



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS
Famiglia, generazioni e società

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

27.08.2008

Riassunto

Con il presente rapporto, il Consiglio federale intende rispondere ai postulati Janiak 00.3469 “Legge quadro per una politica svizzera dell’infanzia e della gioventù”, Wyss 00.3400 “Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica” e Wyss 01.3350 „Diritto di proposta per la Sessione federale dei giovani“. Il postulato Janiak chiede sostanzialmente la creazione di una legge quadro federale che imponga ai Cantoni l’attuazione di una capillare politica dell’infanzia e della gioventù. Invita, inoltre, la Confederazione ad istituire un’unità amministrativa centrale preposta al coordinamento di tutte le attività in qualche modo inerenti alla politica dell’infanzia e della gioventù. I postulati della consigliera nazionale Wyss chiedono l’adozione di provvedimenti per promuovere la partecipazione politica dei bambini e dei giovani e l’introduzione di un diritto di proposta per la Sessione federale dei giovani.

Attualmente, gli sviluppi e i problemi nel settore dell’infanzia e della gioventù sono tra i temi più discussi, come dimostrano i numerosi interventi parlamentari in merito, il dibattito sulla gioventù tenutosi in Consiglio nazionale il 19 dicembre 2007 e l’interesse dei mass media. Dopo un’analisi della situazione attuale, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che le strutture attuali e le basi legali esistenti, nella fattispecie la legge per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG), non soddisfano più le esigenze dettate dal cambiamento del contesto sociale. Gli sviluppi e i problemi al centro delle discussioni sono tuttavia il risultato di molti fattori e della loro complessa interazione. Sarebbe dunque sbagliato attendersi che le risposte necessarie provengano unicamente da una politica statale dell’infanzia e della gioventù.

Il Consiglio federale concorda però sul fatto che occorre migliorare e potenziare i provvedimenti di politica dell’infanzia e della gioventù della Confederazione e che ciò contribuirebbe a proteggere tutti i bambini e i giovani, a promuoverne lo sviluppo ed a migliorarne l’integrazione nella nostra società. Per raggiungere questo obiettivo sono necessari due provvedimenti: in primo luogo, gli attuali compiti della Confederazione in materia di prevenzione dei maltrattamenti ai minori e di sensibilizzazione sui diritti dei bambini dovranno essere disciplinati in un’ordinanza del Consiglio federale. La seconda misura proposta dal Governo è una revisione totale della legge sulle attività giovanili che preveda, principalmente, la promozione di attività giovanili (anche innovative) aperte a tutti, l’iscrizione nella legge e la promozione della Sessione dei giovani come forma di partecipazione politica a livello federale e, infine, la possibilità di sostenere i Cantoni nella concezione e attuazione di politiche dell’infanzia e della gioventù e nello scambio reciproco di esperienze. Riguardo alla richiesta di creare un’apposita unità amministrativa, occorre segnalare che tale unità esiste già presso l’Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

Il Consiglio federale non ritiene tuttavia opportuna l'introduzione di una legge quadro, come richiesto dal postulato Janiak, non soltanto perché il diritto costituzionale non attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni vincolanti per i Cantoni nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù, ma anche perché questo modo di procedere sarebbe inappropriato: i provvedimenti concernenti i bambini e i giovani devono infatti essere adeguati alla situazione cantonale e locale e inserirsi nelle strutture già esistenti.

I postulati Wyss 00.3400 "Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica" e Wyss 01.3350 „Diritto di proposta per la Sessione federale dei giovani“ chiedono di accrescere la partecipazione politica dei giovani. Il Consiglio federale non valuta allo stesso modo i due interventi parlamentari. Da una parte, infatti, propone la creazione di una base legale per il finanziamento, già esistente, delle attività di preparazione e attuazione della Sessione federale dei giovani e il miglioramento della partecipazione dei giovani provenienti dalle classi sociali più sfavorite e con un basso livello d'istruzione. Ritiene inoltre che la Confederazione debba poter sostenere i Cantoni nella concezione e attuazione di provvedimenti volti ad aumentare la partecipazione dei bambini e dei giovani. Dall'altra, invece, è contrario alla concessione di un diritto di proposta formale alla Sessione dei giovani per ragioni di politica istituzionale e costituzionale.

Per raggiungere gli obiettivi sarà necessario un aumento moderato delle risorse finanziarie e umane destinate a questo settore.

Indice

Riassunto	iii
Indice	v
1 Mandato e modo di procedere	1
2 Sviluppo, impostazione e sfide della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera	2
2.1 Sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera.....	2
2.2 Situazione e punti essenziali della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera.....	3
2.3 Nuove sfide per la politica dell'infanzia e della gioventù.....	6
2.3.1 Cambiamento del contesto socio-economico dei bambini e dei giovani	7
2.3.2 Problemi evidenziati da diversi attori in relazione alla politica nazionale dell'infanzia e della gioventù	9
2.3.3 Problemi evidenziati da diversi attori in relazione alla legge sulle attività giovanili	11
2.3.4 Obiettivi di una legge quadro nell'ottica degli attori coinvolti	11
2.3.5 Opzioni di riforma formulate da diversi attori	12
3 Analisi della situazione e misure proposte dal Consiglio federale	14
3.1 Basi della politica dell'infanzia e della gioventù – Diritto delle genti e Costituzione federale	14
3.2 Protezione dei bambini e dei giovani	17
3.2.1 Situazione attuale.....	17
3.2.2 Valutazione	19
3.2.3 Misure proposte	19
3.3 Promozione dei bambini e dei giovani	20
3.3.1 Situazione attuale.....	20
3.3.2 Valutazione	22
3.3.3 Proposte di misure	24
3.4 Partecipazione dei bambini e dei giovani.....	25
3.4.1 Stato attuale	25
3.4.2 Valutazione	26
3.4.3 Proposte di misure	27
3.5 Coordinamento orizzontale a livello federale	28

4	Principi e misure per il futuro assetto della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera	29
4.1	Provvedimenti nell'ambito dei diritti del fanciullo e della protezione dell'infanzia e della gioventù.....	29
4.2	Revisione totale della legge sulle attività giovanili	29
4.2.1	Estensione della promozione della gioventù (e dell'infanzia) alle attività giovanili aperte a tutti, creazione dei presupposti per il controllo strategico e la semplificazione dell'esecuzione.....	29
4.2.2	Iscrizione nella legge delle misure di sostegno e promozione in favore della Sessione federale dei giovani e creazione di strumenti che consentano la partecipazione dei giovani delle fasce sociali sfavorite o con un basso livello d'istruzione.....	30
4.2.3	Sostegno ai Cantoni nelle attività di progettazione e concretizzazione dei loro interventi in materia di protezione, promozione e partecipazione dei bambini e dei giovani attraverso la promozione dello scambio di esperienze, la creazione di una rete di contatti e la conclusione di accordi di programma con i Cantoni.....	30
4.3	Rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale	30
4.4	Risorse finanziarie e umane.....	31
5	Apprezamenti finali e seguito della procedura.....	32
6	Allegato.....	33
	Allegato A: postulato Janiak 00.3469	33
	Allegato B: postulato Wyss 00.3400.....	34
	Allegato C: postulato Wyss 01.3350	36
	Allegato D: panoramica degli interventi parlamentari concernenti la politica dell'infanzia e della gioventù (disponibile soltanto in lingua tedesca)	38

1 Mandato e modo di procedere

Il postulato "Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù" (00.3469), depositato sotto forma di mozione il 27 settembre 2000 dal consigliere nazionale Claude Janiak, chiede sostanzialmente la creazione di una legge quadro che permetta un migliore coordinamento della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù e imponga ai Cantoni l'attuazione di una politica della gioventù dettagliata e coerente. Chiede inoltre alla Confederazione di istituire un ufficio di coordinamento che fornisca assistenza ai Cantoni. Questo organo dovrà avere un'impostazione partecipativa, ossia coinvolgere i bambini e i giovani nelle discussioni e nel processo decisionale. La mozione "Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica" (00.3400), depositata il 23 giugno 2000 dalla consigliera nazionale Ursula Wyss, incarica il Consiglio federale di intervenire per promuovere la partecipazione politica dei giovani. La mozione Wyss del 21 giugno 2001 (01.3350) chiede il "Diritto di proposta per la Sessione federale dei giovani".

Nella sua risposta del 4 dicembre 2000 alla mozione Janiak, il Consiglio federale dichiarava di condividere in gran parte le opinioni e le richieste dell'intervento parlamentare e di considerare come un obiettivo a medio termine la creazione di una legge quadro che rispetti l'attuale ripartizione delle competenze. Faceva però anche notare che per raggiungere questo obiettivo occorre un'accurata preparazione, che richiede un certo tempo, e che quindi sarebbe stato opportuno trasformare la mozione in postulato. Il 26 novembre 2001, il Consiglio nazionale ha accolto la mozione con 89 voti contro 63. Il 18 giugno 2002 il Consiglio degli Stati ha deciso con 20 voti contro 14 di accogliere la mozione in forma di postulato. Nella sua risposta del 18 settembre 2000 alla mozione Wyss 00.3400, il Consiglio federale si diceva disposto ad esaminare proposte volte a promuovere la partecipazione politica dei giovani, ma sottolineava che essa è di fondamentale importanza, in primo luogo, a livello cantonale e comunale. Nel suo parere del 21 settembre 2001 sulla mozione Wyss 01.3350, il Consiglio federale giudicava inopportuna la concessione del diritto di proposta formale alla Sessione federale dei giovani, poiché ciò costituirebbe un trattamento di favore verso un gruppo sociale a scapito di altri gruppi che, sul piano politico, sono probabilmente altrettanto sottorappresentati e necessiterebbero di una maggiore considerazione. Nella risposta alla mozione 00.3400, il Consiglio federale si dichiara tuttavia disposto a considerare l'eventualità di valorizzare la Sessione federale dei giovani.

Per poter rispondere sulla base di dati attendibili alle domande formulate nei postulati (condizioni quadro giuridiche e lacune della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, problemi e aspettative dei Cantoni, adeguamenti necessari della legge sulle attività giovanili, politica dell'infanzia e della gioventù nell'ottica di una politica delle generazioni, partecipazione dei bambini e dei giovani), alcuni esperti esterni sono stati invitati ad esaminare determinati argomenti specifici. Un gruppo di accompagnamento composto da specialisti dell'amministrazione ed esperti esterni ha seguito l'elaborazione di queste perizie, che sono pubblicate a parte contestualmente al presente rapporto del Consiglio federale (v. allegati).

Un gruppo composto da rappresentanti di organi federali e cantonali (compresa la Conferenza dei Governi cantonali) e delle principali organizzazioni operanti nel campo delle attività per l'infanzia e la gioventù si è espresso sulla scelta dei periti, sui temi trattati nelle perizie, sui risultati delle medesime e sulle possibilità d'intervento che ne derivano. Ha inoltre discusso di un eventuale coinvolgimento partecipativo dei bambini e dei giovani.

Il gruppo ha poi invitato la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG) ad esprimersi a sua volta sulle perizie e sulle possibilità d'intervento che ne derivano (v. allegato).

Il Consiglio federale sottolinea che il presente rapporto tiene conto delle richieste avanzate nelle mozioni Amherd 07.3033 "Legge federale concernente il promovimento e la protezione dell'infanzia e della gioventù", depositata l'8 marzo 2007, e Galladé 07.3664 "Strategia nazionale generale per una politica dell'infanzia e della gioventù", depositata il 4 ottobre 2007, accolte il 19 dicembre 2007 dal Consiglio nazionale nel quadro del dibattito sulla gioventù.

2 Sviluppo, impostazione e sfide della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera

La politica federale dell'infanzia e della gioventù si è sviluppata lentamente ed è caratterizzata dalla ripartizione federalistica dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (e i Comuni): questi detengono la competenza primaria, mentre la Confederazione si limita ad un ristretto numero di compiti. La politica dell'infanzia e della gioventù è ed è sempre stata strettamente connessa con l'attività di organizzazioni non statali e con l'iniziativa di privati. Data la crescente importanza dei compiti, gli operatori del settore criticano la cautela della Confederazione e numerosi interventi parlamentari la esortano ad un maggiore impegno. La società, l'economia, la cultura e soprattutto la comunicazione mediatica si sviluppano rapidamente e spesso in modo contraddittorio, mentre l'evoluzione demografica modifica il rapporto tra le generazioni. Di conseguenza, sia in Svizzera che in altri Paesi la crescita dei bambini e dei giovani, e quindi anche la politica dell'infanzia e della gioventù, pone nuove esigenze.

