

Iniziativa parlamentare

Base costituzionale per una legge federale sul promovimento dell'infanzia e dei giovani nonché sulla loro protezione

Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale

del 28 maggio 2013

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di un decreto federale sulla politica dell'infanzia e della gioventù, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di decreto allegato.

Una minoranza (*Müri*, Derder, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Pieren, Schilliger, Stahl, Wasserfallen) propone di non entrare in materia sul progetto.

28 maggio 2013

In nome della Commissione:

Il presidente, Christian Wasserfallen

Compendio

La politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera è improntata al principio federale della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni. La competenza principale spetta ai Cantoni e ai Comuni che adempiono e attuano il loro compito in modi molto diversi. La politica dell'infanzia e della gioventù è inoltre strettamente collegata all'operato delle organizzazioni non governative e delle iniziative private. Quale tipico compito trasversale contempla molti aspetti della politica e dell'azione dello Stato e include una moltitudine di tematiche. Alla luce delle sfide attuali poste dalla politica dell'infanzia e della gioventù, occorre non solo migliorare le misure della Confederazione in questo ambito, ma anche rafforzarle. La recente revisione totale della legge sulle attività giovanili e la nuova ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo emanata dal Consiglio federale rappresentano i primi passi in questa direzione.

Il complemento dell'articolo 67 della Costituzione federale ha lo scopo di consentire alla Confederazione di attivarsi, assumendo una funzione trasversale, nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù. Avrà dunque la competenza di sostenere misure in questo ambito o di adottarne autonomamente. Sono pertanto importanti tutti i settori che costituiscono l'essenza della politica dell'infanzia e della gioventù, ossia la protezione e l'incoraggiamento dei fanciulli e dei giovani nonché la loro partecipazione alla vita politica e sociale.

La nuova disposizione costituzionale non intende infatti stravolgere la ripartizione attuale delle competenze. La Confederazione è incaricata di intervenire in maniera coordinata, emanando regole generali, senza pregiudicare la ripartizione dei compiti fondata sul principio di sussidiarietà. Il ruolo dei Cantoni e dei Comuni non deve essere sminuito né messo in dubbio. Contrariamente alla situazione attuale la Confederazione deve tuttavia poter definire, se necessario, standard minimi. L'obiettivo di una politica attiva dell'infanzia e della gioventù dovrebbe inoltre essere sancito nella Costituzione quale norma programmatica.

Grazie al complemento dell'articolo 67 Cost. la posizione dei fanciulli e dei giovani nella Costituzione federale è rafforzata. Quali saranno le conseguenze tangibili di questa nuova posizione dipenderà dalle misure concrete di attuazione del nuovo articolo costituzionale. Non si possono ancora stabilire con il presente progetto preliminare: occorrerà discuterle in stretta collaborazione con i Cantoni e i Comuni.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Lavori della Commissione

Il 12 marzo 2007 la consigliera nazionale Viola Amherd (PPD, VS) ha presentato un'iniziativa parlamentare che chiedeva di completare l'articolo 67 della Costituzione federale (Cost.)¹ con un capoverso 1^{bis} dal tenore seguente: «La Confederazione può emanare disposizioni per il promovimento dell'infanzia e dei giovani nonché sulla loro protezione.» Il 2 novembre 2007 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha dato seguito all'iniziativa con 13 voti contro 11 e 2 astensioni. Prima che la sua omologa del Consiglio degli Stati (CSEC-S) iniziasse a occuparsi della richiesta dell'iniziativa, alla fine di agosto del 2008 il Consiglio federale ha pubblicato il suo rapporto sulla strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù². Dopo avere preso atto del rapporto, il 14 ottobre 2008 la CSEC-S ha deciso con 9 voti contro 2 di non accettare la decisione della CSEC-N. Rispetto alla sua omologa, la CSEC-S ha tenuto a sottolineare che la sua decisione non era per principio contraria alla richiesta dell'iniziativa, ma era piuttosto motivata dal fatto che, al tempo in cui esaminava l'iniziativa, la CSEC-N non era ancora a conoscenza del rapporto del Consiglio federale. L'iniziativa parlamentare è stata quindi rinviata alla CSEC-N che, il 20 novembre 2008, ha deciso con 13 voti contro 11 di attenersi alla sua decisione iniziale e ha sottoposto al Consiglio nazionale una proposta in merito, a cui questi ha dato seguito il 5 marzo 2009. Il 12 maggio dello stesso anno anche la Commissione del Consiglio degli Stati vi ha aderito. Entrambe le Commissioni erano tuttavia del parere di attendere innanzitutto il risultato delle deliberazioni relative alla revisione totale della legge federale del 6 ottobre 1989³ per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (Legge sulle attività giovanili, LAG) prima di proseguire i lavori relativi all'iniziativa. La CSEC-N ha proposto perciò al suo Consiglio di prorogare di due anni il termine stabilito per elaborare un progetto. Il 18 marzo 2011 il Consiglio ha accolto la proposta.

Il 30 settembre 2011 le Camere hanno approvato la nuova legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (Legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG)⁴. Poco prima, l'8 settembre 2011, la CSEC-N aveva ribadito la sua decisione di proseguire i lavori legati all'iniziativa parlamentare istituendo una sottocommissione ad hoc che l'Ufficio del Consiglio nazionale ha autorizzato. Composta di sette membri, la sottocommissione «Protezione della gioventù» si è riunita per la prima volta durante la sessione autunnale 2011 per definire il proprio mandato. Il 17 novembre 2011, in occasione dell'ultima seduta della 48^a legislatura, la CSEC-N ha approvato il mandato della sottocommissione incaricandola di elaborare un progetto di rapporto e di atto normativo in collaborazione con gli attori interessati (Cantoni, Città e Comuni, associazioni, Amministrazione federale, esperti).

Durante la sua prima seduta della nuova legislatura la CSEC-N ha discusso della nuova composizione della sottocommissione «Protezione della gioventù». Ha quindi deciso di proporre all'Ufficio di portare a undici il numero dei membri derogando dalla solita chiave di ripartizione affinché i rappresentanti di tutti i gruppi potessero essere rappresentati nella sottocommissione. L'Ufficio ha approvato la richiesta.

¹ RS 101.

² Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù. Rapporto del Consiglio federale in risposta ai postulati Janiak (00.3469) del 27 settembre 2000, Wyss (00.3400) del 23 giugno 2000 e Wyss (01.3350) del 21 giugno 2001, Dipartimento federale dell'interno, 27 agosto 2008, disponibile sul sito http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=it (cit. Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù).

³ RO 1990 2007, 2006 5599.

⁴ FF 2011 6621.

La sottocommissione «Protezione della gioventù»⁵, in applicazione dell'articolo 112 della legge sul Parlamento⁶, si è avvalsa della collaborazione di esperti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e – per le questioni che riguardano la costituzionalità – dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). Il 9 maggio 2012 ha sentito rappresentanti dei Cantoni, delle Città, dei Comuni e di diverse organizzazioni attive nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù⁷. Hanno inoltre partecipato alle audizioni la prof. Judith Wyttenbach, specialista di diritto costituzionale, e il prof. Christian Schwarzenegger, specialista di diritto penale e di questioni relative alla protezione dei giovani nonché della protezione della gioventù dai rischi dei media.

La sottocommissione ha proseguito i suoi lavori durante due sedute successive e ha sottoposto infine alla CSEC-N una proposta intesa a completare l'articolo 67 della Costituzione federale.

Il 18 ottobre 2012 la CSEC-N ha approvato il presente progetto di rapporto e di atto legislativo con 13 voti contro 8 e 1 astensione e ha deciso di porlo in consultazione presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e le altre cerchie interessate. Per poter concludere i suoi lavori, il 21 febbraio 2013 la CSEC-N ha proposto al Consiglio nazionale di prorogare di ulteriori due anni il termine per l'elaborazione di un progetto. Il 22 marzo 2013 la Camera ha approvato la proroga con 100 voti contro 79.

Il 2 maggio 2013 la sottocommissione «Protezione della gioventù» ha preso atto dei risultati della consultazione ed ha proposto alla commissione plenaria di trasmettere al Consiglio nazionale il testo dell'avamprogetto posto in consultazione. Nella seduta del 28 maggio 2013 la CSEC-N ha accolto il presente rapporto e progetto di atto legislativo con 14 voti contro 10 senza astensioni.

