono coinvolte in attività che riguardano i bambini;
- b)incoraggia tali persone a tenere di conto dei punti di vista e degli interessi dei bambini;
- c)svolge una funzione consultiva presso il Segretario di Stato sui diritti, opinioni e gli interessi dei bambini;
- d)valuta l'effetto potenziale sui diritti dei bambini delle proposte politiche e legislative del Governo;
- e)porta le questioni che attengono i diritti dell'infanzia all'attenzione delle due Camere del Parlamento;
- f)esamina la disponibilità e l'efficacia delle procedure di reclami relativamente alle procedure che riguardano i minori;
- g)verifica la disponibilità e l'efficacia dei servizi per l'infanzia;
- h)esamina qualsiasi altra questione relativa ai diritti o agli interessi di bambini;
- i)monitora l'attuazione in Inghilterra della Convenzione sui diritti dell'infanzia;
- j)pubblica una relazione sulle attività svolte, anche in una versione per bambini.

Nello svolgimento della sue funzioni, il Children's Commissioner deve avere particolare riguardo per i diritti dei bambini allontanati dalla famiglia e di altri gruppi di bambini ritenuti a rischio. Non può invece condurre un'indagine sul caso di un singolo bambino. Nell'esercizio delle sue funzioni il Children's Commissioner deve tenere in considerazione in particolare la Convenzione sui diritti del fanciullo.

Rispetto alla partecipazione dei bambini, il Children's Commissioner intraprende delle misure ragionevoli al fine di: a) assicurare che i bambini siano consapevoli delle funzioni del Children's Commissioner e su come possono comunicare con lui o lei, e (b) consultare i bambini, e le organizzazioni che lavorano con i bambini, su specifiche materie.

Il Children's Commissioner può fornire consulenza e assistenza a ogni bambino allontanato dalla propria famiglia di origine o che riceve assistenza sociale. In particolare può rappresentare il bambino nei confronti della persona che: (a) fornisce al bambino alloggio o servizi, o (b) esercita funzioni di responsabilità genitoriale in relazione al bambino.

Il Children's Commissioner, o una persona da lui autorizzata, può entrare nelle strutture, eccetto abitazioni private, al fine di: (a) ascoltare un bambino, o (b) verificare il livello di assistenza fornita ai bambini ospitati.

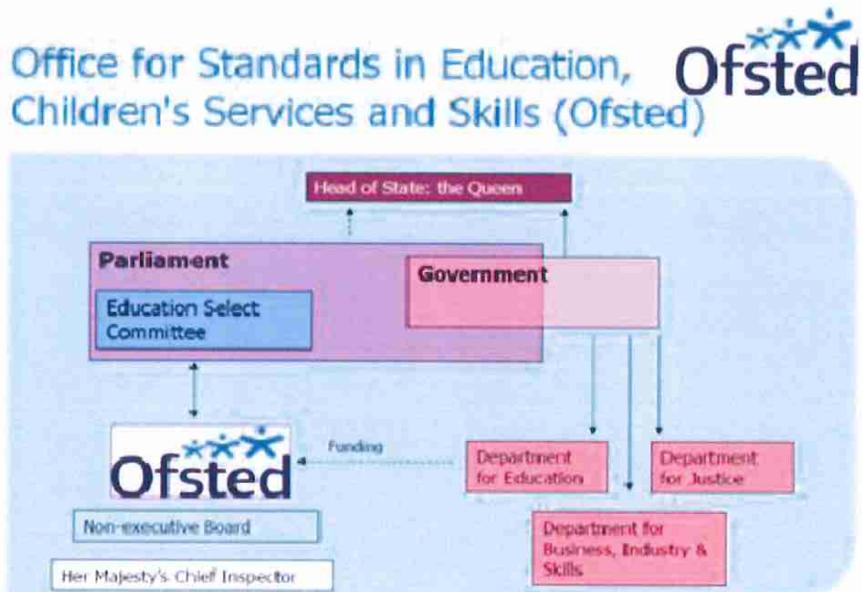
Il Children's Commissioner deve nominare un comitato consultivo (Advisory Board) al fine di ricevere consulenza e assistenza per l'esercizio delle sue funzioni. Deve, inoltre, pubblicare un piano di lavoro (business plan) della durata almeno annuale in cui indica le principali attività previste e le priorità per il periodo di riferimento.