2.1 Sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera

Nel 1971, alle Camere federali furono depositati vari interventi parlamentari che chiedevano l'istituzione di una politica svizzera della gioventù. Raccomandazioni analoghe furono formulate contemporaneamente da diverse organizzazioni nazionali attive nel campo delle attività giovanili. In seguito a queste richieste, il Dipartimento federale dell'interno istituì una commissione, presieduta dal Consigliere nazionale Theodor Gut, incaricata di esaminare la possibile impostazione di una futura politica dei giovani. Nel luglio del 1973, la Commissione pubblicò le sue riflessioni e proposte in un rapporto che definiva la "politica della gioventù" come una politica di partecipazione (politica con i giovani), di promozione dell'autonomia (politica dei giovani) e di sostegno socio-culturale (politica per i giovani). La commissione giungeva all'importante conclusione che la politica della gioventù è un compito che non riguarda soltanto lo Stato, ma l'intera società e che il suo obiettivo è garantire a tutti i bambini e i giovani l'opportunità di uno sviluppo completo della personalità. Secondo le raccomandazioni della commissione Gut, nel 1978 fu istituita la Commissione federale per l'infanzia e per la gioventù (allora denominata Commissione federale per la gioventù). La CFG è un gruppo di specialisti con il compito di osservare la situazione dei bambini e dei giovani in Svizzera, consigliare il Governo e le autorità federali ed esaminare le ripercussioni degli atti legislativi dalla Confederazione sui bambini e sui giovani.

Il 18 dicembre 1987, il Consiglio federale presentò al Parlamento il messaggio concernente l'incoraggiamento delle attività giovanili extrascolastiche¹, in cui giustificava quest'ultimo richiamandosi alla competenza implicita della Confederazione nel settore della promozione culturale, derivante dall'allora vigente Costituzione federale del 1874: "in ogni caso, la competenza della Confederazione può essere giustificata dal fatto che taluni compiti superano le possibilità dei Cantoni e quindi devono essere assunti a livello nazionale"². Nei capitoli 122 e 124.3, il messaggio spiegava che per intervenire nell'ambito della politica della gioventù la Confederazione non necessita di alcuna legittimazione particolare, sebbene la competenza per gran parte dei compiti spetti esclusivamente ai Cantoni e ai Comuni. Aggiungeva però che dalla procedura di consultazione era emersa chiaramente l'indicazione "di procedere con cautela e secondo prammatismo tenendo conto anche del fatto che la politica per la gioventù spetta anzitutto ai Cantoni ed ai Comuni". Di conseguenza il Consiglio federale rinunciava a prendere in considerazione proposte più radicali (già avanzate nel 1973 dalla "Commissione Gut"), quali la nomina di un delegato alla gioventù o l'introduzione di una legge globale sull'aiuto alla gioventù. Il Consiglio federale faceva altresì notare che la politica della gioventù non può essere separata da altri ambiti della politica: "Per la Confederazione condurre una politica della gioventù consisteva nel tener conto degli interessi dei giovani, nell'ambito delle disposizioni costituzionali, per giungere ad una politica globale consona alle loro aspirazioni e nello sfruttare tutte

¹ Messaggio del Consiglio federale del 18 dicembre 1987 concernente l'incoraggiamento delle attività giovanili extrascolastiche (FF 1988 I 641).

² FF 1988 I 641 (qui p. 677).

le possibilità offerte dalla legislazione e dall'amministrazione"³. La legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche entrò, infine, in vigore il 1° gennaio 1991.

Da allora, le basi legali su cui si fonda la politica dell'infanzia e della gioventù sono state consolidate con la ratifica, nel 1997, della Convenzione del 20 novembre 1989⁴ sui diritti del fanciullo (Convenzione ONU sui diritti del fanciullo) e con la revisione della Costituzione federale del 2000, che ha colmato diverse lacune. Gli articoli fondamentali per la politica dell'infanzia e della gioventù, sono l'11, il 41 e il 67. L'art. 41 Cost. elenca gli obiettivi sociali, gli art. 11 e 67 Cost. sanciscono il diritto dei fanciulli e degli adolescenti ad una particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo. L'art. 67 cpv. 2 Cost. istituisce a posteriori una base costituzionale per la legge sulle attività giovanili.

In materia di politica dell'infanzia e della gioventù i Cantoni hanno approcci molto diversi, che si fondano su basi costituzionali e legali differenti. Semplificando, si possono distinguere i gruppi seguenti: circa la metà dei Cantoni include nel concetto di "politica dell'infanzia e della gioventù" sia il principio della protezione dell'incolumità che quello della promozione dello sviluppo. Un certo numero di Cantoni ha sviluppato politiche differenti per la protezione e la promozione dell'infanzia e della gioventù oppure ha fissato priorità nell'uno o nell'altro settore⁵.

Secondo lo studio Frossard⁶, pubblicato nel 2003, otto Cantoni hanno emanato leggi particolari per i giovani. Nove Cantoni prevedono disposizioni specifiche per la gioventù all'interno di leggi di carattere generale. In altri 9 Cantoni, infine, o non esistono disposizioni di legge specifiche oppure le disposizioni figurano in ordinanze o direttive. I provvedimenti classici di protezione dell'infanzia e della gioventù concernono i minorenni. Le misure di promozione della gioventù previste dai Cantoni si rivolgono, invece, principalmente ai giovani d'età compresa tra i 16 e i 25 anni. L'estensione dei gruppi di destinatari o delle fasce d'età coincide di regola con la definizione di una politica dell'infanzia e della gioventù di più ampia portata⁷.

Dopo l'entrata in vigore della revisione della Costituzione federale, diversi Cantoni hanno emanato nuove leggi in materia di politica dell'infanzia e della gioventù, riferendosi in alcuni casi esplicitamente alla nuova Costituzione. È ad esempio il caso della legge giovani dell'11 maggio 2000 del Cantone del Vallese, che si fonda sui principi della protezione, della promozione e della partecipazione. Essa prevede anche la creazione di un servizio preposto al coordinamento globale di tutte le attività cantonali e la nomina di un delegato alla gioventù, che ha il compito di coordinare le attività delle organizzazioni private. Anche la legge del 22 novembre 2006 sull'infanzia e la gioventù del Cantone del Giura si fonda sui tre principi summenzionati e prevede l'istituzione di un delegato alla gioventù con compiti analoghi. È stato inoltre creato un Parlamento dei giovani, che può sottoporre proposte al Governo e al Parlamento cantonali. La legge giovani del 12 maggio 2006 del Cantone di Friburgo definisce dettagliatamente i tre obiettivi della politica dell'infanzia e della gioventù (protezione, promozione e partecipazione), le competenze e il coordinamento delle attività. La legge⁸ sancisce la creazione di una commissione per la gioventù, che può presentare proposte al Cantone e ai Comuni, e di un consiglio dei giovani, che difende gli interessi di questi ultimi di fronte alle autorità cantonali. Prevede, inoltre, la nomina di due delegati alla gioventù (uno per regione linguistica) che coordinano e sostengono progetti in favore dei giovani e rappresentano il Cantone negli organi intercantonali o federali.

2.2 Situazione e punti essenziali della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera

Il compito della politica dell'infanzia e della gioventù è definito nell'art. 11 cpv. 1 della Costituzione federale, che recita: "i fanciulli e gli adolescenti hanno diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo". I due aspetti della disposizione sono il diritto alla protezione dell'incolumità e il diritto alla promozione dello sviluppo⁹. L'art. 41 cpv. 1 lett. f Cost. precisa la responsabilità educativa della Confederazione e dei Cantoni, mentre la lett. g impone loro di

³ FF 1988 I 641 (qui p. 645).

⁴ RS 0.107

⁵ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap.

⁶ Idem.

⁷ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, p. 116.

⁸ Cfr. http://www.fr.ch/off/de/cst2004/asf_2006_039_jugend.pdf. Ultimo aggiornamento: 25.1.2008 (disponibile in tedesco e francese).

⁹ Cfr. Wyttenbach, J. (2008), p. 53seg.

adoperarsi affinché i bambini e i giovani siano aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica. Anche la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo ratificata dalla Svizzera pone l'accento sulla protezione del benessere dei fanciulli (ossia, ai sensi del trattato, gli esseri umani di età inferiore ai 18 anni). Nell'art. 2, la Convenzione stabilisce il divieto di discriminare i fanciulli a causa della loro origine e nell'art. 12 sancisce il diritto dei fanciulli alla libertà di espressione su ogni questione che li concerne e alla debita considerazione della loro opinione tenuto conto della loro età e del loro grado di maturità. L'art. 23 sottolinea l'obbligo degli Stati firmatari di promuovere l'autonomia dei fanciulli handicappati.

Lo scopo della politica dell'infanzia e della gioventù deve, pertanto, essere quello di garantire la protezione, il benessere e l'integrazione sociale di tutti i bambini e i giovani attraverso attività, misure e strutture pubbliche, affinché diventino persone indipendenti e integrate nella società e ne siano tutelati gli interessi e le esigenze indipendentemente dal sesso, dall'appartenenza sociale, dall'origine o dall'integrità fisica o mentale¹⁰. Sapendo che i bambini e i giovani non sono un gruppo omogeneo, ma si distinguono per età, sesso, ceto sociale, origine, opportunità e capacità personali, occorre definire politiche differenziate che prevedano molteplici strumenti e obiettivi¹¹. La politica svizzera dell'infanzia e della gioventù si deve dunque fondare sui tre principi fondamentali della protezione, della promozione e della partecipazione¹².

In quanto **politica di protezione**, la politica dell'infanzia e della gioventù deve proteggere i fanciulli e i giovani da azioni e influssi pericolosi dell'ambiente circostante. Tra questi troviamo gli abusi (in particolare quelli sessuali), il ricorso alla violenza nell'educazione, gli influssi mediatici pericolosi per la personalità, le condizioni di vita e di lavoro dannose per la salute e il consumo prematuro o l'abuso di sostanze stupefacenti legali e illegali. Tra i potenziali rischi vanno però citati anche determinati fattori personali, sociali e strutturali (p. es. povertà o discriminazione). La protezione dell'infanzia e della gioventù comprende pertanto anche misure preventive e pedagogiche, come ad esempio le prescrizioni, i divieti e i disincentivi previsti dalla legislazione. Nella protezione dell'infanzia e della gioventù rientrano, inoltre, tutti gli sforzi intrapresi per ridurre i rischi superflui nell'ambiente di vita dei bambini e dei giovani (p. es. nell'ambito della pianificazione del traffico). Oltre alla prevenzione, un compito fondamentale della protezione dell'infanzia e della gioventù è quello di intervenire e fornire assistenza in caso di crisi. La protezione dell'infanzia e della gioventù è disciplinata da tutta una serie di disposizioni previste nelle leggi cantonali per l'aiuto alla gioventù e alla famiglia, nel diritto tutorio, nel diritto penale, nell'ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione e in numerosi altri ambiti giuridici, come ad esempio nel diritto del lavoro (disposizioni di protezione) o, in ambito sanitario, in relazione alla vendita e al consumo di alcool, tabacco e altri stupefacenti.

In quanto **politica di promozione dello sviluppo e dell'autonomia**, la politica dell'infanzia e della gioventù mira a promuovere la crescita dei bambini e dei giovani attraverso esperienze gradualmente di indipendenza, autonomia e responsabilità sociale. In quest'ambito sono estremamente importanti l'interazione e l'interdipendenza tra custodia, educazione e formazione nel contesto familiare, extrafamiliare, scolastico e extrascolastico. L'affidabilità degli adulti di riferimento e le loro attenzioni sono due elementi fondamentali per il benessere e lo sviluppo dei bambini e dei giovani, che hanno inoltre bisogno di spazi di libertà per fare esperienze personali e di possibilità per sviluppare le proprie capacità emotive, intellettive e creative. La politica dell'infanzia e della gioventù deve cercare di garantire a tutti le stesse opportunità, indipendentemente dal sesso, dall'origine sociale e dall'integrità mentale o fisica. Soprattutto i bambini e i giovani delle fasce sociali sfavorite o con un basso livello d'istruzione e i giovani provenienti da famiglie di migranti necessitano di misure specifiche di promozione dello sviluppo.