1.2 Risultati della procedura di consultazione⁸

La consultazione si è svolta dal 12 novembre 2012 al 22 febbraio 2013. Quarantotto su 68 destinatari della consultazione hanno preso posizione; a questi pareri si sono aggiunti anche quelli di 19 organizzazioni interessate.

I partecipanti alla consultazione riconoscono l'importanza di una politica coerente e coordinata in materia d'infanzia e gioventù ed esprimono, in maggioranza, ampio consenso nei confronti della strategia del Consiglio federale per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù basata sui principi dell'incoraggiamento, della protezione e della partecipazione. Tuttavia, i pareri sulla disposizione costituzionale proposta divergono. Metà circa dei partecipanti è favorevole, l'altra metà è contraria; fra i contrari si annovera anche la maggioranza dei Cantoni.

A favore del nuovo articolo costituzionale si sono espressi dieci Cantoni (LU, FR, BS, BL, SH, TI, VS, NE, GE, JU), quattro partiti (PBD, PPD, PEV, PS), due associazioni mantello dei Comuni e delle Città (Associazione dei Comuni Svizzeri, Unione delle città svizzere), due organizzazioni nazionali mantello dell'economia (USS, SIC Svizzera), ed altre otto organizzazioni (COPMA, CFGI, FSAG, DOJ, Rete svizzera diritti del bambino, Fondazione Svizzera per la Protezione dell'Infanzia, FSPG, Pro Juventute). Il nuovo articolo costituzionale

⁵ Composizione attuale: Aubert, Bulliard-Marbach, Derder, Graf Maya, Keller Peter, Müri, Neiryneck, Pieren, Quadranti, Reynard, Weibel.

⁶ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10).

⁷ Sono stati sentiti rappresentanti della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), della Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA), dell'Associazione dei comuni svizzeri, dell'Unione delle città svizzere, della Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFGI), della Rete svizzera diritti del bambino e della Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia.

⁸ I risultati dettagliati della consultazione figurano nel rapporto dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali del 19 aprile 2013: <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2012.html>.

ha raccolto anche il parere positivo di 15 partecipanti non ufficialmente invitati alla consultazione.

Contrari al nuovo articolo costituzionale sono 14 Cantoni (ZH, BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, AR, AI, SG, GR, AG, TG), due partiti (PLR, UDC), quattro organizzazioni nazionali mantello dell'economia (economiesuisse, USAM, USI, USC) e quattro partecipanti non ufficiali. Il Cantone di Uri accoglie parzialmente la nuova base costituzionale, mentre il Cantone di Vaud la respinge nella forma attuale e propone un controprogetto.

Quanto alle proposte della Commissione riguardanti la riformulazione dell'articolo 67 capoverso 1 Cost. e l'aggiunta di un capoverso 1^{bis} i pareri espressi possono riassumersi come segue.

La metà dei partecipanti (di cui 12 Cantoni) approva il capoverso 1 proposto e i commenti di cui al rapporto esplicativo. L'UCS e l'Associazione dei Comuni Svizzeri propongono di completarlo menzionando esplicitamente la collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni; DOJ e FSPG suggeriscono di precisare che nell'adempiere i propri compiti, la Confederazione e i Cantoni devono tenere conto degli speciali bisogni di incoraggiamento, protezione e partecipazione dei fanciulli e dei giovani. La CFIG e la Rete svizzera diritti del bambino sono tendenzialmente d'accordo con la proposta, ma propongono di precisare ulteriormente la competenza di base della Confederazione ricorrendo ad una formulazione più vincolante.

Quattordici Cantoni, due partiti (PLR, UDC), e quattro organizzazioni nazionali mantello dell'economia (economiesuisse, USAM, USI, USC) sono invece contrari al nuovo capoverso 1.

Quanto al capoverso 1^{bis}, 15 partecipanti alla consultazione, tra cui nove Cantoni, approvano senza alcuna riserva la formulazione proposta. Altri dieci, tra cui i Cantoni di Basilea Campagna e Vaud, chiedono di sostituire la disposizione potestativa con una formulazione più vincolante poiché il nuovo articolo costituzionale si giustifica solo se rende possibili modifiche effettive. Per il Cantone di Vaud è importante che si rispettino le peculiarità regionali, ragione per cui si dice disposto ad accogliere la nuova disposizione cantonale soltanto a condizione che nel capoverso 1^{bis} si menzioni esplicitamente la necessità di tenere conto delle strutture e misure cantonali esistenti. L'Associazione dei Comuni Svizzeri propone di lasciare ai Cantoni e ai Comuni la competenza in materia di politica dell'infanzia e della gioventù e di sancire in un capoverso 1^{ter} il ruolo sussidiario della Confederazione. Dell'avviso che occorra tenere conto delle strutture federaliste nell'ambito dell'attuazione dell'articolo costituzionale sono anche altri partecipanti alla consultazione, i quali esprimono un consenso di massima sulla proposta della CSEC-N.

Diciannove partecipanti alla consultazione, tra cui 15 Cantoni, respingono il capoverso 1^{bis} sostenendo che la ripartizione delle competenze e delle responsabilità si sia dimostrata valida e che dunque il trasferimento di competenze dai Cantoni alla Confederazione non si giustifichi. Vi è una netta opposizione in particolare nei confronti della possibilità di introdurre standard minimi. Alcuni partecipanti temono infatti che la Confederazione potrebbe introdurli anche contro la loro volontà. In considerazione della diversità delle strutture cantonali, i Cantoni devono avere la facoltà di definire autonomamente la propria politica dell'infanzia e della gioventù.

2 Situazione iniziale

2.1 La politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera

La politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera è improntata al principio federale della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni. La competenza in questo settore spetta in prima linea ai Cantoni e ai Comuni. Le funzioni assunte dalla Confederazione in tale ambito sono limitate (per es. promozione della salute e dello sport, promozione delle attivi-

tà extrascolastiche di fanciulli e giovani). La politica dell'infanzia e della gioventù è inoltre strettamente collegata all'operato delle organizzazioni non governative e delle iniziative private.

Nella sua «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù» del 27 agosto 2008 il Consiglio federale ha definito la moderna politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, in virtù della Costituzione federale e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo⁹, come una *politica della protezione, della promozione e della partecipazione*¹⁰. A livello federale, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali è il centro di competenza per le questioni relative all'infanzia e alla gioventù.

A livello cantonale esistono profonde differenze d'impostazione tra i diversi approcci in materia di politica dell'infanzia e della gioventù che si rispecchiano anche nel diritto costituzionale e nelle leggi vigenti in materia. Mentre circa la metà dei Cantoni ha riunito i principi della protezione e della promozione sotto il termine *politica dell'infanzia e della gioventù*, diversi Cantoni hanno invece elaborato due politiche indipendenti e distinte per la protezione dell'infanzia e della gioventù da un lato e per la promozione dell'infanzia e della gioventù dall'altro, ponendo l'accento sull'uno o sull'altro settore¹¹. Per quanto riguarda la partecipazione, si constata che a livello comunale vengono compiuti sforzi volti a coinvolgere fanciulli e giovani nei processi politici di pianificazione e decisione nell'ambito di progetti puntuali, con fanciulli, o istituzionalizzati sotto forma di consigli di fanciulli, parlamenti dei giovani, più raramente anche abbassando a 16 anni l'età che dà diritto al voto. Singole leggi cantonali sull'infanzia e la gioventù oppure ordinamenti comunali istituzionalizzano questo genere di procedure. Nella maggior parte dei Comuni, dei Cantoni e presso la Confederazione mancano invece basi legali che chiedono la partecipazione obbligatoria di fanciulli e giovani nei processi politici¹².

Il 1° luglio 2011 la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) ha istituito un nuovo servizio specializzato per le questioni dell'infanzia e della gioventù al quale ha annesso la Conferenza dei responsabili cantonali della protezione dell'infanzia e dell'aiuto alla gioventù, fino ad allora piuttosto informale. Inoltre, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica (CDIP) e la CDOS hanno deciso di unire al nuovo servizio, entro l'estate 2011, anche la Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG) che fino a quel momento faceva parte della CDOS.

La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) è responsabile della protezione dell'infanzia e della gioventù ai sensi del diritto penale nonché di seguire il programma nazionale «Protezione della gioventù dai rischi dei media e competenze mediale» (2011–2015). La Conferenza dei Governi cantonali (CdC) si occupa invece del programma di prevenzione a livello nazionale «I giovani e la violenza» (2011–2015). La Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) è infine competente a livello intercantionale per la protezione dei fanciulli secondo il diritto civile.