### b. Ofsted – attività ispettiva

L'Ofsted è l'Ufficio per gli standards nell'istruzione, servizi per l'infanzia e abilità (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills). Si tratta di un dipartimento governativo non ministeriale diretto da Her Majesty's Chief Inspector. È tuttavia considerato un organismo indipendente e imparziale in quanto la sua attività è indipendente dal Dipartimento dell'educazione. L'Ofsted ha il compito di controllare e regolamentare i servizi che si occupano dei bambini e dei giovani, e di quelli relativi all'istruzione incluso l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e relazionare al Parlamento su questo. Inoltre l'Ofsted si occupa di realizzare

alcune ricerche/indagini tematiche centrate per indagare particolari aspetti problematici dell'infanzia. L'Ofsted lavora con i servizi al fine di promuovere il loro miglioramento monitorando i loro progressi e condividendo le migliori pratiche.

*Figura 1 – Organizzazione Ofsted*



Fonte: sito web Ofsted

Per quanto riguarda i servizi per i bambini e le famiglie l'Ofsted monitora i seguenti organismi: agenzie per l'adozione, convitti, Cafcass, centri residenziali per bambini, agenzie indipendenti per l'affidamento, centri residenziali per le famiglie, centri residenziali per bambini disabili; scuole speciali residenziali; centri di formazione sicura; servizi per i bambini che hanno bisogno di aiuto e protezione, e bambini fuori famiglia; servizi per la prima infanzia.

L'Ofsted presenta un rapporto annuale al Parlamento (incluso l'ultimo presentato relativo agli anni 2013-2014) in cui dà conto dell'attività ispettiva svolta, della metodologia utilizzata e delle ricerche realizzate su temi specifici. L'Ofsted presenta inoltre una serie di rapporti tematici annuali. Per il periodo 2012-2013 ha realizzato rapporti sulle seguenti tematiche: le scuole; i servizi dedicati alla prima infanzia; l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; i servizi sociali.

Come sottolineato da Ruth Cooler, l'Ofsted possiede reali poteri di sanzione sia nei confronti dei servizi che degli enti locali. Prima di arrivare alle sanzioni sono chiaramente previste una serie di attività volte a migliorare le prestazioni sulla base di un sistema molto articolato di procedure ispettive.

Figura 2 – Ispezioni condotte dall'Ofsted nel periodo 2012-2013

FIGURE  
1

1. Children's homes receive a full and an interim inspection each inspection year (1 April to 31 March). The exceptions to this are for newly registered homes and homes not providing care for children for long periods of time.
2. These Cafcass service area inspections relate to 23 local authorities.
3. These data relate to inspections that took place between 1 April 2012 and 31 March 2013 for all providers, with the exception of safeguarding and looked after children inspections and child protection inspections. For these types of inspections the data relate to inspections that took place between 1 April 2012 and 31 July 2013. These data only include published reports and so do not include pilot inspections undertaken in the period.
4. These data relate to inspections that took place between 1 April 2012 and 31 July 2013.
5. These data relate to inspections that took place between 1 June 2013 and 31 July 2013.
6. Residential special schools receive a welfare inspection once a year. In 2012-13, with Ofsted's agreement, six schools rated outstanding at their last inspection had their inspections deferred to early in the 2013-14 inspection year. This was due to delays in changes to the regulatory framework.
7. Ofsted only conducts welfare inspections of boarding schools that do not form part of the Independent Schools Council.
8. There are three branches of voluntary adoption agencies in Wales that are inspected by Ofsted because their head offices are in England. These are not included in this publication.