In quanto **politica di partecipazione**, l'obiettivo della politica dell'infanzia e della gioventù è che i bambini e i giovani siano percepiti e trattati come soggetti (giuridici) autonomi nelle questioni inerenti

¹⁰ Cfr. Lüscher, K. (2008): Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p.9.

¹¹ Le differenze tra i vari gruppi di bambini e giovani sono dovute non soltanto a fattori personali, ma almeno nella stessa misura anche a fattori strutturali. Questo vale soprattutto nel caso dei bambini e dei giovani handicappati, la cui situazione è caratterizzata, da una parte, da menomazioni fisiche, psichiche o mentali e, dall'altra, da barriere nell'ambiente circostante e nel contesto sociale.

¹² Cfr. il documento di lavoro sugli elementi di una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù elaborato dal DFI: Eidgenössisches Departement des Innern: Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik, luglio 2000 (disponibile soltanto in tedesco).

alla loro situazione di vita personale. Questo significa che devono poter esercitare diritti di partecipazione individuali, come ad esempio il diritto di essere sentiti nell'ambito della procedura di divorzio dei genitori, e collettivi, per esempio nel caso di decisioni politiche che concernono direttamente i bambini e i giovani. Questo approccio si fonda su un modo di intendere la gioventù come risorsa e fonte di idee e soluzioni creative per i problemi politici e della società. La visione delle cose dei bambini e dei giovani arricchisce quella degli adulti, poiché è diversa, diretta e, spesso, creativa.

Sulla base dei tre principi enunciati si intende la politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto o in senso lato. **In senso stretto**, la **politica dell'infanzia e della gioventù** prevede interventi mirati per proteggere i bambini e i giovani, per favorirne lo sviluppo e per promuoverne la partecipazione: essi vanno per esempio protetti dagli abusi e dall'influsso di prodotti commerciali e mediatici alquanto problematici. Per raggiungere questo scopo è necessario coniugare efficacemente le disposizioni in materia di protezione dell'infanzia e della gioventù, il coinvolgimento dei genitori e degli adulti di riferimento e il rafforzamento delle competenze di vita grazie alla scuola e alle attività extrascolastiche. Nel quadro di strutture e progetti partecipativi, i bambini e i giovani si vedono accettati come interlocutori con una propria opinione, il che favorisce lo sviluppo della loro personalità, delle loro capacità comunicative e del loro senso di responsabilità.

In senso lato, la **politica dell'infanzia e della gioventù** si fonda sul presupposto che le condizioni di vita dei bambini e dei giovani sono influenzate da molteplici fattori che ricadono nella sfera di competenza di ambiti politici differenti, a vari livelli, e interessano tutte le fasce d'età. Essa va pertanto intesa come **compito trasversale** finalizzato a sensibilizzare gli altri ambiti politici su punti di vista, richieste ed esigenze dei bambini e dei giovani. La politica dell'infanzia e della gioventù interessa dunque numerosi settori legislativi e va attuata in ciascuno di essi.

Questo modo di procedere, che riunisce ambiti politici differenti sotto un comune denominatore tematico, è generalmente chiamato *mainstreaming*. A livello federale, il metodo è applicato a tutta una serie di tematiche, per esempio l'uguaglianza tra donna e uomo, la lotta al razzismo, l'integrazione e la politica della vecchiaia¹³. Una caratteristica dello svolgimento di compiti trasversali a livello federale è il coordinamento delle relative attività e lo scambio di informazioni tra gli organi amministrativi interessati. Il coordinamento è di regola assicurato dall'organo che, in quanto servizio specializzato, ha la responsabilità per i compiti esecutivi primari.

Nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali svolge diversi compiti. Nella sua sfera di competenza rientrano la promozione dell'infanzia e della gioventù nel quadro delle attività giovanili extrascolastiche, il miglioramento delle opportunità di codecisione dei bambini e dei giovani e il promovimento dell'attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Due ulteriori importanti compiti dell'ufficio sono la prevenzione della violenza e la protezione dell'infanzia. È quindi logico che anche le attività strategiche per una politica globale dell'infanzia e della gioventù e i compiti di coordinamento a livello internazionale siano affidati all'UFAS. Parallelamente, diverse unità amministrative di uffici federali e dipartimenti si occupano, ognuna con priorità specifiche, di questioni legate all'infanzia e alla gioventù¹⁴. In particolare vanno menzionate le attività della Confederazione negli ambiti seguenti: codice penale e diritto penale minorile, protezione dei minori nell'ambito del codice civile (diritto tutorio), diritto del lavoro, formazione professionale, Gioventù + Sport (G+S), promozione della salute e prevenzione sanitaria.

Nel settore della formazione professionale, la Confederazione ha contribuito in misura determinante all'introduzione della gestione dei casi, il cui obiettivo è l'adozione di provvedimenti appropriati per i giovani che rischiano seriamente di non accedere al mondo del lavoro. Per tenere conto delle specificità locali, l'attuazione della gestione dei casi è stata affidata agli uffici cantonali della formazione professionale. Questi sono coadiuvati dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), che, in collaborazione con la conferenza svizzera degli uffici della formazione

¹³ Cfr. per esempio il rapporto del Consiglio federale "Strategia in materia di politica della vecchiaia", pubblicato nell'agosto del 2007 dall'EDI.

¹⁴ DFGP: protezione dell'infanzia e della gioventù (UFG) e migrazione (UFM); DSC: programma Gioventù e sviluppo, Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE): elaborazione di messaggi concernenti la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo e i protocolli facoltativi ad essa relativi nonché stesura dei pertinenti rapporti nazionali per il comitato dei diritti del fanciullo; DDPS: Gioventù e Sport (UFSP); DFE: diritto del lavoro, disoccupazione giovanile e formazione (UFFT), ricerca ed educazione (SER); DFI: droga, alcool e salute giovanile (UFSP) ecc.

professionale (CSFP), ha elaborato direttive per i Cantoni. Attualmente, la Confederazione assiste 25 Cantoni nell'elaborazione dei rispettivi piani cantonali ed ha messo a disposizione 20 milioni di franchi su quattro anni per la loro attuazione.

I giovani sono tra i principali destinatari della politica di integrazione. Per migliorare l'integrazione degli immigrati, il 22 agosto 2007 il Consiglio federale ha varato un piano d'azione comprendente 45 provvedimenti che saranno attuati dagli uffici federali competenti (v. rapporto sui provvedimenti per l'integrazione 2007). Il piano è incentrato su lingua, educazione, lavoro e promozione dell'integrazione sociale. Il Consiglio federale ha istituito un organo di coordinamento presieduto dal competente Ufficio federale della migrazione (UFM), che renderà conto annualmente sul grado di attuazione dei provvedimenti. Questi prevedono in particolare l'agevolazione dell'accesso degli immigrati alle offerte esistenti (p. es. attraverso un'adeguata istruzione delle persone chiave, una buona informazione ecc.) nonché il perfezionamento e l'attuazione di provvedimenti e programmi di promozione. Per citare un esempio, cinque uffici federali stanno collaborando alla promozione di progetti per lo sviluppo di quartiere (*projets urbains*) volti a migliorare l'integrazione sociale. Per la promozione dell'integrazione degli stranieri e delle persone del settore dell'asilo, l'UFM spende annualmente circa 50 milioni di franchi.

Nel quadro di Gioventù e Sport (G+S), la Confederazione stanziava annualmente circa 58 milioni di franchi per il finanziamento di campi e corsi che ricadono sotto la competenza dei servizi cantonali preposti. In ambito sanitario, la Confederazione finanzia una serie di misure di prevenzione e sensibilizzazione rivolte in modo specifico ai giovani.

La maggior parte dei progetti in ambito scolastico ed extrascolastico, per i quali il Servizio per la lotta al razzismo versa annualmente circa 900'000 franchi di sussidi, è rivolta ai giovani o è realizzata da essi. I progetti, incentrati su argomenti quali la discriminazione, il razzismo e la garanzia dei diritti umani, contribuiscono a far sì che i bambini e i giovani possano crescere con le stesse opportunità in una società senza discriminazione.

Nonostante le numerose misure esistenti, per il momento né a livello federale né a livello cantonale si può parlare di un ampio coordinamento, se con il termine "ampio" si intende il grado di coordinamento dei vari provvedimenti che hanno come destinatari o beneficiari i bambini e i giovani¹⁵. Secondo lo studio di ricerca Frossard, nel 2003 soltanto un terzo dei Cantoni disponeva di un'unica unità amministrativa responsabile sia per le misure di protezione (p. es. tutela, aiuto sociale) che per quelle di promozione (prevenzione primaria, sostegno alle attività giovanili extrascolastiche, promozione della partecipazione)¹⁶. Si constata inoltre che finora soltanto un Cantone¹⁷ ha presentato un piano di prevenzione dettagliato per affrontare il problema, molto discusso attualmente, della violenza giovanile.

Anche a livello federale, le attività summenzionate sono svolte parallelamente senza un vero e proprio coordinamento, ossia senza essere inserite in un'esplicita strategia globale di politica dell'infanzia e della gioventù finalizzata, per esempio, al miglioramento delle condizioni di vita e allo sviluppo della personalità dei bambini e dei giovani.

2.3 Nuove sfide per la politica dell'infanzia e della gioventù

In seguito all'evoluzione del contesto socio-economico, i bambini ed i giovani, i loro genitori ed il sistema scolastico e di formazione si trovano a dover affrontare nuove esigenze. Da più parti si chiede pertanto un rafforzamento della politica dell'infanzia e della gioventù, che potrebbe contribuire ad affrontare con successo le nuove sfide. Soprattutto dalla Confederazione ci si attende un ruolo più attivo in quest'ambito e un maggiore contributo finanziario.

¹⁵ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, p. 98.

¹⁶ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, p. 100.

¹⁷ Il Cantone di Soletta, v. www.so-gegen-gewalt.ch

2.3.1 Cambiamento del contesto socio-economico dei bambini e dei giovani

In seguito alle trasformazioni sociali ed economiche degli scorsi anni, anche la politica dell'infanzia e della gioventù deve riformarsi, se vuole soddisfare i principi della protezione, della promozione e della protezione dei bambini e dei giovani sanciti dalla Costituzione e da altre basi legali.

Negli ultimi tre decenni, la **fase della giovinezza** si è allungata considerevolmente. Le transizioni dalla scuola e dalla formazione al mondo del lavoro e dalla dipendenza dalla famiglia alla vita autonoma sottostanno a norme meno rigide e si manifestano in forme molto più variate. Per i giovani le opportunità sono quindi maggiori, ma la nuova situazione genera anche incertezze e rischia di causare disorientamento di fronte alla necessità di determinare autonomamente il proprio percorso di vita. In molti casi il progetto di vita dei genitori non costituisce più un punto di riferimento affidabile per l'orientamento dei figli. La giovinezza è un periodo di transizione caratterizzato da crisi e interruzioni e in cui le esigenze della società della conoscenza e della concorrenza si scontrano con le lusinghe della società dei consumi e del divertimento. Per mantenere intatte le proprie prospettive future, i giovani devono pertanto sapersi muovere in questo contesto. Ciò implica non soltanto il conseguimento di un titolo di formazione adeguato, ma anche l'acquisizione di competenze sociali e personali e la costituzione di una solida rete di relazioni sociali. Queste necessità mettono a dura prova i giovani delle fasce sociali più sfavorite e con un basso livello d'istruzione e quelli provenienti da famiglie di migranti. Il numero di questi ultimi ha anche una rilevanza statistica, dato che oggi le donne straniere presentano tassi di natalità una volta e mezzo superiori a quelli delle donne svizzere¹⁸.