2.1.1 Strategia del Consiglio federale per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù

In risposta a diversi interventi parlamentari che chiedevano alla Confederazione di assumere un ruolo più attivo nella politica dell'infanzia e della gioventù, nell'agosto 2008 il Consiglio federale ha pubblicato la Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù. Secondo il documento la politica dell'infanzia e della gioventù comprende tutte quelle attività,

⁹ Convenzione del 20 nov. 1989 sui diritti del fanciullo, RS **0.107** (cit. Convenzione ONU sui diritti del fanciullo).

¹⁰ Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, pagg. 3 segg.

¹¹ Cfr. Stanislas Frossard, Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen, cahier de l'IDHEAP n. 202, Chavannes-près-Renens, 2003.

¹² Secondo rapporto ONG al Comitato dei diritti del bambino, Rete svizzera diritti del bambino, maggio 2009, pag. 14.

misure e strutture pubbliche volte a «garantire la protezione, in benessere e l'integrazione sociale di tutti i bambini e i giovani [...], affinché diventino persone indipendenti e integrate nella società e ne siano tutelati gli interessi e le esigenze indipendentemente dal sesso, dall'appartenenza sociale, dall'origine o dall'integrità fisica o mentale»¹³.

La politica dell'infanzia e della gioventù è dunque un tipico compito trasversale che include una moltitudine di tematiche.

Il Consiglio federale ha considerato che occorre migliorare e rafforzare le misure della Confederazione nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù; in questo modo sarà infatti possibile contribuire a proteggere, incoraggiare e integrare tutti i fanciulli e i giovani nella nostra società. Dopo aver analizzato la situazione, ha proposto le seguenti misure nel quadro delle competenze sancite dalla Costituzione:

- revisione totale della legge sulle attività giovanili (cfr. 2.1.3.1);
- ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo (cfr. 2.1.4.2).

Entrambe le misure sono attuate.

2.1.2 Aspetti internazionali e costituzionali

La politica dell'infanzia e della gioventù si basa sulla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e sulla Costituzione federale.

2.1.2.1 Diritto internazionale

La Svizzera ha ratificato la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo¹⁴ all'inizio del 1997. La Convenzione sottolinea la responsabilità degli Stati per quanto riguarda la protezione e il benessere dei minori (fino ai 18 anni), riassume i diritti umani concernenti i settori importanti della vita del fanciullo e stabilisce i diritti particolari a protezione, incoraggiamento e partecipazione dei fanciulli fino ai 18 anni. I quattro principi elementari su cui si fonda la Convenzione comprendono la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo, la garanzia contro ogni forma di discriminazione, la tutela dell'interesse preminente del fanciullo e la sua partecipazione.

La Convenzione protegge i fanciulli e li riconosce come persone autonome con propri obiettivi e una propria volontà ed esige che, in tutte le decisioni che li riguardano, il loro benessere sia prioritario. Fanciulli e giovani sono considerati soggetti giuridici, ossia portatori di diritti propri, e non semplici «oggetti» i cui diritti si riducono a misure di protezione. Numerosi articoli della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo prevedono principi generali nell'ambito della protezione dei fanciulli e dei giovani nonché dei diritti del fanciullo; alcune disposizioni rappresentano inoltre garanzie direttamente applicabili e, di conseguenza, diritti esigibili in via giudiziaria (per. es. il diritto di essere ascoltato secondo l'art. 12 della Convenzione). Oltre a ciò esistono anche diverse prescrizioni programmatiche che obbligano gli Stati parti a legiferare per attuare i diritti enunciati nella Convenzione. In questo senso l'articolo 4 è di fondamentale importanza. Secondo questa disposizione gli Stati parti devono «adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi ed altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti nella presente Convenzione». Le osservazioni generali n. 5 (2003) relative a questo articolo specificano tuttavia che le strutture federalistiche non possono servire a giustificare l'attuazione lacunosa dei diritti del fanciullo previsti nella Convenzione. Pur non comportando alcuna vera ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, la Convenzione ONU sui diritti del

¹³ Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, pag. 4.

¹⁴ Convenzione sui diritti del fanciullo, RS 0.107.

fanciullo obbliga tuttavia sia l'una che gli altri, nel quadro delle rispettive competenze e impiegando tutte le misure appropriate, a concretizzare i diritti che prevede.

Per quanto riguarda la violenza contro i fanciulli e i giovani all'interno della famiglia, sono particolarmente importanti gli articoli 18, 19 e 34. Secondo l'articolo 18 la responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori. Secondo l'articolo 19 gli Stati parti sono tenuti ad adottare ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale. L'articolo 34 esige la protezione del fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale.

Oltre a quanto sopra, l'articolo 10 n. 3 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto sociale)¹⁵ e l'articolo 24 capoverso 1 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto civile)¹⁶ prevedono la particolare protezione di fanciulli e giovani. In entrambe le disposizioni l'accento è posto sulla protezione e sui diritti dei fanciulli; l'articolo 24 capoverso 1 del Patto civile fa inoltre riferimento agli altri diritti garantiti dal Patto ed esige per ogni fanciullo il diritto a quelle misure che richiede il suo stato minorile. In entrambi i casi si tratta di disposizioni programmatiche da cui non si possono dedurre diritti esigibili. Ciononostante gli Stati parti sono sollecitati a conseguire gli obiettivi menzionati attivandosi dal punto di vista legislativo.

Nel 2000 la Convenzione sui diritti del fanciullo è stata rafforzata mediante un protocollo facoltativo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia¹⁷. La protezione dei fanciulli è potenziata definendo chiaramente le nozioni di vendita di fanciulli, prostituzione infantile e pedopornografia. Il protocollo facoltativo è entrato in vigore per la Svizzera nel 2006. A livello europeo la Convenzione di Lanzarote¹⁸ del Consiglio d'Europa migliora la protezione dei fanciulli contro lo sfruttamento sessuale effettuato mediante la prostituzione e la pornografia. La Svizzera ha firmato la Convenzione il 16 giugno 2010. Attualmente sono in corso i lavori necessari (adeguamento del Codice penale incluso) per ratificarla.

2.1.2.2 Costituzione federale

La Costituzione federale contiene numerose disposizioni che si occupano di politica dell'infanzia e della gioventù. L'articolo 11 Cost. per esempio, che enuncia un diritto fondamentale, garantisce ai fanciulli e agli adolescenti il diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo e, nei limiti delle loro capacità, a esercitare autonomamente i loro diritti. L'articolo 11 Cost. non figurava ancora nel messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale ed è stato inserito in quest'ultima su proposta dell'Associazione svizzera delle associazioni giovanili. Il Tribunale federale lo ha qualificato come una disposizione programmatica dei diritti fondamentali¹⁹. L'articolo 11 Cost. non conferisce ai fanciulli e agli adolescenti un diritto esigibile, ma obbliga le autorità a provvedere, nell'ambito delle loro competenze, ad attuare le garanzie menzionate e va perciò inteso come un compito trasversale.

Alle lettere c, f e g dell'articolo 41 capoverso 1 Cost. sono inoltre enumerati obiettivi sociali riguardanti gli interessi della politica dell'infanzia e della gioventù che, tuttavia, non rientrano nella categoria dei diritti fondamentali e non sono quindi esigibili, ma sono piuttosto disposizioni che definiscono degli obiettivi per lo Stato. Anche in questo caso le autorità federali e

¹⁵ RS 0.103.1.

¹⁶ RS 0.103.2.

¹⁷ Protocollo facoltativo del 25 mag. 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia, RS 0.107.2.

¹⁸ Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007 sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale.

¹⁹ Cfr. in proposito la decisione del Tribunale federale DTF 126 II 377.

cantonali sono sollecitate a realizzare in tutti i settori giuridici, nell'ambito delle loro competenze e dei mezzi disponibili, gli obiettivi enunciati nell'articolo 41 Cost. e, di conseguenza, anche quelli propri della politica dell'infanzia e della gioventù.

Da quanto sopra si evince che sia la Confederazione sia i Cantoni sono tenuti, mediante diverse disposizioni internazionali e costituzionali, nell'esercizio delle competenze conferite loro altrove, a proteggere e incoraggiare in modo particolare i fanciulli e gli adolescenti. Se intende anche legiferare nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù, allora la Confederazione necessita di una base costituzionale che le conferisca competenza giuridica.