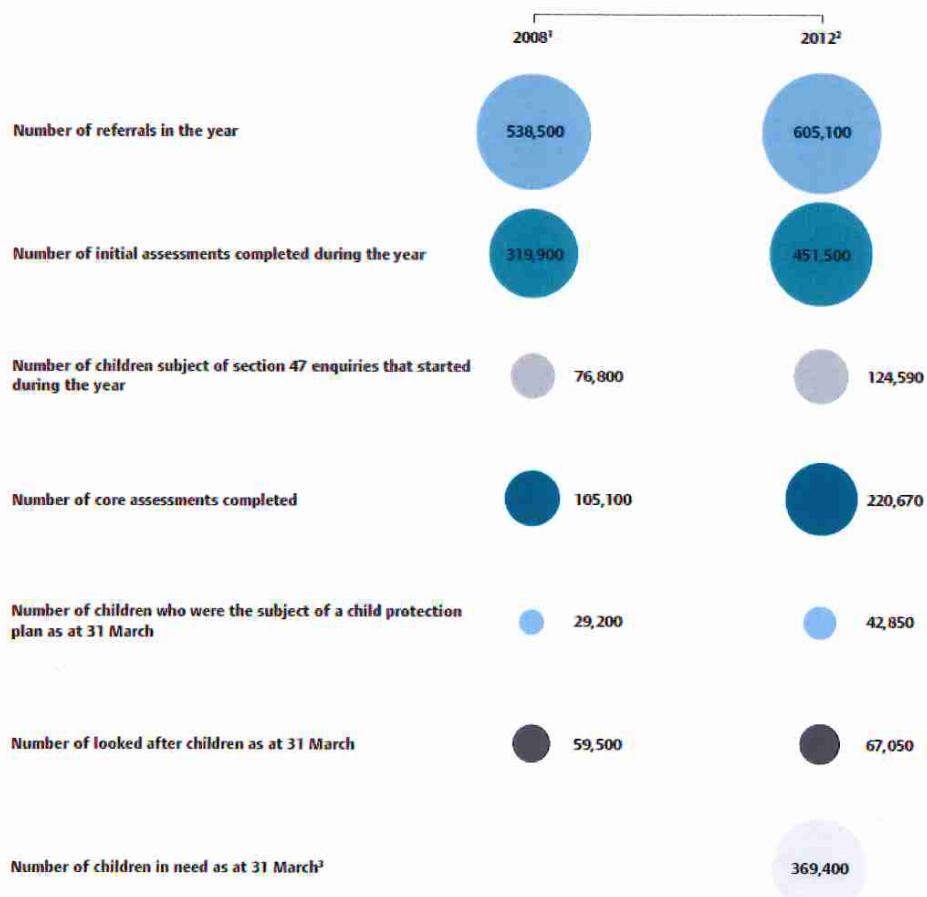
Fonte: Ofsted report on social care 2012-2013, disponibile su <https://www.gov.uk/government/publications/social-care-annual-report-2012-13>

Nel rapporto sui servizi sociali si legge che complessivamente il sistema dei servizi sociali rimane un sistema sotto pressione. Nell'ultimo decennio sono state condotte una serie di indagini di alto profilo per la morte o gravi lesioni subite da alcuni bambini. Questo ha innescato un importante processo di riforme, alcune delle quali solo ora cominciano a prendere forma. Vi è una maggiore consapevolezza pubblica rispetto al tema dell'abuso e maltrattamento nelle famiglie e, essendo in prima linea su questo fronte, gli enti locali stanno gestendo crescenti carichi di lavoro. Questo accade in un momento in cui la spesa nel settore pubblico sta diminuendo. Ad esempio dati dell'Istituto per gli studi fiscali indicano che c'è stata una riduzione del 26,6% di fondi dal Governo centrale alle enti locali nei 5 anni dal 2010. Contemporaneamente il volume totale delle attività svolte dagli enti locali è aumentato dal

2008, in particolare per quanto riguarda l'attività di valutazione che è più che duplicata, anche se questo aumento non è uguale in tutti gli enti locali (in alcuni casi il volume di attività è addirittura diminuito, mentre in altri casi vi è stato un aumento esponenziale). Il solo aumento dei bambini presi in carico dai servizi ha comportato un incremento di spesa di 173 milioni di pound all'anno.