Il **sistema educativo e di formazione** deve pertanto soddisfare esigenze elevate, poiché un polo finanziario ed economico evoluto come la Svizzera non può fare a meno di lavoratori ben formati e qualificati. La possibilità per i giovani ben qualificati di accedere al mondo del lavoro senza discriminazioni, indipendentemente dalla loro origine sociale o etnica, e la valorizzazione delle loro qualifiche (p. es. il plurilinguismo) sono un vantaggio del polo economico svizzero da incrementare in misura ancora maggiore. Inoltre, è necessario offrire le stesse opportunità anche ai giovani svantaggiati da fattori individuali, da barriere strutturali e istituzionali¹⁹ o dalla loro origine (ragazzi provenienti da famiglie di migranti, dei ceti più sfavoriti o con un basso livello d'istruzione). La Confederazione e i Cantoni hanno già intrapreso sforzi per adeguare il sistema educativo formale agli importanti cambiamenti intervenuti nel mondo del lavoro. Nel 2002 il sistema della formazione professionale è stato riformato con una revisione di legge (LFPPr) che ne garantisce la continuità e prevede nuovi percorsi di formazione professionale più differenziati. Con l'approvazione delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, nel 2006 l'educazione universitaria è stata dotata di una nuova base legale che impone alla Confederazione e ai Cantoni di provvedere congiuntamente al coordinamento nel settore delle scuole universitarie e a garantire che ne sia assicurata la qualità²⁰. Nel quadro del progetto HarmoS, i Cantoni hanno concordato di armonizzare i loro sistemi scolastici obbligatori. Con il metodo della gestione dei casi, stanno inoltre cercando di offrire un aiuto mirato ai giovani che incontrano difficoltà nell'accedere al mercato del lavoro.

Il sistema educativo formale ha tuttavia dei limiti quando si tratta di trasmettere competenze quali la capacità di lavorare in gruppo, la disponibilità ad assumersi responsabilità, l'imprenditorialità e le competenze interculturali (le cosiddette *soft skill*), di cui si sottolinea l'importanza fondamentale nell'odierno mondo del lavoro. Queste capacità non possono essere acquisite attraverso l'insegnamento, ma sono il frutto di una combinazione di esperienze, conoscenze, capacità e atteggiamenti. È dunque importante integrare il sistema educativo e formativo, promuovendo e sostenendo in modo mirato **offerte di apprendimento extrascolastiche appropriate**.

È stata inoltre riconosciuta l'importanza della **custodia di bambini in età prescolare complementare alla famiglia**, che, da una parte, permette ai genitori, e in particolare alle madri, di svolgere un'attività lucrativa e, dall'altra, svolge un ruolo fondamentale sul piano della politica dell'educazione, della formazione e dell'integrazione. Essa è una forma di promozione precoce dello sviluppo (studio Pisa), che può contribuire a colmare le lacune dei bambini svantaggiati (p. es. nella

¹⁸ Cfr. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/key/02.html>.

¹⁹ Cfr. anche l'accordo intercantonale del 25 ottobre 2007 sulla collaborazione nel settore del pedagogia specializzata e le relative attività volte a introdurre un sistema scolastico integrativo.

²⁰ Art. 63a Cost.

competenza linguistica), garantendo loro pari opportunità nella carriera scolastica. La Confederazione ha lanciato un programma d'incentivazione a termine per incoraggiare la creazione di posti di custodia supplementari e sostenere così gli sforzi degli enti competenti in questo settore, ossia i Cantoni e i Comuni.

Dalla fine degli anni Ottanta, le **tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)** hanno conosciuto un'enorme diffusione ed un costante sviluppo. I bambini (anche i più piccoli) e i giovani sono oggi perfettamente in grado di utilizzare le possibilità offerte dalla comunicazione mobile e virtuale, come lo scambio di testi, immagini e dati audio e video. Con la diffusione di queste tecnologie, sono però rapidamente aumentate anche le ripercussioni negative sul contesto sociale e il comportamento dei bambini e dei giovani. Una di esse è il cosiddetto *happy slapping*, ossia l'uso dei cellulari e di Internet da parte di giovani violenti per mettersi in scena e documentare brutali aggressioni. Nelle *chat room* pubbliche, i giovani corrono seri pericoli, poiché di regola non hanno la possibilità di verificare l'identità del loro interlocutore. Particolarmente problematiche sotto il profilo della protezione dell'infanzia e della gioventù sono la pornografia e la diffusione della violenza nei media virtuali e la violenza nei media d'intrattenimento²¹.

L'**economia globale** ha sempre più bisogno di lavoratori che hanno fatto esperienza all'estero. I giovani possono raccogliere queste esperienze grazie a programmi di scambio (soggiorni di studio, stage professionali, attività di volontariato, soggiorni quali ragazze/i alla pari o campi di volontariato internazionali). Le conoscenze linguistiche, le competenze interculturali e le esperienze di mobilità così acquisite costituiscono sempre più una condizione per accedere ad uno spazio economico e ad un mercato del lavoro internazionalizzato e altamente tecnologico. La sfida consiste nel garantire, anche e soprattutto ai giovani svantaggiati, un'assistenza e una mediazione efficace in quest'ambito. Va anche ricordato che i giovani provenienti da famiglie di migranti dispongono di regola di un'eccellente conoscenza di lingue straniere e di esperienze di vita all'estero. È dimostrato che una promozione mirata di queste qualità favorisce l'acquisizione di una seconda lingua da parte degli interessati, il che risveglia il desiderio di emulazione negli amici che parlano una sola lingua. Purtroppo questo potenziale è ancora troppo poco utilizzato dalla nostra economia e nelle relazioni internazionali della Svizzera.

Negli anni a venire, a causa dell'**invecchiamento demografico** il rapporto percentuale tra le differenti fasce d'età della popolazione subirà uno slittamento. Per le assicurazioni sociali questo significa che si assisterà ad una redistribuzione finanziaria sempre più marcata dalle giovani generazioni verso quelle più anziane. Tuttavia, anche il periodo di vita comune delle generazioni si allunga, il che può portare alla nascita di nuovi rapporti. Data l'interdipendenza tra i giovani e gli anziani in tutti gli ambiti della vita, è consigliabile prestare maggiore attenzione alla configurazione dei rapporti intergenerazionali privati e pubblici e promuovere il dialogo tra le generazioni, per prevenire le possibili tensioni tra i gruppi ed evitare conflitti aperti.

Dall'ultimo censimento federale del 2000 risulta che in Svizzera, in seguito ai **movimenti migratori** del recente passato, la quota dei bambini e dei giovani stranieri di età compresa tra 0 e 19 anni è salita al 21,3%, senza contare il gran numero di giovani svizzeri provenienti da famiglie di migranti, che non compaiono nelle statistiche. Tra i bambini da 0 a 9 anni, la quota degli stranieri è ancora più elevata e raggiunge circa il 24%. L'integrazione resterà quindi un tema cruciale ancora per molto tempo. Per inciso, il 68,7% dei bambini e dei giovani stranieri è nato in Svizzera e il 53,3% proviene da Paesi al di fuori dell'UE e dell'AELS.

Sebbene la maggioranza dei bambini e dei giovani si sia adeguato bene alle nuove circostanze, alcuni fenomeni e sviluppi indicano che una minoranza non si trova a proprio agio nella società odierna e non è in grado di rispondere alle sue esigenze. Un fattore determinante sembra essere soprattutto la mancanza di prospettive occupazionali, che provoca un ridimensionamento delle ambizioni e motivazioni personali (il cosiddetto *cooling out*). **Soprattutto nel caso dei giovani che presentano svantaggi strutturali (con o senza background migratorio), l'incapacità di rispondere alle esigenze della società e la precarietà delle prospettive si traducono in comportamenti e reazioni problematici** quali aggressività, delinquenza, violenza, consumo eccessivo di alcol e droghe, problemi psichici, disturbi alimentari e/o indebitamento.

²¹ Nel quadro del dibattito sulla gioventù del 19 dicembre 2007, il Consiglio nazionale ha accolto il postulato Galladé 07.3665 "Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza nei media d'intrattenimento".

Negli ultimi tempi, l'attenzione si è concentrata soprattutto sulla **violenza giovanile**, che è un problema molto complesso, poiché la violenza si manifesta sotto varie forme e concerne persone di tutte le età. Le cause sono molteplici. Attualmente si constata un'elevata propensione a comportarsi in modo aggressivo in diversi ambiti della vita ed a mostrare pubblicamente, soprattutto nei mass media, atti di violenza. Sebbene i confronti storici vadano eseguiti con la dovuta prudenza, alcuni elementi indicano che oggi questa tendenza è più marcata rispetto a qualche anno o qualche decennio fa. Data la loro sensibilità, questo sviluppo concerne in modo particolare i giovani e persino i bambini. Situazioni di disagio familiare, ricorso alla violenza nell'educazione, cattive condizioni di vita, alienazione culturale, prospettive educative e professionali sfavorevoli in combinazione con forme di svago subculturali e con il consumo di sostanze stupefacenti accrescono spesso, accumulandosi, la propensione alla violenza di entrambi i sessi. L'opinione pubblica e, nei limiti delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni sono chiamati a sviluppare strategie efficaci per prevenire e ridurre le forme di violenza specifiche ai giovani²².

2.3.2 Problemi evidenziati da diversi attori in relazione alla politica nazionale dell'infanzia e della gioventù

La politica condotta in Svizzera in materia di infanzia e gioventù è stata ed è tuttora oggetto di critiche e richieste di miglioramento. Nel 2000, prendendo spunto dalla nuova Costituzione federale approvata nel 1999 da Popolo e Cantoni, il Dipartimento federale dell'interno ha incaricato la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù di definirne il possibile orientamento futuro. Nel rapporto «*Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik*», la Commissione ha tracciato un bilancio della situazione: a tutti i livelli amministrativi, le competenze per le questioni legate all'infanzia e alla gioventù sono ripartite in diversi settori. Il margine di manovra dell'organo federale competente è limitato all'ambito extrascolastico ed extrafamiliare non sportivo. La variegata collocazione dei servizi preposti all'infanzia e alla gioventù nelle amministrazioni cantonali rivela che nei Cantoni e nei Comuni il passaggio dall'attuale politica di protezione, tesa in sostanza a colmare verso lacune, ad un approccio emancipatore e partecipativo non ha in pratica ancora avuto luogo. In quasi tutti i Cantoni, la politica dell'infanzia e della gioventù si limita agli ambiti della formazione e della protezione. Prima di poter parlare di una vera politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, occorre colmare lacune materiali, organizzative e strutturali a livello federale. Per il futuro la Commissione prevede un ruolo attivo e innovativo della Confederazione, che, a tal fine, dovrà sfruttare al meglio le competenze esistenti e coordinare le attività. Sarà inoltre chiamata a promuovere la partecipazione e l'integrazione dei minori nella società, ad assicurarne la protezione (prevenzione e informazione), a migliorare la posizione della famiglia, a incoraggiare l'integrazione dei bambini stranieri e le pari opportunità tra i sessi, a seguire la situazione dei bambini e dei giovani e a garantire loro i diritti fondamentali. È altrettanto necessario uno scambio d'informazioni sistematico e trasparente. Nell'ambito del coordinamento e della cooperazione, la Commissione propone di istituire un organo centrale che funga da piattaforma all'interno e all'esterno dell'Amministrazione e di sfruttare meglio e in modo più coordinato le strutture esistenti della Confederazione, dei Cantoni e delle ONG. È inoltre opportuno determinare e delimitare le competenze e le priorità degli attori a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni²³.

Anche il Comitato delle Nazioni Unite incaricato di seguire i progressi compiuti nell'attuazione della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo negli Stati firmatari ha valutato nel 2002 la politica svizzera dell'infanzia e della gioventù e formulato delle raccomandazioni. Oltre ad aspetti riguardanti altri ambiti politici (ad esempio la politica sanitaria), il Comitato critica l'insufficiente coordinamento tra Confederazione, Cantoni e Comuni per quanto concerne l'attuazione della Convenzione, con

²² Nel quadro dell'attuazione dei postulati Leuthard 03.3298 "Violenza giovanile" e Amherd 06.3646 "Violenza giovanile. Più efficienza e maggiore efficacia nella prevenzione", il Consiglio federale analizzerà in modo approfondito il problema della violenza giovanile e proporrà misure sociali e politiche concrete. L'elaborazione del rapporto è in corso ed i lavori si concluderanno nel 2008. Il rapporto fornirà, tra l'altro, una panoramica dei provvedimenti presi negli ultimi anni da Confederazione, Cantoni e Comuni e ne valuterà l'efficacia. Nel 2007, inoltre, sotto la responsabilità dell'Ufficio federale di giustizia il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha elaborato un rapporto sulle dimensioni e le cause del fenomeno della violenza giovanile e sulle possibili contromisure («Jugendgewalt: Ausmass, Ursachen, Massnahmen», disponibile soltanto in tedesco).