L'articolo 67 capoverso 1 Cost. obbliga la Confederazione e i Cantoni a tener conto degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù. Di conseguenza la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a considerare tali bisogni come compito trasversale nell'ambito della loro attività legislativa attenendosi tuttavia alle competenze che la Costituzione federale attribuisce loro. L'articolo 67 capoverso 1 Cost. non conferisce infatti alla Confederazione competenze supplementari e, dal punto di vista del contenuto, va inteso piuttosto come un incitamento ad agire a livello federale e cantonale.

Una base legale che conferisce alla Confederazione la competenza di agire nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù si desume dall'articolo 67 capoverso 2 Cost. secondo cui «a complemento delle misure cantonali, la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti». Secondo questa disposizione dunque, essa ha la competenza di emanare proprie misure di sostegno e incoraggiamento parallelamente a quelle adottate dai Cantoni. Tale competenza si limita alla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani. L'articolo 67 capoverso 2 Cost. non rappresenta tuttavia una base in grado di offrire sufficiente competenza giuridica per le misure della Confederazione nell'ambito della protezione dei fanciulli e dei giovani e della loro partecipazione.

2.1.3 Promozione

2.1.3.1 La nuova legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (LPAG)

La nuova legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche²⁰ sostituisce la legge sulle attività giovanili del 1989. Con la LPAG la Confederazione intende promuovere maggiormente forme aperte e innovative delle attività extrascolastiche con fanciulli e giovani, impiegare in modo più mirato le risorse finanziarie, sostenere i Cantoni per programmi volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù e rafforzare la collaborazione con gli specialisti operanti nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù. La legge risponde alle esigenze di diversi interventi parlamentari che reclamavano un maggiore coordinamento della politica dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione.

La sezione 6 della legge (artt. 18–21 LPAG) pone le basi della collaborazione e dello sviluppo delle competenze tra i diversi attori e conferisce alla Confederazione, nell'ambito delle competenze costituzionali, la spettanza di coordinare meglio a livello federale la politica dell'infanzia e della gioventù nonché di rafforzare la collaborazione con i Cantoni e i Comuni.

L'articolo 26 LPAG conferisce alla Confederazione la competenza di concedere per otto anni aiuti finanziari a tutti i Cantoni per programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù. Ogni Cantone può ricevere dalla Confederazione per un periodo di tre anni un importo massimo di 450 000 franchi. Questi aiuti, limitati nel tempo, consentiranno ai Cantoni di sviluppare dal profilo strategico e concettuale le loro politiche dell'infanzia e della gioventù (incoraggiamento, protezione, partecipazione). Il tutto è stato concepito considerando che le politiche specifiche differiscono fortemente da Cantone a Cantone e sono anche organizzate molto diversamente.

²⁰ RS 446.1

La legge è stata adottata dalle Camere durante la sessione autunnale 2011. Il Consiglio federale l'ha posta in vigore al 1° gennaio 2013 unitamente all'ordinanza, anch'essa totalmente riveduta.

2.1.3.2 Programma UE «Gioventù in azione»

La Svizzera ha concluso con l'UE l'Accordo del 15 febbraio 2010 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea, che stabilisce le modalità e le condizioni di partecipazione della Confederazione Svizzera al programma «Gioventù in azione» e al programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente (2007–2013).

Sulla base di questo Accordo la Svizzera partecipa ufficialmente al programma UE dal 2011. «Gioventù in azione» ha lo scopo di promuovere finanziariamente le attività extrascolastiche dei giovani in Europa consentendo loro di ottenere aiuti finanziari per i loro progetti e di conseguire competenze non formali e informali. In Svizzera il programma è coordinato dall'agenzia nazionale della Fondazione ch con sede a Soletta.

Attualmente nell'UE è in elaborazione il nuovo programma «Erasmus per tutti» 2014 – 2020. Molto più ampio di «Gioventù in azione», comprende sette programmi già esistenti²¹. La Svizzera lo sottoporrà a verifica dopo che l'UE l'avrà approvato e, se lo riterrà sensato e auspicabile, deciderà di parteciparvi.

2.1.4 Protezione

2.1.4.1 Protezione dei fanciulli ai sensi del diritto civile

Il Codice civile svizzero (CC)²² disciplina a livello federale, tra l'altro, le condizioni relative alla protezione dei fanciulli ai sensi del diritto civile. Se i genitori non garantiscono sufficientemente la cura e l'educazione dei figli e il bene di questi è minacciato, le autorità sono tenute a ordinare misure opportune. Tali misure consistono innanzitutto e di preferenza nell'ammonire i genitori, gli affilianti o il figlio o nell'impartire loro istruzioni per la cura, l'educazione o l'istruzione e nel designare una persona o un ufficio idoneo che abbia diritto di controllo e informazione (art. 307 CC). Un'altra possibilità consiste nel sostenere i genitori nei loro compiti educativi (curatela secondo l'art. 308 CC) o, qualora il figlio non possa essere altrimenti sottratto al pericolo, privando i genitori della custodia parentale (art. 310 CC) o dell'autorità parentale (artt. 311/312 CC).

L'articolo 316 CC prevede che l'affiliante abbia bisogno di un'autorizzazione dell'autorità tutoria o di un altro ufficio del suo domicilio designato dal diritto cantonale. Le relative disposizioni di esecuzione sono disciplinate nell'ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin)²³. Quest'ultima è stata sottoposta a revisione e ora prevede, tra l'altro, che il collocamento di affiliati e il sostegno alle famiglie affilianti soggiacciano in futuro a un obbligo di comunicazione e vigilanza. La modifica entrerà in vigore il 1° gennaio 2014 in modo da dare ai Cantoni tempo sufficiente per istituire la nuova autorità. Le altre modifiche, che disciplinano in particolare l'obbligo di autorizzazione per l'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e adozione, sono entrate in vigore già il 1° gennaio 2013.

Il diritto tutorio riveduto (art. 440 riv. CC), che è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, contiene prescrizioni minime di diritto federale per la futura autorità professionale di protezione dei minori e degli adulti.

²¹ http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/index_de.htm

²² RS 210.

²³ RS 211.222.338.

2.1.4.2

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

Con l'entrata in vigore dell'articolo 386 del Codice penale (CP)²⁴ il 1° gennaio 2006 è stata istituita una base legale per le attività di prevenzione della Confederazione che offre a quest'ultima la possibilità di prendere misure di informazione, di educazione o altre misure intese a evitare i reati e a prevenire la criminalità. Può anche sostenere progetti o partecipare a organizzazioni che eseguono dette misure. Il 1° agosto 2010 è entrata in vigore l'ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo (RS 311.039.1) fondata su questo articolo. In base all'ordinanza la Confederazione può attuare programmi nazionali o progetti modello. Inoltre, può concedere aiuti finanziari a organizzazioni private senza scopo di lucro attive a livello nazionale o di regione linguistica. L'ordinanza costituisce inoltre la base del programma nazionale di prevenzione «Giovani e violenza» e del programma nazionale «Protezione della gioventù dai rischi dei media e competenze medial» (2.1.4.3 e 2.1.4.4). La Confederazione dispone inoltre di un credito «Diritti del fanciullo» con cui s'impegna a far conoscere meglio la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

2.1.4.3

Programma di prevenzione «Giovani e violenza» (2011–2015)

Questo programma comune di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni rappresenta la base per prevenire efficacemente la violenza in Svizzera. Intende costituire una raccolta di buone prassi nel settore della prevenzione della violenza, promuovere l'interconnessione e la collaborazione degli attori principali ed elaborare proposte che favoriscano una sinergia ottimale di prevenzione, intervento e repressione. Le attuali misure di prevenzione cantonali e locali nei settori tematici famiglia, scuola e spazio sociale sono registrate sistematicamente identificando le esperienze positive in modo da costituire una raccolta di buone prassi. Contemporaneamente vengono effettuate valutazioni di progetti di prevenzione già esistenti e sostenuti progetti pilota.

La gestione strategica del programma è garantita da un gruppo pilota tripartita composto da sei rappresentanti della Confederazione, sei dei Cantoni e sei di Città e Comuni, mentre una rete di interlocutori cantonali e comunali incaricati della prevenzione della violenza assicura la collaborazione a livello tecnico. Gruppi di esperti sostengono l'UFAS per quanto riguarda i lavori di attuazione.