Questi fattori creano una situazione sotto pressione che amplifica l'impatto delle carenze in particolare per alcuni enti locali. Il trend generale nel corso degli ultimi anni suggerisce che complessivamente i fenomeni di abuso e maltrattamento sono in calo e la situazione dei bambini collocati fuori dalla famiglia di origine sta migliorando. Tuttavia, la percentuale di bambini vittime di abuso e maltrattamento continua a rimanere troppo alta come pure l'esposizione allo sfruttamento sessuale dei bambini nelle comunità. Il rapporto indica che mentre alcuni progressi sono stati realizzati da parte delle autorità locali, molti miglioramenti sono ancora necessari.

*Figura 3 – Bambini presi in carico dai servizi sociali 2008-2012*



**FIGURE 2**

1. DCSF: Referrals, Assessments and Children and Young People who are the subject of a Child Protection Plan, England – year ending 31 Mar 2008 (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151655/http://www.education.gov.uk/researchandstatistics/statistics/statistics-by-topic/childrenandfamilies/a00195890/referrals-assessments-and-children-who-are-the-sub>); DCSF: Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2008 (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151655/http://www.education.gov.uk/researchandstatistics/statistics/allstatistics/a00195856/children-looked-after>).
2. Characteristics of children in need in England: year ending March 2012 (<https://www.gov.uk/government/publications/characteristics-of-children-in-need-in-england-year-ending-march-2012>); Children looked after by local authorities in England, including adoption (<http://www.gov.uk/government/publications/children-looked-after-by-local-authorities-in-england-including-adoption>).
3. No data collected in 2008.

Complessivamente l'Ofsted ha identificato 10 enti locali come buoni o migliori rispetto all'azione di protezione dei bambini, mentre complessivamente 20 enti locali sono stati giudicati inadeguati anche se alcune variazioni sono intercorse nell'ambito del ciclo di ispezione. Per gli enti locali che sono stati giudicati inadeguati i fattori negativi prevalenti sono i seguenti: mancanza di una leadership stabile; mancanza di comprensione rispetto a cosa si intende per buona pratica; carenze nel processo di revisione e di management. Inoltre si registra una debolezza del processo decisionale rispetto alle misure di protezione per i bambini a rischio e nel lavoro con le famiglie. Per quanto riguarda le ispezioni dei servizi regolamentati come l'adozione, l'affidamento e le case per bambini, un'alta percentuale risulta avere risultati buoni o migliori durante l'ultimo ciclo di ispezioni. Tuttavia si sottolinea come se da un lato questi servizi hanno soddisfatto gli standard minimi stabiliti dal Governo, l'Ofsted ritiene che tali standard non siano sufficientemente ambiziosi. Il rapporto evidenzia inoltre l'impatto negativo che un management incoerente ha sui servizi regolamentati, sia per quanto riguarda i servizi residenziali che per l'adozione e l'affidamento. Un ulteriore elemento negativo riguarda l'elevato turn over degli operatori presenti nelle strutture che può arrivare ad un 16%.

## 7.2. Procedure di protezione dell'infanzia

In base alla legislazione vigente laddove i servizi per l'infanzia hanno motivi ragionevoli per sospettare che un bambino stia subendo, o è probabile che subisca un danno significativo (*significant harm*), hanno il dovere di iniziare un'inchiesta per la protezione dell'infanzia (*child protection enquiry*). L'inchiesta si compone delle seguenti fasi: segnalazione, investigazione e *assessment*, decisione e revisione. Il processo inizia quando un operatore, un componente della famiglia, un bambino o un individuo esprimono una preoccupazione per il benessere di un bambino. La comunicazione deve essere fatta agli enti locali per l'infanzia oppure anche all'organizzazione *National Society for the Prevention of Cruelty to Children* (Nspcc). Si tratta di un'organizzazione non profit per la promozione dei diritti dei bambini che fornisce anche linee telefoniche di aiuto per la segnalazione casi di abuso.

La prima fase dell'inchiesta viene svolta da un assistente sociale al fine di determinare se sussistono i criteri legislativi per l'intervento (figura 4).