²³ Commissione federale per l'infanzia e la gioventù: «Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik», aprile 2000.

conseguenti disparità di trattamento dei bambini. Consiglia di creare un servizio federale di coordinamento e di elaborare un piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione.

Nel suo studio sulla nascita e lo sviluppo delle politiche giovanili cantonali menzionato all'inizio del presente rapporto, S. Frossard giunge alla conclusione che il potenziale delle attività giovanili extrascolastiche (associe e aperte) in termini di educazione e prevenzione non viene sfruttato in misura sufficiente dai Cantoni e che il coordinamento delle questioni giovanili viene trascurato. Da qui la richiesta alla Confederazione di rafforzare il coordinamento e di creare incentivi finanziari per lo sviluppo di un'organizzazione coerente a livello cantonale.

Nella prospettiva dell'elaborazione di questo rapporto è stato chiesto a diversi attori cantonali di valutare la situazione della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera²⁴. Le persone attive in questo settore segnalano diverse problematiche: innanzitutto la mancanza di una strategia globale a livello federale, con la conseguenza che Cantoni e Comuni non dispongono di indicazioni chiare sulla via da seguire. Ciò comporta a sua volta – ed è il secondo punto menzionato – un insufficiente coordinamento sia tra Confederazione e Cantoni, sia tra i Cantoni e all'interno di essi. In terzo luogo non viene prestata sufficiente attenzione alle esigenze e ai problemi dei bambini e dei giovani. All'opposto il segretario della Conferenza dei governi cantonali ritiene che in tema di politica dell'infanzia e della gioventù siano già stati raggiunti molti traguardi e che i miglioramenti ancora necessari debbano essere formulati e attuati a livello locale, cioè dove si manifestano le esigenze dei bambini e dei giovani.

Diverse organizzazioni non governative attive nel campo della politica dell'infanzia e della gioventù si sono espresse a più riprese sulle manchevolezze esistenti ed hanno deplorato la lentezza e la scarsa coerenza (dovuta alla struttura federalista) dell'attuazione della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo in Svizzera²⁵. I provvedimenti finora adottati non sono ad esempio sufficienti a garantire pari opportunità ai bambini stranieri. Nel Manifesto 2006 per una politica giovanile a livello nazionale, il gruppo di lavoro per la legge quadro – nel quale sono rappresentate diverse organizzazioni giovanili, la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù e la Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù – ha criticato vari aspetti della situazione attuale. Ad esempio il fatto che, a causa della mancanza di collaborazione tra Cantoni e Comuni, esisterebbero strutture parallele superflue con conseguente sperpero delle poche risorse disponibili. Inoltre, l'assenza di un coordinamento centralizzato farebbe sì che i bambini e i giovani abbiano opportunità diverse a seconda del luogo di domicilio. Sul piano politico non si presterebbe sufficiente attenzione al futuro dei bambini e dei giovani e le possibilità di partecipazione sociale e politica sarebbero scarse. Infine mancherebbero dati sulle condizioni di vita dei bambini e dei giovani, e l'applicazione degli standard internazionali sarebbe lacunosa²⁶.

Diversi interventi parlamentari depositati a livello federale rilevano lacune analoghe e chiedono che venga creata una base legale per rafforzare la posizione della Confederazione in questo ambito²⁷ o che venga istituito un servizio federale *ad hoc*²⁸. Altri interventi parlamentari trattano temi specifici legati alla politica dell'infanzia e della gioventù, ad esempio il miglioramento delle possibilità di partecipazione²⁹, il rafforzamento della protezione dei minori³⁰ e l'adozione di misure contro la violenza giovanile³¹. Il presente rapporto si focalizza sulle richieste formulate negli interventi parlamentari. Per quanto concerne la violenza giovanile, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un rapporto separato.

²⁴ Cfr. Bonoli, G., Wichmann, S. (2008). Probleme und Erwartungen der Kantone. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

²⁵ Cfr. <http://www.netzwerk-kinderrechte.ch>, stato 25.1.2008.

²⁶ Cfr. http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf, stato 25.1.2008.

²⁷ Cfr. iniziativa parlamentare Amherd 07.402 (non ancora trattata), mozione Amherd 07.3033 (accolta dal Consiglio nazionale).

²⁸ Cfr. mozione Fehr Jacqueline 03.3599 (respinta), interpellanza Donzé 02.3520 (liquidata), mozione Aeppli Wartmann 02.3321 (respinta), iniziativa parlamentare Schwaab 02.457 (ritirata).

²⁹ Postulato Wyss 00.3400 (trasmesso), mozione Wyss 01.3350 (trasmessa), postulato Galladé 05.3885 (respinto).

³⁰ Mozione Hubmann 07.3119 (accolta), postulato Commissione degli affari giuridici CN 03.3188 (trasmesso), interpellanza Simoneschi-Cortesi 05.3126 (che oltre alla protezione dei fanciulli, tematizza i loro diritti, toglie di ruolo), mozione Savary Géraldine 05.3882 (respinta), iniziativa parlamentare Vermot-Mangold 06.419 (non ancora trattata).

³¹ Postulato Leuthard 03.3298, mozione Allemann 07.3485, mozione Amherd 06.364.

2.3.3 Problemi evidenziati da diversi attori in relazione alla legge sulle attività giovanili

In linea di massima si può affermare che gli obiettivi perseguiti con la legge – il riconoscimento delle attività giovanili extrascolastiche e l'istituzionalizzazione del congedo giovanile e della partecipazione delle associazioni giovanili – sono stati raggiunti. Anche a livello di esecuzione non si segnalano problemi particolari, fatta eccezione per la procedura di ripartizione dei sussidi che, pur essendo stata semplificata varie volte, è relativamente complessa e burocratica³². Da notare tuttavia che il contesto delle attività giovanili extrascolastiche è notevolmente cambiato negli ultimi anni, tanto che diversi addetti ai lavori ritengono che in alcune sue parti la legge non risponda più alle esigenze attuali. Gli attori interrogati hanno criticato in particolare i seguenti aspetti:

- La legge si focalizza sulle attività delle associazioni giovanili, che toccano effettivamente ampie fasce della popolazione giovanile. Accanto a ciò occorre però considerare anche le attività giovanili aperte, sempre più importanti poiché bambini e giovani tendono a privilegiare offerte spontanee e flessibili piuttosto che aderire ad associazioni giovanili di stampo classico. È il caso in particolare dei bambini e dei giovani poco integrati e svantaggiati e dei giovani provenienti dall'emigrazione, che le attività giovanili aperte permetterebbero di coinvolgere ottimale con successo.
- La normativa vigente non permette di modificare l'indirizzo tematico delle attività giovanili. Proprio per questo in passato non è stata riconosciuta tempestivamente la gravità di alcuni problemi (come la violenza giovanile, la migrazione e l'integrazione). Sarebbe quindi auspicabile poter influire maggiormente sui temi affrontati, eventualmente con disposizioni sull'impiego delle risorse finanziarie.
- Negli ultimi 15 anni le esigenze poste ai responsabili delle attività giovanili sono aumentate, soprattutto per quanto concerne la prevenzione e la promozione della salute ed il modo di relazionarsi con bambini e giovani con esperienza migratoria. Si è quindi assistito ad una professionalizzazione su larga scala degli interessati, cioè ad un sviluppo che la vigente legge non può promuovere in misura sufficiente poiché non prevede impulsi, ad esempio nell'ambito della garanzia della qualità o della formazione e del perfezionamento.
- Globalmente mancano dati sulle condizioni di vita dei bambini e dei giovani. Sotto questo aspetto le basi statistiche svizzere presentano lacune che vanno colmate. Inoltre, a tutt'oggi non è stato condotto uno studio sulle ripercussioni delle attività giovanili e sugli effetti della pertinente legge, benché tali valutazioni siano prassi corrente per normative analoghe.
- I mezzi finanziari stanziati per promuovere attività giovanili extrascolastiche sono molto limitati. Nel caso di un'eventuale estensione del diritto di inoltrare richieste, verrebbero ripartiti tra un maggior numero di attori e progetti, il che andrebbe compensato con un aumento dei crediti.

2.3.4 Obiettivi di una legge quadro nell'ottica degli attori coinvolti

Gli attori concordano ampiamente sui problemi esistenti nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù. Di conseguenza coincidono in ampia misura anche gli obiettivi che ci si propone di raggiungere con una legge quadro federale. Tale legge dovrebbe³³

- permettere di chiarire concetti
- definire i compiti della Confederazione e dei Cantoni e quindi la ripartizione dei compiti tra i due livelli istituzionali
- costituire la base legale per il coordinamento tra Confederazione e Cantoni, tra diversi servizi federali e tra i Cantoni

³² Cfr. Büchel, D. (2008). Das Jugendförderungsgesetz sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 101.

³³ Cfr. Wyttenbach, J. (2008). Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Stand der Diskussion. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

- esplicitare la strategia in materia di politica dell'infanzia e della gioventù e/o stabilire standard minimi per strutture e misure cantonali (e comunali), soprattutto nel campo della partecipazione. L'attuazione della strategia nei Cantoni va promossa con fondi federali.
- creare le basi per rilevazioni statistiche sulle condizioni di vita dei bambini e dei giovani in Svizzera.

Solo la Conferenza dei governi cantonali si scosta nettamente dall'opinione della maggioranza e ritiene che una tale legge non sia necessaria poiché non permetterebbe di conseguire gli obiettivi auspicati: la politica dell'infanzia e della gioventù compete ai Cantoni e ai Comuni e non è un tema prioritario in materia di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni e tra i Cantoni stessi. Inoltre la legge andrebbe contro la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e causerebbe costi supplementari alla Confederazione³⁴.

2.3.5 Opzioni di riforma formulate da diversi attori

Durante i lavori preliminari al presente rapporto, gli esperti e gli attori interessati hanno formulato diverse opzioni³⁵. Un primo aspetto da considerare è la base costituzionale in tema di politica dell'infanzia e della gioventù: la Costituzione vigente non prevede nessuna competenza che permetterebbe alla Confederazione di imporre ai Cantoni regole vincolanti in materia di politica dell'infanzia e della gioventù, come richiesto dal postulato Janiak³⁶. Per una legge quadro che obblighi i Cantoni a adottare determinate misure, occorrerebbe innanzitutto relativa introdurne la competenza nell'articolo 67 della Costituzione.

Nell'ambito del regime di competenze vigente, invece, la Confederazione potrebbe definire la sua strategia in materia di politica dell'infanzia e della gioventù ed ampliare le proprie attività.

- Questo concerne tutte le misure che interessano esclusivamente la Confederazione, ossia la creazione di nuove unità o strutture amministrative (ad esempio per un migliore coordinamento delle questioni di politica dell'infanzia e della gioventù a livello federale o per attività di monitoraggio da parte della Confederazione).
- La Confederazione può predisporre strutture allo scopo di migliorare lo scambio di informazioni e il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni.
- La Confederazione può promuovere lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù nei Cantoni attraverso programmi d'incentivazione o accordi di programma con i Cantoni.
- La Confederazione può adeguare la promozione delle attività giovanili extrascolastiche alle nuove esigenze e assegnare i mezzi finanziari basandosi maggiormente su criteri strategici.

Le organizzazioni non governative auspicano che la politica dell'infanzia e della gioventù venga disciplinata per quanto possibile a livello federale, in particolare per quanto concerne la definizione di norme minime vincolanti per i Cantoni. A tal fine occorre però creare le necessarie basi costituzionali³⁷. La CFIG si associa a questa richiesta come obiettivo a lungo termine e chiede una procedura rapida e pragmatica a breve e medio termine³⁸. La Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù sostiene un impegno di ampia portata della Confederazione, che sia però sussidiario a quello dei Cantoni (opzione possibile nell'ambito delle competenze costituzionali vigenti)³⁹. La Conferenza dei governi cantonali (CdC) riconosce che la politica dell'infanzia e della gioventù è un compito trasversale che richiede un coordinamento sia orizzontale che verticale, ma ricorda la priorità delle

³⁴ Cfr. Bonoli, G., Wichmann, S. (2008). Probleme und Erwartungen der Kantone. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 87 seg.