2.1.4.4

Programma nazionale «Protezione della gioventù dai rischi dei media e competenze medial» (2011–2015)

In Svizzera, nel settore della protezione dei fanciulli e della gioventù dai rischi dei media, si possono distinguere tre tipi di strumenti di prevenzione: «a) norme di comportamento e divieti validi a livello generale, fissati unitariamente a livello federale dalla legislazione penale, b) provvedimenti di tutela e regolamentazione specifici ai media adottati dai Cantoni, dalla Confederazione e dai settori interessati e c) misure di informazione, sensibilizzazione e promozione delle competenze medial» a vari livelli, attualmente organizzate e finanziate perlopiù da privati e imprese»²⁵.

Il programma nazionale «Protezione della gioventù dai rischi dei media e competenze medial» di Confederazione, Cantoni e del settore dei media mira a promuovere le competenze necessa-

²⁴ RS 311.0.

²⁵ Rapporto del Consiglio federale «I giovani e la violenza - per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media» del 20 maggio 2009; disponibile sul sito http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/index.html?lang=it, pag. 61.

rie di genitori, insegnanti ed educatori affinché siano in grado di valutare le opportunità offerte dai media audiovisivi, elettronici e interattivi e di far fronte ai pericoli che questi comportano nonché di trasmettere ai propri bambini e agli adolescenti le conoscenze necessarie. Nel quadro del programma saranno elaborati progetti di ricerca, allestita una base del sapere nell'ambito delle competenze medial, sviluppare una piattaforma informativa che funga da biblioteca, elaborare strategie finalizzate al raggiungimento dei gruppi a rischio e creare opportunità di contatto e coordinamento migliori tra tutti gli attori interessati. Sempre nel quadro del programma, occorre infine verificare anche le misure di regolamentazione adottate finora per mettere in evidenza a livello federale l'eventuale necessità di intervenire.

2.1.4.5 Rapporto del Consiglio federale sulla violenza e la negligenza in famiglia

Nel giugno 2012 il Consiglio federale ha presentato il rapporto «Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali?»²⁶ in risposta al postulato Fehr Jacqueline (07.3725) del 5 ottobre 2007.

Il rapporto tratta prioritariamente i fenomeni della violenza fisica, psichica e sessuale di genitori, patrigni, matrigne o altre persone con compiti educativi nei confronti dei minori (maltrattamenti sui minori), della negligenza nei loro confronti in seno alla famiglia (negligenza familiare) e dell'esposizione dei minori alla violenza di coppia o ai conflitti di coppia che degenerano. Si interroga su quali misure devono essere adottate in Svizzera per ridurre questi fenomeni e attenuarne le conseguenze sullo sviluppo dei diretti interessati ed esamina quali lacune si riscontrano e come si possono eliminare.

Le cause dei maltrattamenti sui minori, della negligenza familiare e dell'esposizione alla violenza di coppia sono molteplici. Le misure adottate dallo Stato per lottare contro questi fenomeni devono quindi fondarsi su un approccio molto ampio che vada oltre la protezione immediata delle vittime o l'intervento in situazioni di violenza o negligenza. Queste misure devono inoltre ridurre a diversi livelli i fattori che incidono sul rischio di maltrattamenti sui minori, negligenza familiare e violenza di coppia e rafforzare i fattori di protezione da tali fenomeni. L'aiuto all'infanzia e alla gioventù riveste in tale contesto una notevole importanza. Il termine aiuto all'infanzia e alla gioventù indica «un settore d'azione di un moderno Stato sociale volto a creare, in parallelo alla scuola (o alle istituzioni attive nell'educazione formale e nella formazione professionale) e alle prestazioni private fornite dalle famiglie e dai sistemi di parentela, le condizioni sociali necessarie allo sviluppo dei bambini e dei giovani»²⁷. Un'offerta di aiuto all'infanzia e alla gioventù ampia, professionale e pubblicamente accessibile riduce i fattori di rischio che generano maltrattamenti sui minori e negligenza e rafforza i fattori di protezione.

Attualmente la Svizzera non dispone di definizioni uniformi in materia di aiuto all'infanzia e alla gioventù né esiste una panoramica delle offerte esistenti, che sono di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Nel rapporto sono perciò definite le prestazioni di base di un moderno sistema dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù. La Confederazione, secondo l'articolo 26 LPAG, può inoltre sostenere i Cantoni per programmi volti a sviluppare ulteriormente l'aiuto all'infanzia e alla gioventù.

Oltre a offrire prestazioni dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, lo Stato prevede sanzioni penali in caso di reati contro minori e protegge questi ultimi direttamente da violenze (divieto di avvicinarsi, di trattenersi in determinati luoghi e/o di mettersi in contatto)²⁸.

²⁶ Rapporto del Consiglio federale «Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali?» del 27 giugno 2012, disponibile sul sito http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=it (cit. Violenza e negligenza in famiglia).

²⁷ Violenza e negligenza in famiglia, pagg. 21 e 22.

²⁸ Norma di protezione contro la violenza ai sensi dell'art. 28b CC.

2.1.5 Partecipazione

Le esigenze di una vasta partecipazione dei fanciulli e dei giovani si possono desumere dagli articoli 41 capoverso 1 lettera g e 67 Cost. e dalle disposizioni della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Gli articoli 2, 3, 6 e 12 di quest'ultima contengono disposizioni intese a tutelare, in tutte le decisioni relative ai fanciulli, l'interesse superiore del fanciullo (art. 3), a vietare ogni forma di discriminazione (art. 2), ad assicurare lo sviluppo del fanciullo (art. 6) e a garantirgli il diritto di essere ascoltato (art. 12).

Ne consegue che i fanciulli e i giovani vanno trattati come soggetti di diritto autonomi quando si tratta della loro situazione di vita personale. Il diritto di esprimere liberamente la propria opinione ha perciò una vasta portata: comprende sia diritti individuali, come quello di essere ascoltato durante la procedura di divorzio dei genitori per esempio, sia diritti collettivi, come la partecipazione a decisioni politiche che interessano direttamente fanciulli e giovani.

2.1.5.1 Diritto di essere ascoltato

Il diritto di essere ascoltato, così com'è iscritto nell'articolo 12 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, può essere fatto valere direttamente come diritto individuale giustiziabile in ogni procedura civile, penale e amministrativa: garantisce ai fanciulli e agli adolescenti capaci di discernimento la possibilità di essere ascoltati in ogni procedura decisionale che concerna i loro interessi giuridici o effettivi personali. Si applica quindi, per esempio, alle procedure davanti alle commissioni scolastiche, nelle questioni inerenti il diritto di famiglia o degli stranieri. La Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG) ha trattato approfonditamente l'argomento in occasione del suo Seminario di Bienne 2010 e ha pubblicato i risultati nel rapporto «Ascoltiamo i bambini. Il diritto di esprimere la propria opinione e di essere ascoltati»²⁹.

In questo settore la Confederazione dispone già di ampie competenze nella maggior parte delle procedure che possono riguardare fanciulli e adolescenti in virtù degli articoli 122 capoverso 1 e 123 capoverso 1 Cost., per quanto riguarda le procedure civili e penali, e dell'articolo 121 Cost. per quanto riguarda il settore degli stranieri e dell'asilo. Non rientrano invece nel settore di competenza della Confederazione le procedure cantonali per esempio nell'ambito dell'obbligo scolastico o dell'aiuto sociale.

2.1.5.2 Diritto di partecipazione alla vita politica e sociale

Partecipazione significa la possibilità per i fanciulli e gli adolescenti, quale gruppo d'interesse e mediante forme di partecipazione appropriate, di influenzare i processi politici e sociali di pianificazione e decisione. Contrariamente al diritto di essere ascoltato, questo diritto non si può rivendicare direttamente e deve essere concretizzato a livello di legge.

Da parte della Confederazione, la ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo nel 1997 e la redazione del primo rapporto della Svizzera sull'attuazione di detta Convenzione nel 2001 hanno contribuito a promuovere ulteriormente la partecipazione dei fanciulli. In tale contesto sono stati intensificati segnatamente i contatti tra Confederazione e organizzazioni non governative nell'ambito dei diritti del fanciullo.