Dopo questa prima fase l'inchiesta si può concludere se tali criteri non sussistono oppure può passare a un altro servizio di supporto familiare se il bambino viene considerato in stato di necessità ma non a rischio di pregiudizio oppure un'ulteriore inchiesta può essere richiesta (figura 5).

Laddove sussista un possibile reato la polizia deve essere informata. Esiste inoltre una procedura di emergenza (figura 6).

Una volta che l'esistenza di un danno significativo o il rischio di danno significativo è stato accertato una strategia deve essere messa a punto attraverso il coinvolgimento dei servizi sociali, la polizia e altre agenzie rilevanti. Anche l'organizzazione NSPCC ha il potere di condurre l'inchiesta (figura 7).

A questo fine sono stati approvati il *Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families* e il *Common Assessment Framework*. Questi documenti hanno lo scopo di supportare gli operatori nello svolgimento dei loro compiti. Successivamente alla prima fase dell'inchiesta se il bambino viene ancora considerato a rischio, una *child protection case conference* può essere convocata entro 15 giorni dalla prima discussione (tavola 5). La conference mette assieme gli operatori, i componenti della famiglia e i bambini stessi nel caso siano abbastanza grandi. Le case conferences per rivedere il caso avvengono tre mesi dopo la prima conferenza e successivamente ogni 6 mesi se il piano per il bambino viene confermato.

Figura 4 – Azioni intraprese quando un bambino viene segnalato ai servizi sociali dell'ente locale