³⁵ Cfr. Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p.53 segg.

³⁶ Cfr. Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 57.

³⁷ Parere dell'8 agosto 2007 della coalizione ONG per un'efficace politica dell'infanzia e della gioventù.

³⁸ Parere del 10 settembre 2007 della Commissione federale per l'infanzia e la gioventù.

³⁹ Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG): «Standards für Kinder und Jugendförderung in der Schweiz», progetto del settembre 2007.

competenze cantonali (e comunali). A condizione che sia rispettato il quadro costituzionale, ritiene possibile assegnare alla Confederazione compiti di sostegno e coordinamento⁴⁰.

Su questa base si delineano le quattro opzioni seguenti⁴¹:

- A. Autocoordinamento dei Cantoni e intervento integrativo della Confederazione (situazione attuale)
- B. Autocoordinamento dei Cantoni e adeguamento dell'intervento integrativo della Confederazione alle mutate condizioni quadro (situazione attuale con revisione parziale della legge sulle attività giovanili)
- C. Sostegno della Confederazione ai Cantoni in materia di coordinamento e maggiore intervento della Confederazione (revisione totale della legge sulle attività giovanili)
- D. Disposizioni materiali in materia di politica dell'infanzia e della gioventù per la Confederazione e i Cantoni (modifica costituzionale).

⁴⁰ Parere del 7 marzo 2008 della Conferenza dei governi cantonali.

⁴¹ Cfr. Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 65seg.

3 Analisi della situazione e misure proposte dal Consiglio federale

Nelle prossime pagine, partendo dalla constatazione che la protezione, la promozione e la partecipazione costituiscono gli elementi centrali della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, il Consiglio federale espone il proprio bilancio della situazione. Su questa base identifica le necessità d'intervento e propone misure concrete.

3.1 Basi della politica dell'infanzia e della gioventù – Diritto delle genti e Costituzione federale

Sia il diritto delle genti che il diritto costituzionale contemplano disposizioni rilevanti per la politica dell'infanzia e della gioventù. Tutte queste disposizioni prevedono una protezione specifica per la categoria "bambini e giovani" e impegnano lo Stato a legiferare in materia.

L'articolo 24 capoverso 1 del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e l'articolo 10 numero 3 del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali prevedono una protezione particolare per bambini e giovani⁴². Entrambe le disposizioni pongono l'accento sulla protezione e i diritti dei bambini. L'articolo 24 capoverso 1 del patto civile si riferisce agli altri diritti garantiti dal patto e stabilisce che a bambini e giovani debba essere garantita una protezione adeguata alle loro esigenze specifiche. Entrambi gli articoli sono disposizioni programmatiche. Non ne derivano quindi diritti esigibili, ma gli Stati firmatari sono esortati a perseguire gli obiettivi indicati adeguando la propria legislazione⁴³.

La Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo prevede in più articoli principi generali per la protezione di bambini e giovani e per i diritti dei bambini. Alcune disposizioni sono applicabili direttamente e costituiscono così diritti esigibili (p. es. il diritto di audizione conformemente all'articolo 12). Vi sono inoltre diverse prescrizioni programmatiche che impegnano gli Stati firmatari a attuare i diritti previsti dalla Convenzione intervenendo sulla propria legislazione. In proposito riveste particolare importanza l'articolo 4, secondo cui gli Stati firmatari devono "adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi ed altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione". Inoltre, conformemente alle Osservazioni generali del Comitato dell'ONU per i diritti del fanciullo, una struttura federalistica non giustifica l'attuazione lacunosa dei diritti dei bambini previsti dalla Convenzione⁴⁴. La Convenzione dell'ONU non permette dunque di distinguere tra competenze federali e competenze cantonali, ma impegna entrambi i livelli amministrativi ad attuare i diritti da essa previsti adottando i necessari provvedimenti nel quadro delle rispettive competenze⁴⁵.

La Costituzione federale prevede in più punti disposizioni relative alla politica dell'infanzia e della gioventù. L'articolo 11 garantisce per esempio a bambini e giovani il diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo e all'esercizio dei loro diritti nei limiti delle loro capacità. L'articolo 11, non ancora contemplato dal messaggio del Consiglio federale sulla nuova Costituzione, è stato introdotto in seguito sulla base di una proposta della Federazione svizzera delle associazioni giovanili FSAG⁴⁶. Nella DTF 126 II 377 il Tribunale federale lo ha qualificato come disposizione programmatica dei diritti fondamentali⁴⁷. L'articolo 11 non conferisce dunque a bambini e giovani un

⁴² RS 0.103.2 (diritti civili) e RS 0.103.1 (diritti sociali)

⁴³ Cfr. Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 51seg.

⁴⁴ Committee on the Rights of the Child, General comment No 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts 4, 42 and 44, para. 6), CRC/GC/2003/5, § 40 and 41.

⁴⁵ Cfr. Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 53seg.

⁴⁶ BU 1998 (pubblicazione separata) N 195, intervento Hubmann. Per la genesi dell'art. 11 Cost. cfr. DTF 126 II 377 consid. 5b p. 389.

⁴⁷ DTF 126 II 377 consid. 5c p. 391.

diritto esigibile, ma impegna le autorità ad attuare le garanzie in esso disposte nel quadro delle loro competenze. Va quindi inteso come mandato trasversale⁴⁸.

Alle lettere c, f e g dell'articolo 41 capoverso 1 Cost. sono elencati obiettivi sociali concernenti temi della politica dell'infanzia e della gioventù. Non si tratta però di diritti fondamentali e quindi nemmeno di diritti direttamente esigibili, ma della definizione di obiettivi statali. Le autorità federali e cantonali, nei limiti delle loro competenze e dei loro mezzi, sono quindi chiamate ad attuare in tutti i settori giuridici gli obiettivi elencati all'articolo 41, e quindi anche gli obiettivi specifici alla politica dell'infanzia e della gioventù.

Diverse disposizioni di diritto costituzionale e di diritto delle genti impegnano dunque Confederazione e Cantoni a una protezione e promozione particolare di bambini e giovani nel contesto dell'esercizio di competenze più ampie. Per poter legiferare in maniera più specifica in materia di politica dell'infanzia e della gioventù, la Confederazione necessita di una base costituzionale che le conferisca la pertinente competenza. Ai fini del presente rapporto è di particolare interesse la competenza per il settore della protezione, promozione e partecipazione dei bambini e giovani.

L'articolo 67 Cost. impegna Confederazione e Cantoni a tener conto delle particolari esigenze di promozione e protezione di bambini e giovani. Ci si chiede tuttavia se sia sufficiente a conferire alla Confederazione la competenza di intervenire in questi settori. Nel rapporto peritale sul postulato Janiak il capoverso 1 dell'articolo 67 Cost. è qualificato come norma di competenza parallela che consente a Confederazione e Cantoni di intervenire parallelamente e indipendentemente l'una dagli altri nel settore della promozione e della protezione di bambini e giovani⁴⁹. Quest'interpretazione è però contraddetta dalla formulazione "nell'adempimento dei loro compiti", conformemente alla quale, nella loro attività legislativa, Confederazione e Cantoni devono tener conto delle esigenze di promozione e protezione di bambini e giovani nel senso di un mandato trasversale, cioè attenendosi alle competenze conferite loro dalla Costituzione federale. L'articolo 67 capoverso 1 Cost. non conferisce dunque alcuna competenza specifica alla Confederazione e va inteso piuttosto come un invito ad agire a Confederazione e Cantoni.

Una base per la competenza della Confederazione ad intervenire nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù è per contro riscontrabile all'articolo 67 capoverso 2 Cost., che prevede la possibilità per la Confederazione di "sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti", "a complemento delle misure cantonali". L'articolo 67 capoverso 2 Cost. conferisce dunque alla Confederazione la competenza di emanare provvedimenti di sostegno e promozione propri parallelamente a quelli cantonali. Già prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, alla Confederazione era stata conferita una competenza costituzionale nel settore delle attività giovanili extrascolastiche, motivandola con la competenza generale della Confederazione in materia di promozione della cultura⁵⁰. Su questa base, nel gennaio 1991 è entrata in vigore la legge federale del 6 ottobre 1989 per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili LAG), che prevede la promozione, da parte della Confederazione, delle attività giovanili extrascolastiche d'interesse nazionale (art. 1 LAG)⁵¹. Nella nuova Costituzione federale del 1999 è stata quindi introdotta con l'articolo 67 capoverso 2 la base costituzionale formale, fino allora non scritta, per la competenza della Confederazione e per la LAG⁵². La Confederazione può dunque sostenere e promuovere attività per la promozione e partecipazione di bambini e giovani. Può per esempio partecipare al finanziamento di provvedimenti cantonali. Può però anche intervenire *motu proprio* in settori non coperti dai Cantoni. Non ha tuttavia la competenza di emanare prescrizioni ai Cantoni in materia di politica dell'infanzia e della gioventù o di vincolarli ad intervenire nel settore. Può però subordinare il suo sostegno finanziario all'adempimento di determinate condizioni.

⁴⁸ Cfr. Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 54seg.

⁴⁹ Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 58.

⁵⁰ Cfr. in proposito il messaggio del Consiglio federale sulla LAG (FF 1988 I 641, qui 676 seg.) e il messaggio del Consiglio federale sulla nuova Costituzione federale (FF 1997 I 1, qui 265 seg.)

⁵¹ RS 446.1

⁵² Per i dibattiti parlamentari sull'art. 67 cpv. 2 Cost. v. BU 1998 N 294 (pubblicazione separata) e BU 1998 p 73 (pubblicazione separata).

L'articolo 67 capoverso 2 Cost. rappresenta una base costituzionale sufficiente per provvedimenti di promozione e partecipazione di bambini e giovani, ma non per misure di protezione di bambini giovani o di diritti dell'infanzia. Interventi in questo settore esulerebbero dal quadro di competenze definito all'articolo 67 capoverso 2 Cost..

Nel quadro della revisione del Codice penale, con l'introduzione dell'articolo 386⁵³, il legislatore ha tuttavia concesso alla Confederazione la possibilità di prendere misure di informazione, educazione o di altro tipo per evitare reati e prevenire la criminalità. Questa disposizione è entrata in vigore il 1° gennaio del 2006 mediante un'ordinanza del Consiglio federale del 2 dicembre 2005⁵⁴. L'articolo 386 CP è stato fino ad oggi poco tematizzato nella dottrina ed è quindi difficile al momento dare una definizione conclusiva del suo campo d'applicazione. La formulazione del capoverso 1 lascia per contro intendere che nel settore della prevenzione dei reati e della criminalità la Confederazione dispone di un margine di manovra relativamente ampio. Oltre a misure d'informazione o a carattere pedagogico può infatti prevederne altre, a condizione che tra le misure previste e lo scopo dell'articolo 386 CP (cioè la prevenzione di reati e criminalità) vi sia un nesso sufficiente. È così possibile, se non addirittura inevitabile, che misure emanate in virtù dell'articolo 386 CP interessino non soltanto il diritto penale, ma anche altri settori del diritto (p. es. il diritto di famiglia, nel caso di misure per contenere la violenza domestica o la protezione della salute nel caso di misure contro la delinquenza legata alla tossicodipendenza). Tutte le misure devono comunque essere conformi allo scopo dell'articolo 386, cioè la prevenzione della criminalità.

Va inoltre osservato che la legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile (diritto penale minorile DPMin)⁵⁵, all'articolo 1 capoverso 2 lettera n, fa esplicito riferimento all'articolo 386 CP, che è così applicabile per analogia a complemento del DPMin. A livello di legge vi è dunque un nesso specifico tra le misure conformemente all'articolo 386 CP e gli obiettivi del diritto penale minorile.