A livello locale e regionale sono emerse tutta una serie di possibilità di partecipazione politica, istituzionalizzate spesso sotto forma di consigli e parlamenti dei giovani. Alcune Città e certi Comuni hanno predisposto anche altri strumenti di partecipazione politica dei giovani che

²⁹ http://www.ekkj.admin.ch/c_data/i_11_ekkj_rap_kinder.pdf.

hanno meno di 18 anni come lo *Jugendlichenvorstoss* a San Gallo o il diritto di proposta di parlamenti dei giovani a livello comunale. Nella pratica accade che le possibilità di partecipazione coincidono per lo più con l'istituzionalizzazione della promozione dei fanciulli e dei giovani. La partecipazione politica diretta di fanciulli e giovani nell'ambiente in cui vivono, e quindi a livello cantonale e comunale, è fondamentale. Occorre fare in modo che tali possibilità siano aperte a tutti i giovani domiciliati in Svizzera. Comuni e Città, per esempio, nell'ambito del programma UE «Gioventù in azione» menzionato in precedenza, possono sviluppare o perfezionare in partenariati binazionali o trinazionali occasioni di partecipazione per fanciulli e giovani e attuarle sul posto.

Un esempio di partecipazione realizzato in Svizzera consente alle associazioni giovanili di esprimere il proprio parere su progetti di legge nell'ambito della procedura di consultazione. Anche la Sessione federale dei giovani, che si svolge una volta all'anno, è uno strumento di partecipazione: attira infatti l'attenzione sulle questioni inerenti alla politica della gioventù. Con le petizioni e altre dichiarazioni consegnate al presidente del Consiglio nazionale al termine dell'assemblea plenaria, i giovani di età inferiore ai 14 anni possono esporre i propri interessi (senza tuttavia avere diritto a «trattazione»). Da qualche tempo si discute la possibilità di coinvolgere direttamente una parte dei giovani nelle decisioni politiche abbassando l'età del diritto di voto a 16 anni. Glarona è il solo Cantone ad avere introdotto il diritto di voto a 16 anni; negli altri Cantoni la proposta è stata discussa, per essere poi respinta.

3 Valutazione della necessità di agire

Come illustrato al numero 2, in Svizzera la politica dell'infanzia e della gioventù è caratterizzata dal sistema federalista e quindi anche da diversi approcci nell'ambito della protezione dei fanciulli e dei giovani, dell'incoraggiamento e della partecipazione. La competenza principale spetta ai Cantoni che configurano e attuano in modi molto diversi la politica dell'infanzia e della gioventù. A seconda del settore tematico, della regione o dell'attualità politica, la protezione, l'incoraggiamento e la partecipazione sono concretizzate in proporzione diversa, presentano qualità differenti e sono a volte lacunosi. La maggior parte degli enti statali e non statali che operano nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù sono attivi a livello sia nazionale sia cantonale e comunale. Non è più possibile delimitare con chiarezza nemmeno le competenze giuridiche e pratiche i cui confini, con l'andar del tempo, sono sfumati.

Anche l'introduzione della LPAG non ha cambiato fundamentalmente la situazione. La LPAG è stata concepita come uno strumento d'incentivazione e non contiene prescrizioni materiali a destinazione dei Cantoni. Alla Confederazione non spettano infatti altri compiti di coordinamento che le consentano di imporre ai Cantoni una qualsiasi cosa oltre agli scambi di informazioni e di esperienze. Manca la base costituzionale: nella sua forma attuale, l'articolo 67 Cost. non contiene alcuna disposizione che obblighi i Cantoni a svolgere attività concrete nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù o in virtù della quale si possano loro imporre disposizioni che fissino contenuti vincolanti al di fuori del quadro legislativo civile e penale. La Confederazione non può dunque introdurre norme qualitative né imporre condizioni minime a destinazione dei Cantoni in questo campo³⁰.

Gli attuali sviluppi in ambito sociale ed economico spingono invece la Confederazione ad assumere un ruolo più attivo nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù.

Il passaggio dal mondo della scuola e della formazione alla vita autonoma avviene secondo schemi meno rigidi e prevedibili. I giovani hanno un maggior numero di possibilità e opportunità, le esperienze fatte dalla generazione dei genitori non risultano più essere uno strumento di orientamento affidabile.

³⁰ Cfr. il messaggio del Consiglio federale concernente la LPAG, FF 2010 5991, in particolare 6005.

Per i fanciulli e i giovani utilizzare le nuove tecnologie informatiche e di comunicazione è diventato naturale. Le opportunità, ma soprattutto i pericoli, che i nuovi media comportano costituiscono sfide particolari.

Anche il cambiamento demografico e le dinamiche migratorie esigono sforzi coordinati per soddisfare la nuova configurazione dell'attuale politica dell'infanzia e della gioventù.

Nonostante le numerose misure già esistenti, per il momento né a livello federale né a livello cantonale si può parlare di un ampio coordinamento³¹. Soltanto un terzo circa dei Cantoni dispone di un'unica unità amministrativa responsabile sia per le misure di protezione (per es. tutela, aiuto sociale) che per quelle di promozione (prevenzione primaria, sostegno alle attività giovanili extrascolastiche, promozione della partecipazione) dei giovani. Anche a livello federale non esiste alcuna strategia globale esplicita nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù atta a coordinare e gestire le misure già esistenti.

Per capire che la situazione attuale è insoddisfacente, basta gettare uno sguardo ai settori sottoelencati.

Nell'ambito della protezione di diritto civile dei fanciulli per esempio, nonostante il diritto federale unitario, la qualità dell'attuazione varia enormemente. L'articolo 317 CC dispone che i Cantoni assicurino con appropriate prescrizioni l'adecquata cooperazione fra autorità ed uffici nel campo della protezione dell'infanzia secondo il diritto civile, in quello del diritto penale per gli adolescenti ed in genere dell'aiuto alla gioventù. Come constata anche il Consiglio federale nel suo ultimo rapporto sull'argomento³², i Cantoni adempiono questo compito in modi molto diversi. Meno della metà di essi³³ dispone di una legge sull'aiuto alla gioventù. L'attuazione della protezione di diritto civile dei fanciulli è menzionata brevemente soltanto nelle legislazioni sull'aiuto sociale. Una definizione comune dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù e una panoramica delle prestazioni proposte in questo settore non esistono. Un po' ovunque i compiti legati all'aiuto alla gioventù sono di competenza pressoché esclusiva dei Comuni, con differenze marcate tra la Svizzera tedesca e la Svizzera occidentale. Mentre in tutti i Cantoni di quest'ultima esistono uffici cantonali di assistenza dei minorenni che offrono servizi su larga scala, nella Svizzera tedesca tali prestazioni sono rare. Riassumendo si può constatare che l'aiuto all'infanzia e alla gioventù ha una configurazione molto particolare e che il coordinamento a livello nazionale sta appena muovendo i primi passi.

Anche l'incoraggiamento dei fanciulli e dei giovani compete innanzitutto ai Cantoni e ai Comuni. A complemento delle misure cantonali, la Confederazione può sostenere, qualora sia di interesse nazionale, l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti³⁴.

Con la ratifica della Convenzione sui diritti del fanciullo la Svizzera si è impegnata a incoraggiare e rispettare a livello nazionale i diritti del fanciullo ivi sanciti. È tenuta, tra l'altro, a presentare periodicamente al Comitato dell'ONU per i diritti del fanciullo un rapporto sui progressi conseguiti e gli ostacoli incontrati nell'attuazione della Convenzione. Negli ultimi anni le scadenze di presentazione dei rapporti non sono state rispettate come previsto³⁵, una circostanza che non ha fatto onore alla Svizzera nel contesto internazionale. La Confederazione non possiede inoltre una strategia che le consentirebbe di adottare misure e perseguire obiettivi almeno per i principali settori della politica dell'infanzia e della gioventù. Questa sarebbe quanto meno una condizione che le permetterebbe di fare rapporto in merito all'attuazione delle misure e ai progressi compiuti per raggiungere gli obiettivi. La nuova legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche consente di fare i primi passi in questa direzione.

³¹ Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, pag. 6.

³² Violenza e negligenza in famiglia, pagg. 40 segg.

³³ BE, BL, BS, FR, GE, JU, OW, VD, VS, TI, ZH.

³⁴ Cost. art. 67 cpv. 2.