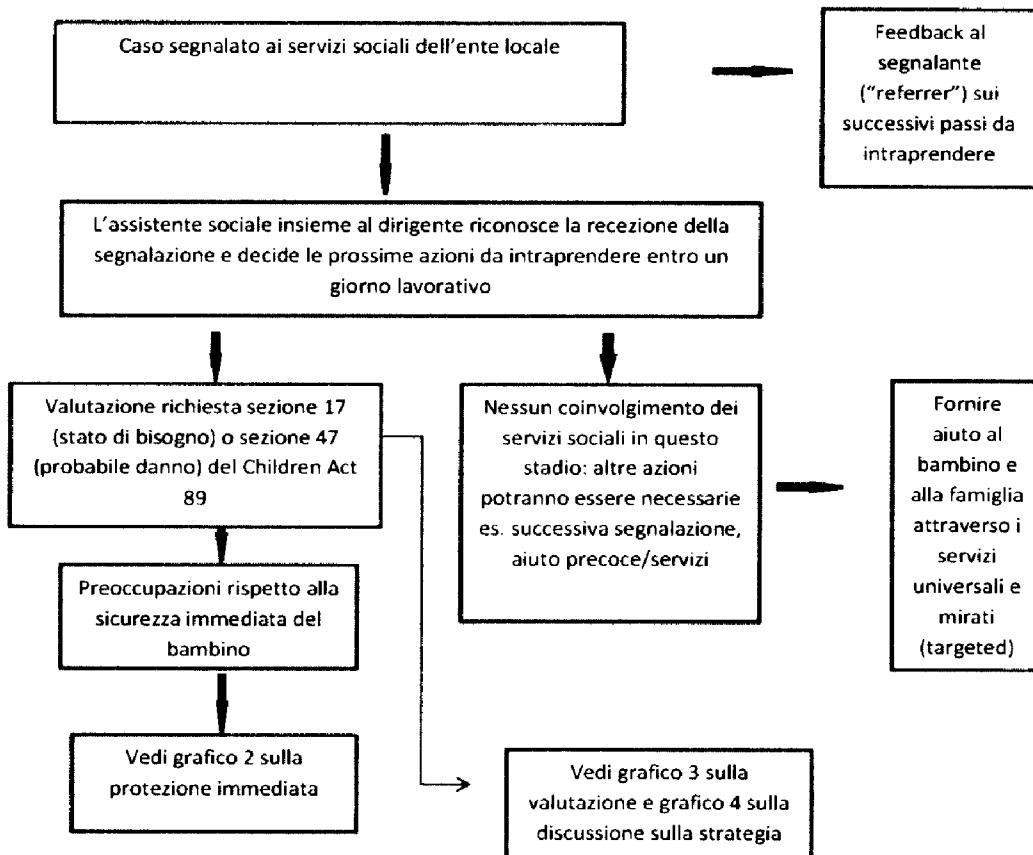
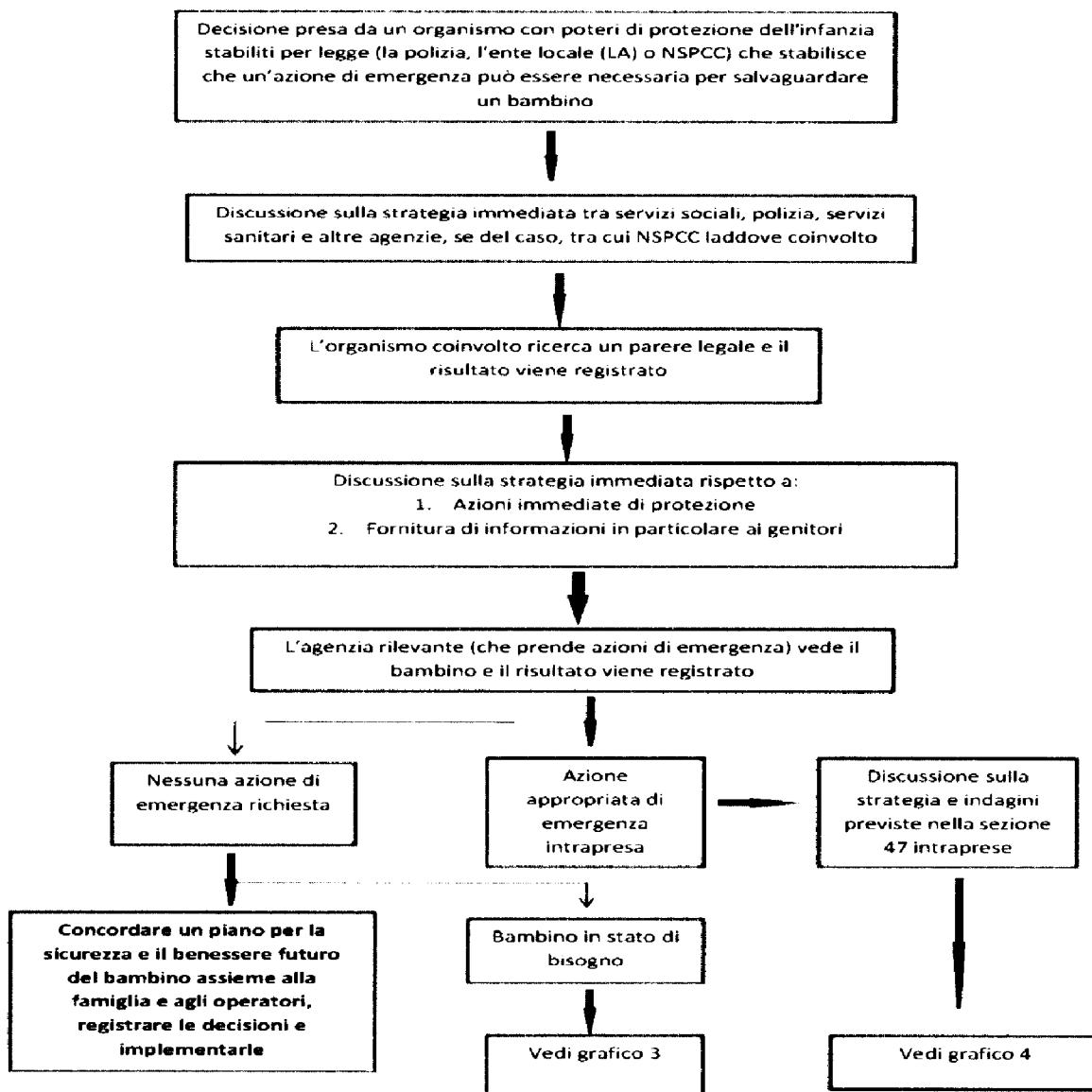
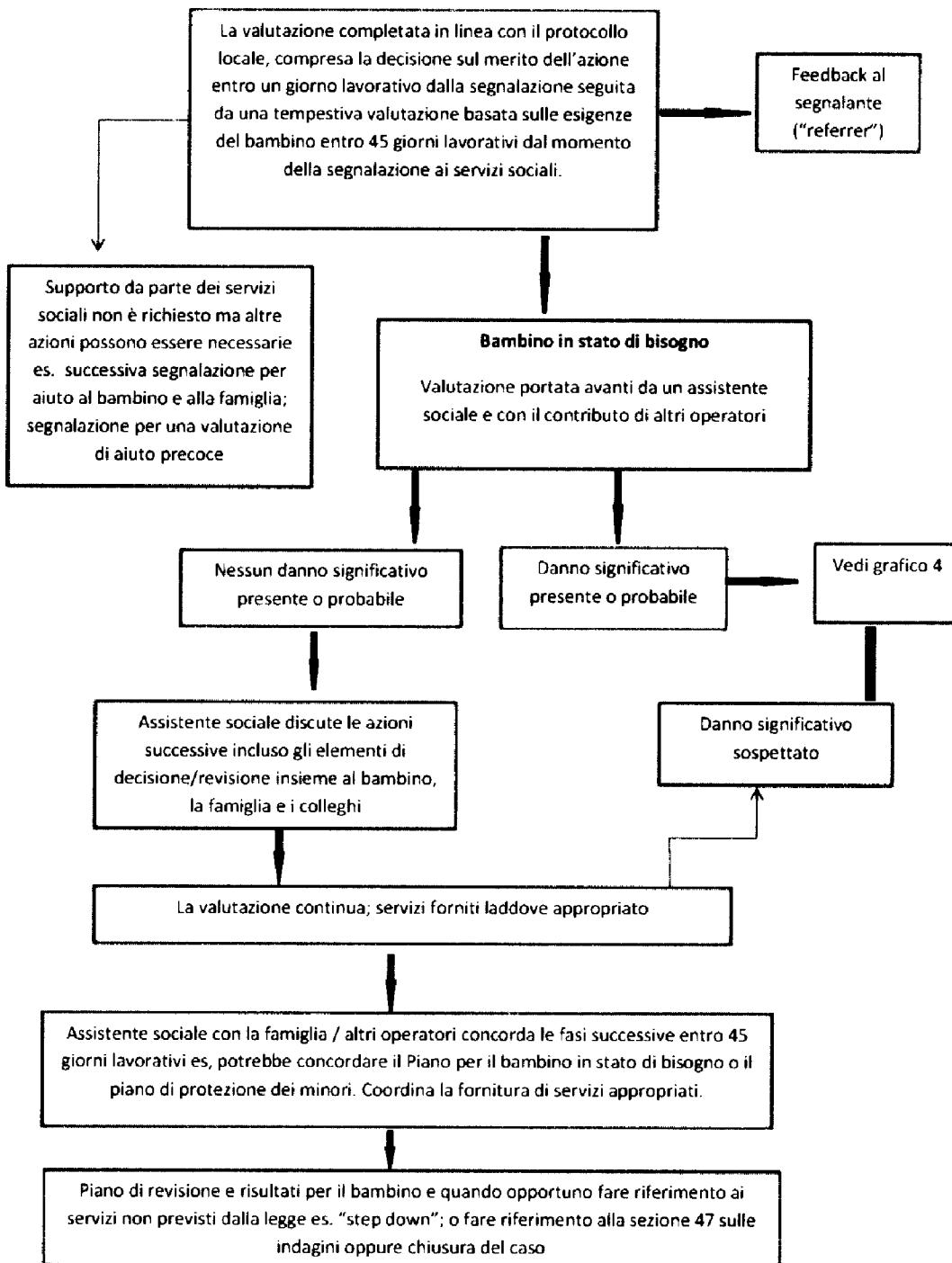


Figura 5 – Protezione immediata



*Figura 6 – Azioni intraprese per la valutazione (assessment) di un bambino in base al Children Act del 1989*



*Figura 7 – Cosa accade dopo la conferenza per la protezione del bambino*