Da quanto precede, si evince che la Confederazione può intervenire nel settore della protezione di bambini e giovani e dei diritti dell'infanzia nella misura in cui i provvedimenti previsti siano precipuamente finalizzati alla prevenzione della criminalità. In questo campo, le possibilità d'intervento della Confederazione sono dunque limitate. In relazione alla protezione dei bambini e dei giovani si può tuttavia ritenere che l'articolo 386 CP offra una base sufficiente in molti casi. In molti settori, la protezione dei bambini e dei giovani è strettamente connessa al diritto penale, p. es. nel settore della protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale o dalla violenza. È invece diversa la situazione dei diritti dei bambini. Anche in questo settore sono senz'altro possibili provvedimenti che presentino un nesso sufficiente con l'obiettivo normativo dell'articolo 386 CP (p. es. in relazione al diritto del bambino all'autodeterminazione sessuale), ma è d'altro canto evidente che i diritti del bambino presentano molti aspetti che esulano dal diritto penale. Per misure dettagliate nel settore dei diritti del bambino, l'articolo 386 CP non è quindi una base giuridica sufficiente.

L'articolo 386 CP è una base legale che permette alla Confederazione di intervenire nel settore della protezione dei bambini e dei giovani e dei diritti dei bambini, a condizione che le misure previste presentino un nesso sufficiente con il diritto penale.

Riassumendo si può quindi dire che l'articolo 67 capoverso 2 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di disporre provvedimenti nel settore della promozione e della partecipazione dei bambini e dei giovani, ma non nel settore della protezione e dei diritti dei bambini. La Confederazione, tuttavia, può prendere provvedimenti anche in quest'ultimo settore, a condizione che presentino un nesso sufficiente con il diritto penale, in virtù dell'articolo 386 CP (e quindi, in ultima analisi, dell'articolo 123 Cost.).

⁵³ RS 311.0

⁵⁴ Ordinanza del 2 dicembre 2005 sull'entrata in vigore anticipata dell'articolo 386 della modifica del 13 dicembre 2002 del Codice penale (RU 2005 5723).

⁵⁵ RS 311.1

3.2 Protezione dei bambini e dei giovani

3.2.1 Situazione attuale

Rientrano nella protezione dei bambini e dei giovani tutte le misure volte a tutelarne la salute e l'integrità fisica, psichica e sessuale. In conformità all'articolo 11 della Costituzione e alla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, le istituzioni statali svizzere di tutti i livelli devono offrire condizioni quadro che permettano ai bambini e ai giovani di crescere sani. La protezione contro i pericoli e le misure per attenuarne ed eliminarne le conseguenze devono garantire lo sviluppo ottimale di bambini e giovani. I pericoli che ne minacciano lo sviluppo sono molti e di diversa natura. Ne fanno parte gli abusi (in particolare gli abusi sessuali) la violenza nell'educazione, l'influenza negativa dei media sulla personalità, le condizioni di vita e di lavoro dannose per la salute, l'uso non proporzionato all'età e l'abuso di stupefacenti legali e illegali. Potenzialmente pericolosi sono tuttavia anche fattori personali e sociali e influssi strutturali.

Ai fini di una categorizzazione sistematica dei provvedimenti di protezione dei bambini e dei giovani, è opportuno distinguere tre tipi di protezione: la **protezione normativa**, la **protezione educativa** e la **protezione strutturale**. La protezione normativa intende creare attraverso la politica e il diritto condizioni quadro ordinate e controllabili. Ne fanno parte da un canto disposizioni di diritto civile, diritto penale e diritto del lavoro, dall'altro, prescrizioni per la protezione della gioventù (p. es. restrizioni alla pubblicità e alla vendita di bevande alcoliche e tabacco, limitazioni d'età per l'entrata al cinema). La protezione educativa vuole invece promuovere attraverso educazione, formazione e informazione la consapevolezza personale dei potenziali pericoli. In questo settore esiste un'ampia gamma di offerte di formazione, prevenzione, informazione e consulenza. La protezione strutturale, infine, vuole migliorare mediante apposite misure le condizioni di vita dei giovani e delle loro famiglie, riducendo così i potenziali pericoli. Queste misure possono essere di vario tipo e mirare, p. es., al miglioramento dell'infrastruttura (p. es. sviluppo del quartiere, misure relative al traffico) o a maggiori possibilità di formazione per determinate categorie.

Operata la distinzione delle misure nelle tre categorie di cui sopra, va affrontata la questione della distinzione tra protezione dei giovani e protezione dei bambini. A livello di definizione non è possibile alcuna distinzione, in quanto in Svizzera la terminologia non è uniforme né a livello di normativa né nella prassi. La **protezione dell'infanzia nel senso corrente del termine** è tuttavia strettamente correlata all'autorità parentale nella piccola infanzia e alla tutela dell'integrità del bambino da parte delle istituzioni incaricate di educazione, custodia e formazione e dei genitori. Temi centrali sono la prevenzione e il trattamento dei maltrattamenti all'infanzia. Tra i maltrattamenti vanno annoverati i maltrattamenti fisici, lo sfruttamento sessuale e i maltrattamenti psichici, ma anche la negligenza. Normative in merito si trovano nel Codice civile svizzero e nel relativo diritto tutorio (protezione del bambino di diritto civile), attualmente sottoposto a revisione⁵⁶. I reati contro l'integrità fisica e sessuale di bambini e giovani sono elencati nel Codice penale sotto i titoli *Dei reati contro la vita e l'integrità della persona* (art. 111 – 136 CP) e *Dei reati contro l'integrità sessuale* (art. 187 – 200 CP). In Svizzera, sia la protezione normativa che la protezione educativa del bambino sono quindi molto sviluppate.

Il diritto civile e il diritto penale federale prevedono diverse disposizioni a protezione dell'infanzia⁵⁷. L'applicazione delle prescrizioni legali e la loro effettiva osservanza sono tuttavia di competenza delle autorità cantonali. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) svolge compiti di informazione e prevenzione in materia di protezione dell'infanzia e diritti dei bambini. Attraverso il finanziamento di progetti per la sensibilizzazione ai diritti dei bambini promuove l'attuazione della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. Dal 1996 sostiene anche progetti per la prevenzione di abusi sessuali e maltrattamenti su minori⁵⁸. Benché allora non esistesse una base legale specifica, il Consiglio federale aveva infatti riconosciuto – nel parere del giugno 1995 sul rapporto «Infanzia maltrattata in Svizzera»⁵⁹ – che il fenomeno dei maltrattamenti di bambini è un tema politico di portata nazionale. La Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo è parte integrante della legislazione elvetica. L'articolo 2

⁵⁶ Per la revisione del diritto tutorio cfr.

<http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.html>

⁵⁷ Cfr. le disposizioni del Codice civile svizzero (diritto tutorio) e del Codice penale (reati contro la vita e l'integrità della persona e reati contro l'integrità sessuale) citate sopra

⁵⁸ Cfr. http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=it

⁵⁹ Rapporto Infanzia maltrattata in Svizzera, parere del Consiglio federale del 27 giugno 1995 (ad 93.034), FF 1995 IV 1.

della Convenzione vieta di discriminare i bambini secondo l'origine ed impegna gli Stati firmatari a garantirne i diritti senza alcuna discriminazione e a proteggerli con misure adeguate contro le discriminazioni. L'articolo 19 prevede l'adozione di misure adeguate di prevenzione, trattamento e ulteriore assistenza in casi di maltrattamento, al fine di tutelare i bambini e assicurarne il benessere.

A fine 2005 l'UFAS, in adempimento di un postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale⁶⁰, ha pubblicato un rapporto peritale intitolato «*Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention*»⁶¹, che contempla tutta una serie di raccomandazioni rivolte sia alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni che a genitori, associazioni ed esperti.

L'attuazione della protezione dei bambini compete principalmente ai Cantoni. Negli ultimi anni diversi Cantoni hanno migliorato i loro piani di prevenzione e intervento in materia di abusi sessuali e maltrattamenti su minori. In alcuni di essi, ad esempio, sono stati istituiti uffici di prevenzione o commissioni cantonali per la protezione dell'infanzia. Tutti hanno aperto dei consultori, conformemente alla legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)⁶².

Nell'ambito di corsi di aggiornamento, i Cantoni si sono adoperati per sensibilizzare gli addetti ai lavori alla problematica dei maltrattamenti ai bambini. Numerosi Cantoni hanno inoltre integrato nei loro programmi formativi e scolastici temi quali i maltrattamenti e gli abusi sessuali su minori, i diritti dei bambini e le tecniche di autodifesa. Da notare tuttavia che la situazione varia molto da un Cantone all'altro.

La crescita degli adolescenti, il progressivo aumento della loro autonomia e il loro ingresso nella vita pubblica e nel mondo del lavoro pone ulteriori esigenze alla protezione dei giovani. Inizia a questo punto la **protezione dei giovani nel senso corrente del termine**.

In Svizzera le disposizioni a tutela dei giovani sono contemplate soprattutto nel diritto penale e nel diritto del lavoro. Gli articoli 136 e 187 del Codice penale svizzero (CP) contemplano disposizioni contro la consegna di bevande alcoliche e stupefacenti a persone di età inferiore ai sedici anni e sanciscono la punibilità di chi compie atti sessuali con minori al di sotto dei sedici anni. Per la protezione dei giovani dai media sono di centrale importanza l'articolo 135 CP (rappresentazione di atti di cruda violenza) e l'articolo 197 CP (pornografia). Nel diritto del lavoro, le disposizioni di protezione dei giovani mirano a tutelare i lavoratori di ambo i sessi di età inferiore a diciotto anni (ad esempio disposizioni sul lavoro notturno e domenicale). L'applicazione degli articoli summenzionati compete tuttavia alle autorità cantonali. Spetta a loro perseguire e giudicare d'ufficio le infrazioni e i reati.

Rientrano inoltre nell'ambito di competenza dei Cantoni tutte le disposizioni di legge che esulano dal diritto penale e che mirano a tutelare i giovani consumatori, ad esempio le prescrizioni di polizia (regole sui prezzi, divieto di affiggere manifesti pubblicitari, restrizioni o divieti di vendita) e strumenti di regolazione dell'economia di mercato (ad esempio tasse d'incentivazione). A complemento delle competenze cantonali, la Confederazione assume compiti in materia di protezione della salute nel quadro della prevenzione e di campagne d'informazione destinate per esempio a sensibilizzare i giovani sugli effetti nocivi del consumo di tabacco e alcol⁶³. Le proposte del Programma nazionale Alcol 2008-2012 mirano a un rafforzamento del ruolo di coordinamento della Confederazione e ad un'applicazione rigorosa delle misure a tutela dei giovani. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) sta attualmente elaborando in un avamprogetto le basi legali per il rafforzamento della prevenzione e della promozione della salute in Svizzera (legge sulla prevenzione 2010)⁶⁴. A livello federale, p. es. in merito a misure di protezione strutturale dei bambini e dei giovani, non sono date ulteriori competenze.

⁶⁰ Postulato Commissione degli affari giuridici CN 96.3178 (93.034) «Concetto di prevenzione contro la violenza in famiglia».

⁶¹ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005). *Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention*. Berna: UFAS.

⁶² RS 312.5

⁶³ A questo proposito va osservato che la Confederazione è autorizzata a emanare disposizioni concernenti misure di prevenzione soltanto in relazione a malattie conformemente all'art. 118 cpv. 2 lett. b Cost. (nelle quali rientrano anche le malattie da tossicodipendenza). Incombe invece ai Cantoni la competenza di disporre misure di prevenzione per malattie che non siano "contagiose", "ampiamente diffuse" o "maligne".

⁶⁴ Cfr. <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00388/01811/index.html?lang=it>

3.2.2 Valutazione

In Svizzera, nella protezione dei bambini e dei giovani sono molto sviluppate le misure normative e quelle educative. Anche le misure strutturali vengono inoltre viepiù viste come strumento per migliorare le condizioni di vita dei bambini e dei giovani. A causa del sistema federale, tuttavia, l'impostazione delle misure di protezione dei bambini e dei giovani è molto diversa da un Cantone all'altro. È quanto emerge per esempio dalla mozione Hubmann del 21 marzo 2007 (07.3119) sulla vendita di alcol e tabacco e sulla vendita e il noleggio di DVD.

Nel 2002 il Comitato dell'ONU per i diritti del fanciullo, nelle sue osservazioni finali sul rapporto della Svizzera concernente l'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, ha rilevato problemi a livello di coerenza, uniformità e coordinamento in materia di diritti e protezione dei bambini, riconducibili soprattutto alla struttura federalista del nostro Paese.