³⁵ Il primo rapporto della Svizzera è stato approvato dal Consiglio federale nel novembre 2001 ed esaminato dal Comitato per i diritti del fanciullo nel giugno 2002. Il secondo, terzo e quarto rapporto sono stati approvati dal Consiglio federale il 4 luglio 2012 nel rapporto consolidato della Svizzera sull'attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Nell'ambito della protezione della gioventù dai rischi dei media, l'attuale sistema dei media d'intrattenimento (film, videogiochi) punta soprattutto sul controllo esercitato dal settore stesso. I Cantoni sono responsabili delle prescrizioni legali, mentre la Confederazione ha le mani legate per quanto concerne la possibilità di fissare valori di riferimento per le misure di regolamentazione applicabili dai Cantoni. A tutt'oggi non esiste nemmeno una base costituzionale per istituire un servizio di regolazione nazionale incaricato di proteggere i giovani dai rischi dei media o un centro di competenza nazionale per i media elettronici³⁶.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 Obiettivi della nuova disposizione costituzionale

La politica dell'infanzia e della gioventù svolge una funzione trasversale in quanto contempla molti aspetti della politica e dell'azione dello Stato che si sovrappongono reciprocamente. Lo scopo del nuovo articolo costituzionale è di consentire alla Confederazione di assumere questa funzione trasversale, vale a dire di sostenere misure nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù o di adottarne autonomamente. Sono pertanto importati tutti i settori che costituiscono l'essenza della politica dell'infanzia e della gioventù, ossia la protezione, l'incoraggiamento e lo sviluppo nonché la partecipazione ai dibattiti e alle decisioni.

Il nuovo articolo costituzionale consente di porre le basi per una politica globale dell'infanzia e della gioventù e permetterà alla Confederazione di intervenire materialmente nei principali settori interessati. All'occorrenza, la Confederazione deve poter agire con rapidità sul piano legislativo senza che sia necessario creare una nuova base costituzionale per ogni settore in questione.

Grazie a questa nuova competenza legislativa federale e a una migliore collaborazione risultante da una ripartizione chiara dei compiti e dei ruoli, l'attuazione della politica dell'infanzia e della gioventù dovrebbe essere più efficiente e coerente con la collaborazione di tutte le cerchie interessate. Lo scopo è di stabilire una strategia coerente in questo ambito.

La nuova disposizione costituzionale non deve tuttavia essere eccessiva: per tale motivo è stata scelta consapevolmente la formulazione potestativa. Non si tratta infatti di stravolgere la ripartizione attuale delle competenze. La Confederazione è incaricata di intervenire in maniera coordinata, emanando regole generali, senza pregiudicare la ripartizione dei compiti fondata sul principio di sussidiarietà. Il ruolo dei Cantoni e dei Comuni nella politica dell'infanzia e della gioventù non deve essere sminuito né messo in dubbio. Contrariamente alla situazione attuale la Confederazione deve tuttavia poter definire, se necessario, standard minimi, per esempio nei settori menzionati nel numero 3, nell'ambito della partecipazione dei fanciulli e dei giovani o nel settore della formazione dei genitori. I dettagli dovranno essere discussi a livello legislativo nel quadro dell'attuazione della nuova disposizione costituzionale.

Anche i Comuni e le Città saranno chiamati a svolgere un ruolo importante nella politica dell'infanzia e della gioventù. Essendo i più vicini ai fanciulli e ai giovani costituiscono l'ambiente in cui vivono e conoscono le loro esigenze, ma anche i problemi concreti della politica dell'infanzia e della gioventù. Tuttavia, citare esplicitamente le Città e i Comuni nel nuovo capoverso dell'articolo 67 Cost. sarebbe contrario al sistema a due livelli sancito nella Costituzione. Anche se una norma costituzionale, per il suo tenore, concerne solo la Confederazione e i Cantoni, è evidente che si applica anche ai Comuni, pur spettando ai Cantoni la ripartizione dei compiti al proprio interno.

³⁶ Cfr. le risposte del Consiglio federale agli interventi parlamentari 10.3761 Ip. Amherd. «Media e protezione dei giovani. Quali misure dopo i programmi di prevenzione?» e 10.4079 Mo. Amherd. «Protezione della gioventù dai rischi dei media. Istituzione di un centro di competenza nazionale per i media elettronici ».

Affinché la politica dell'infanzia e della gioventù sia efficace, occorre soprattutto che tutte le cerchie interessate la applichino attivamente e non si limitino a reagire quando i bisogni si fanno sentire più o meno urgentemente. Per chiarire l'importanza di questo concetto, è opportuno introdurre nel capoverso 1 dell'articolo 67 Cost. modificato il riferimento a una politica attiva dell'infanzia e della gioventù. La formulazione della disposizione intende incoraggiare le cerchie interessate ad assumersi le proprie responsabilità e a impegnarsi in tutti i settori della politica dell'infanzia e della gioventù in funzione delle proprie competenze. Sono indispensabili l'aiuto reciproco e la collaborazione della Confederazione e dei Cantoni. Questo principio è sancito nell'articolo 44 Cost., per cui non è necessario menzionare esplicitamente il concetto di coordinamento nell'articolo 67 Cost..

4.2 Complemento apportato al testo proposto dall'autrice dell'iniziativa

Nel testo originario proposto dall'autrice dell'iniziativa volto a completare l'articolo 67 Cost. il concetto di «partecipazione» non è menzionato. Per analogia con la versione attualmente in vigore dell'articolo 67 Cost. («bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù») e in conformità con gli articoli 11 e 41 Cost., la formulazione proposta dalla consigliera nazionale Amherd contempla esplicitamente solo l'incoraggiamento e la protezione dei fanciulli e dei giovani. Secondo la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo la politica dell'infanzia e della gioventù conta un terzo pilastro, oltre alla protezione e all'incoraggiamento, rappresentato dalla partecipazione. La Convenzione ONU definisce la partecipazione come un termine generico che comprende, da un lato, il diritto dei fanciulli e dei giovani di partecipare alla vita politica e sociale e, dall'altro, il diritto di essere ascoltati (cfr. n. 2.1.5).

La Confederazione dispone già delle competenze legislative in materia civile e penale e per quanto riguarda il diritto degli stranieri e dell'asilo. In questi ambiti può dunque emanare disposizioni concernenti il diritto dei fanciulli e dei giovani di essere ascoltati. La competenza legislativa della Confederazione in questi settori non si limita a stabilire principi, ma è globale e va dunque al di là della competenza auspicata nella nuova disposizione costituzionale. Alcune procedure che concernono i fanciulli e i giovani rientrano esclusivamente nella competenza legislativa dei Cantoni, che devono tuttavia garantire loro il diritto di essere ascoltati conformemente alla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (cfr. n. 2.1.5.1). Di conseguenza, la Commissione ritiene che sia superfluo sancire ancora nella nuova disposizione costituzionale il diritto di essere ascoltati e conferire alla Confederazione competenze legislative supplementari in questo settore specifico. In particolare, occorre rispettare la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni senza ingerire nelle competenze esistenti in questo settore.

La partecipazione alla vita politica e sociale, ossia la possibilità per i fanciulli e i giovani di influenzare i processi pianificatori e decisionali sociali, costituisce invece un elemento che merita di essere iscritto nella disposizione costituzionale accanto all'incoraggiamento e alla protezione. Anche le organizzazioni attive in materia di diritti dell'infanzia domandano regolarmente che i fanciulli e i giovani possano partecipare maggiormente e in misura sufficiente alla concezione della politica che li concerne.

La partecipazione dei fanciulli e dei giovani ai processi politici è sancita solo in alcune disposizioni della nuova legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche. È stata istituita la base legale per poter promuovere, soprattutto sul piano finanziario, diverse possibilità di partecipazione politica a livello federale. Anche il finanziamento della Sessione federale dei giovani poggia su una base legale. La Confederazione non dispone tuttavia della competenza di stabilire principi concernenti la partecipazione dei fanciulli e dei giovani alla vita politica e sociale, ma la modifica costituzionale proposta si prefigge di colmare questa lacuna. È auspicato soprattutto un maggior impegno a favore della partecipazione dei fanciulli e dei giovani ai

livelli cantonale e comunale. Anche il Consiglio federale fa riferimento, nel suo rapporto strategico del 2008, alle lacune emerse in occasione di vari studi concernenti la partecipazione dei fanciulli e dei giovani ai processi politici: a tutti i livelli si può constatare che il numero di giovani che si impegnano nelle questioni pubbliche è relativamente basso. Inoltre, la loro partecipazione è per lo più limitata alle decisioni che li riguardano in via esclusiva. Quando, invece, le decisioni riguardano in egual misura adulti, bambini e giovani, queste ultime due categorie sono raramente coinvolte nei processi decisionali. La maggior parte delle attuali possibilità di partecipazione ha, inoltre, vita breve per mancanza o insufficienza di collegamenti con altri progetti realizzati in ambito comunale o scolastico. Va infine segnalata la parziale mancanza di strategie e strutture di sostegno indispensabili al buon esito del processo di istituzionalizzazione della partecipazione dei bambini e dei giovani alla vita politica³⁷.

4.3

Non entrata in materia: motivazione della minoranza

Una *minoranza* (Müri, Derder, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Pieren, Schilliger, Stahl, Wasserfallen) è contraria al complemento apportato all'articolo 67 Cost.. Attualmente, l'incoraggiamento e la protezione dei fanciulli e dei giovani rientrano per lo più nella competenza dei Cantoni e dei Comuni, mentre la Confederazione assume in questo ambito compiti di sostegno e complementari. Secondo la minoranza questa ripartizione dei compiti, che poggia sui principi del federalismo e della sussidiarietà, non solo ha già dato buoni risultati ma è particolarmente adatta alla politica dell'infanzia e della gioventù: sul piano politico i Comuni, essendo i più vicini alle esigenze dei fanciulli e dei giovani, sono in grado di rispondere nel modo più adeguato. Anche i problemi concreti che concernono i fanciulli e i giovani e, di conseguenza, le sfide poste dalla politica dell'infanzia e della gioventù sorgono a livello locale nei Comuni, nelle scuole e nelle famiglie, pertanto è a questi livelli che vanno affrontati e risolti. La minoranza ritiene che, attualmente, i principali strumenti politici a disposizione siano presenti a un livello del tutto adeguato. L'ingerenza della Confederazione nelle competenze dei Cantoni e dei Comuni non è necessaria e non vi è la certezza che le sue proposte contribuiscano a risolvere una situazione politica insoddisfacente. Per raccogliere le sfide e i risolvere i problemi legati alla politica dell'infanzia e della gioventù non occorrono nuove basi costituzionali bensì una volontà politica adeguata e l'impegno di tutte le cerchie interessate.

Del resto, la Costituzione conferisce già alla Confederazione un margine di manovra abbastanza ampio per legiferare nei settori dell'incoraggiamento e della protezione dei fanciulli e dei giovani, i quali hanno diritto alla protezione in virtù dell'articolo 11 Cost.. Inoltre, tenuto conto dell'articolo 41 Cost. e del tenore attuale dell'articolo 67 Cost., le basi costituzionali sono ampiamente sufficienti affinché la Confederazione possa adempiere ai propri compiti nei settori in questione. Secondo la minoranza il nostro Paese è dunque sulla buona strada non solo teoricamente, ma anche nella prassi: la nuova legge sulla politica dell'infanzia e della gioventù³⁸ e l'ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo³⁹, entrata in vigore il 1° agosto 2010, disciplinano in maniera soddisfacente su scala federale i settori dell'incoraggiamento, della protezione e della partecipazione dei fanciulli e dei giovani. La prossima tappa consisterà nell'attuare le nuove basi legali. I relativi lavori sono iniziati a livello federale e anche la cooperazione intercantonale è stata rilanciata nell'estate 2011. Al momento, è impossibile valutare l'impatto delle nuove disposizioni legali e del miglioramento della collaborazione con i Cantoni. Anziché considerare l'idea di creare nuove basi legali o di modificare la Costituzione, occorrerebbe impiegare gli strumenti esistenti e analizzarne gli effetti. L'istituzione affrettata di una nuova base costituzionale, che potrebbe in seguito rivelarsi superflua, è in ogni caso da evitare.

³⁷ Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, pag. 27.

³⁸ FF 2011 6621.

³⁹ RS 311.039.1

Art. 67 Incoraggiamento dei fanciulli e dei giovani

Cpv. 1

Il primo periodo è una norma programmatica generale nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù che si rivolge alla Confederazione e ai Cantoni. Alla stregua dell'attuale capoverso 1 (diventato secondo periodo del cpv. 2), la disposizione non comporta nuove competenze.

Cpv. 1^{bis}

Il capoverso 1^{bis} conferisce alla Confederazione una competenza legislativa facoltativa, concorrente, con forza derogatoria successiva, per emanare principi applicabili all'incoraggiamento e alla protezione dei fanciulli e dei giovani e alla loro partecipazione alla vita politica e sociale. La formulazione potestativa lascia alla Confederazione la libertà di adempiere o non adempiere questa competenza, che si limita del resto all'emanazione di tali principi.

Per partecipazione alla vita politica e sociale si intende la possibilità per i fanciulli e i giovani di influenzare attivamente, in quanto gruppo d'interesse e mediante le forme di partecipazione appropriate, i processi pianificatori e decisionali sociali. I fanciulli e i giovani potrebbero dunque partecipare non solo alle attività dei parlamenti appositamente istituiti ma anche, in modo adeguato, alla soluzione di problemi concreti di pianificazione che li riguardano da vicino, come le questioni relative alla sicurezza dei trasporti per il traffico lento o la sistemazione di spazi pubblici quali parchi giochi o impianti sportivi.

La nozione di legislazione quadro è relativamente generica e, secondo la prassi attuale concernente l'applicazione delle competenze limitate ai principi (cfr. art. 38 cpv. 2, 75 cpv. 1 e 79 Cost.), lascia al legislatore una certa libertà nel valutare le questioni su cui legiferare e il grado di precisione da applicare nell'ambito di tale competenza. Concretamente, occorrerà decidere quali contenuti vanno intesi come principi in virtù di questa competenza e, come tali, devono essere disciplinati dalla Confederazione. Una cosa è tuttavia chiara: questa nuova disposizione non può fungere da base per disciplinamenti esaustivi nei settori dell'incoraggiamento, della protezione e della partecipazione dei fanciulli e dei giovani alla vita politica e sociale, poiché gli stessi esulerebbero dalla competenza di legiferare sui principi applicabili in questo ambito.

La Confederazione deve tenere conto anche del fatto che tale competenza, in quanto trasversale, può entrare in conflitto con altre norme costituzionali o con competenze riservate ai Cantoni. Ciò sarebbe per esempio il caso se la Confederazione intendesse emanare prescrizioni concernenti misure che sconfinano nella sovranità cantonale in materia scolastica o inerenti alla legislazione cantonale sull'assistenza sociale. Nell'esercizio di questa sua nuova competenza – nel caso in cui si sovrapponesse alle competenze cantonali – la Confederazione dovrà dunque fare in modo di non svuotare di significato queste ultime (interpretazione armonizzata).

Minoranza (Müri, Derder, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Pieren, Schilliger, Stahl, Wasserfallen)

Una minoranza chiede di stralciare il capoverso 1^{bis}. Introdurre una nuova competenza di legiferare sui principi offrirebbe alla Confederazione la possibilità di imporre ai Cantoni e ai Comuni standard minimi anche contro la loro volontà. Secondo la formulazione proposta, la Confederazione non sarebbe tenuta a coinvolgere i Cantoni e i Comuni in questo processo legislativo ed è perciò che tale formulazione va respinta.

6 Ripercussioni

6.1 Finanziarie e sull'effettivo del personale

Il nuovo capoverso 1^{bis} dell'articolo 67 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di emanare principi sui temi della protezione, dell'incoraggiamento e della partecipazione. Le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale dipenderanno dall'uso che il legislatore farà di tale competenza.

L'articolo costituzionale non ha, in quanto tale, ripercussioni dirette per la Confederazione e i Cantoni, né sul piano finanziario né su quello del personale. La valutazione di tali ripercussioni sarà pertanto possibile solo sulla base delle misure concrete di attuazione del nuovo articolo.

6.2 Altre ripercussioni

La posizione dei fanciulli e dei giovani nella Costituzione federale è rafforzata. Come per le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale, le conseguenze tangibili di questa nuova posizione dipenderanno dalle misure concrete di attuazione del nuovo articolo costituzionale.

7 Relazione con il diritto europeo

Il presente progetto iscrive esplicitamente nella Costituzione federale la politica dell'infanzia e della gioventù nel rispetto degli obblighi internazionali sottoscritti dalla Svizzera.