Il Comitato si è detto preoccupato della mancanza di un organo centrale che coordini l'attuazione della Convenzione, che considera un ostacolo ad una politica dettagliata e coerente nel settore dei diritti dei bambini. È vero che ai Cantoni competono molti ambiti riguardanti l'infanzia (sanità, cultura, settore sociale e in particolare protezione dei bambini). A ciò si aggiunge che i Cantoni seguono talvolta approcci molto diversi. A livello federale, poi, le questioni dell'infanzia competono a diversi Uffici federali. Il Comitato raccomanda alla Svizzera di istituire un organo nazionale permanente, responsabile di coordinare l'attuazione della Convenzione a livello federale tra la Confederazione e i Cantoni e tra i Cantoni. Il Comitato consiglia inoltre di elaborare un piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione, nell'ambito di un processo consultativo e partecipativo aperto. Il piano dovrebbe seguire un approccio fondato sul diritto e non essere basato unicamente sulla protezione e il benessere dei bambini.

Il Consiglio federale ritiene che l'attuazione dei diritti dell'infanzia da parte dei Cantoni offra il vantaggio di un'azione vicina alla realtà, alle risorse e alle esigenze locali, in contatto diretto con gli attori del luogo. Ammette tuttavia l'esistenza di carenze e lacune. Per una maggiore efficienza sarebbe opportuno strutturare meglio un sistema attualmente poco omogeneo e condizionato dalla struttura federalista (vi sono troppi attori, doppioni e perdite di efficienza, mancano sinergie e azioni coordinate), migliorare il coordinamento tra gli attori e definire chiaramente le competenze e i compiti ai vari livelli istituzionali. Il Consiglio federale intende inoltre agevolare il coordinamento di determinati progetti e azioni all'interno dell'Amministrazione federale e con gli organi cantonali competenti.

Nell'ambito della protezione dei giovani, alla luce delle problematiche attuali quali il *binge drinking* (assunzione esagerata e compulsiva di alcol) e i comportamenti giovanili violenti indotti dal consumo mediatico, ci si interroga in misura crescente su come si possa migliorare in modo mirato la protezione di questa fascia della popolazione. Diversi interventi parlamentari chiedono infatti nuove disposizioni in materia di rappresentazione della violenza e pornografia nei film e nei videogiochi⁶⁵. Ulteriori misure in merito competerebbero in primo luogo ai Cantoni⁶⁶. Considerata la gravità dei problemi, si impone però anche un intervento più incisivo della Confederazione in termini di coordinamento e sostegno. Un obbligo in tal senso è desumibile dall'articolo 11 della Costituzione e dalla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. Il Consiglio federale farà un primo passo in tal senso con l'attuazione della mozione Hubmann 07.3119 e rafforzerà l'attività di informazione della Confederazione sulle misure e le prescrizioni in materia di protezione dei bambini e dei giovani.

3.2.3 Misure proposte

Il Consiglio federale si prefigge di migliorare la sintonia tra gli attori, di definire una **strategia coordinata a livello nazionale** e di investire i fondi federali destinati al settore in progetti in linea con la strategia scelta. I Cantoni e i principali attori del settore della protezione e dei diritti dei bambini dovranno essere coinvolti. Unendo le forze sarà anche possibile coordinare e armonizzare progetti e azioni nonché creare una base per garantire il finanziamento e applicare diversi standard qualitativi.

⁶⁵ Mozione Amherd 07.3875 del 21 dicembre 2007 «Tassa sui video a contenuto violento, sessuale o pornografico», mozione Borer 07.3894 del 27 dicembre 2007 «Misure di prevenzione contro la violenza giovanile», mozione Hochreutener 07.3870 del 21 dicembre 2007 «Divieto dei videogiochi moderni».

⁶⁶ Cfr. capitolo 3.2.1, p. 17.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) sta svolgendo lavori di preparazione e impostazione. L'obiettivo è di attuare un programma nazionale di protezione dell'infanzia dal 2009, nell'ambito di un **partenariato pubblico-privato** tra UFAS e fondazioni private. Il programma, che coinvolgerà i principali attori del settore, dovrà permettere il coordinamento, la promozione e l'attuazione di misure e progetti mirati e concreti.

Come detto più in alto⁶⁷, non esisteva una vera e propria base legale per le attività della Confederazione nell'ambito dell'informazione e sensibilizzazione sui diritti dell'infanzia e sulla prevenzione di maltrattamenti e atti di violenza contro minori. Con l'introduzione dell'articolo 386 CP questa base ora esiste. Il Consiglio federale disciplinerà dunque in un'ordinanza – analogamente all'ordinanza su progetti per i diritti umani e l'antirazzismo⁶⁸ – gli obiettivi e l'assegnazione dei fondi necessari. Occorre però anche rafforzare l'attività d'informazione sulla protezione dei bambini e dei giovani. Al riguardo è già stata trasmessa la mozione Hubmann⁶⁹, che chiede alla Confederazione di rendere accessibili via Internet informazioni sulle prescrizioni cantonali vigenti in materia vendita di alcol e tabacco e vendita e noleggio di DVD.

Accogliendo il postulato 07.3665 Galladé «Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza nei media d'intrattenimento», il Consiglio federale ha inoltre espresso la sua disponibilità a valutare come si potrebbe migliorare in modo efficiente la protezione dei giovani dai media. Lo farà nell'ambito dell'elaborazione del rapporto in adempimento dei postulati Leuthard 03.3298 «Violenza giovanile» e Amherd 06.3646 «Violenza giovanile. Più efficienza e maggiore efficacia nella prevenzione».

Il Consiglio federale non ritiene invece opportuno creare un centro di competenza nazionale per la protezione dell'infanzia, come proposto nel rapporto peritale menzionato più in alto⁷⁰. Gli autori del rapporto raccomandavano di istituire un centro che avrebbe dovuto assolvere numerosi e svariati compiti nell'ambito della protezione dell'infanzia: realizzazione di progetti di ricerca propri e documentazione della ricerca del settore, valutazione di misure per la protezione dell'infanzia, regolare organizzazione di congressi, consulenze e perizie, coordinamento di attività e istituzioni, formazione e perfezionamento nonché relazioni pubbliche. A prescindere dal fatto che la creazione e la gestione di un tale centro genererebbero costi elevati, il cui finanziamento attualmente non sarebbe assicurato, sorgerebbero problemi di competenza, e sarebbe praticamente impossibile evitare doppioni: risulterebbe infatti molto difficile delimitare le competenze della Confederazione rispetto a quelle dei Cantoni o di organizzazioni non governative, l'attività di ricerca del centro sarebbe in concorrenza con quella di università, scuole universitarie e istituti e l'offerta di formazione e perfezionamento dovrebbe limitarsi a colmare le lacune dell'offerta esistente.

Va inoltre menzionato che la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale ha deciso di accogliere l'iniziativa parlamentare Amherd 07.402⁷¹, che chiede che l'articolo 67 della Costituzione federale venga completato con un capoverso 1 bis dal seguente tenore: «La Confederazione può emanare disposizioni per il promovimento dell'infanzia e dei giovani nonché sulla loro protezione.» Il Consiglio federale non ha dovuto esprimersi su questa iniziativa che prevede di attribuire una nuova competenza alla Confederazione.

3.3 Promozione dei bambini e dei giovani

3.3.1 Situazione attuale

La promozione dei bambini e dei giovani sancita dall'articolo 41 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale può essere interpretata come la promozione del loro sviluppo affinché diventino

⁶⁷ Cfr. capitolo 3.2.1, p. 17segg.

⁶⁸ RS 151.21

⁶⁹ Mozione Hubmann 07.3119 «Migliore panoramica delle prescrizioni in materia di protezione dei giovani» (trasmessa dal Consiglio nazionale; il Consiglio federale propone di accoglierla).

⁷⁰ UFAS, 2005: «Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention». Rapporto in risposta al postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale 96.3178 «Concetto di prevenzione contro la violenza in famiglia». Al capitolo IX del rapporto è riportata una serie di azioni sul piano politico, legislativo e amministrativo per la prevenzione globale della violenza contro i bambini, tra cui la creazione a livello federale di un servizio specializzato per la prevenzione di maltrattamenti a danno di minori, responsabile di attività specifiche, perfezionamento, ricerca e relazioni pubbliche.

⁷¹ Iniziativa parlamentare Amherd 07.402 «Base costituzionale per una legge federale sul promovimento dell'infanzia e dei giovani nonché sulla loro protezione»

persone autonome e socialmente responsabili e come sostegno alla loro integrazione sociale, culturale e politica. A differenza della promozione in senso lato, che include anche l'ambito familiare e scolastico, quella in senso stretto comprende tutte le forme di sostegno a offerte, servizi, enti e organismi responsabili di attività giovanili extrascolastiche che perseguono gli obiettivi summenzionati. In altre parole, la politica in materia di protezione e assistenza giovanile è finalizzata a misure protettive e alla risoluzione di problemi concreti in caso di pericolo o bisogno, mentre quella in materia di promozione si propone di creare condizioni quadro favorevoli allo sviluppo dei bambini e dei giovani⁷².

La promozione dei bambini e dei giovani, e quindi le attività giovanili, sono compito anzitutto dei Cantoni e dei Comuni. Per quanto attiene all'ambito di competenza della Confederazione, l'articolo 67 capoverso 2 della Costituzione stabilisce che la Confederazione può promuovere **attività giovanili extrascolastiche di interesse nazionale** a complemento delle misure cantonali.

In conformità alla **LAG**, la Confederazione sostiene organizzazioni attive sul piano sovraregionale con indennità e importi globali annui per formazioni destinate a responsabili di attività giovanili e la promozione di progetti particolari realizzati a complemento delle attività regolari⁷³. La Confederazione ha competenze molto estese in un settore particolare della promozione dei bambini e dei giovani. Secondo la **legge federale del 17 marzo 1972 che promuove la ginnastica e lo sport**⁷⁴, spetta alla Confederazione dirigere le attività di **Gioventù + Sport**. La Confederazione deve dunque definire standard tecnici unitari, di cui è tenuta ad assicurare la qualità, e provvedere alla formazione dei quadri e alla registrazione di tutti i monitori G+S in una banca dati nazionale. Questa legge e quella sulle attività giovanili hanno un punto in comune: i corsi per responsabili di attività giovanili organizzati a livello sovracantonale dalle associazioni nazionali⁷⁵, che vengono indennizzati con gli aiuti finanziari previsti dalla legge sulle attività giovanili.

A livello di **affari internazionali**, la Confederazione funge da **anello di congiunzione** tra le istituzioni internazionali⁷⁶ e le istituzioni politiche federali per la negoziazione, la ratifica e l'attuazione di accordi internazionali nonché per la collaborazione pratica in fatto di promozione dell'infanzia e della gioventù⁷⁷. Nell'ambito della cooperazione internazionale per le attività giovanili extrascolastiche, la Svizzera partecipa indirettamente⁷⁸ al programma comunitario «Gioventù in azione», ma persegue a breve termine l'obiettivo di una partecipazione a pieno titolo⁷⁹. Mediante cinque azioni, il programma europeo promuove il servizio di volontariato, gli scambi, la partecipazione politica e sociale dei giovani e la collaborazione tra le organizzazioni giovanili, i responsabili delle attività del settore e gli attori istituzionali. Un tema prioritario del programma è la promozione di un dialogo strutturato tra i giovani e i responsabili politici. La partecipazione di giovani, organizzazioni giovanili e addetti ai lavori alle azioni del programma comunitario «Gioventù in azione» e la possibilità, per le autorità locali, di avere degli scambi con altri Paesi può fornire ottimi spunti per la promozione dei bambini e dei giovani in Svizzera, soprattutto a livello locale e cantonale. Dell'introduzione del programma dal 2009 o dal 2010 si occuperà l'Agenzia nazionale, che deve ancora costituirsi⁸⁰. In futuro l'agenzia assumerà un ruolo di

⁷² Cfr. anche Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, pag. 24.

⁷³ Nel 2008 è stato accordato un credito di 6,699 milioni di franchi per la promozione di attività giovanili.

⁷⁴ SR 415.0

⁷⁵ Si tratta soprattutto di corsi G+S del gruppo d'utilizzatori 3 «Sport di campo / trekking».

⁷⁶ ONU, Consiglio d'Europa, UE, OCSE.

⁷⁷ Cfr. 3.1 Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo.

⁷⁸ «Partecipazione indiretta» significa che la Svizzera partecipa ai programmi dell'UE per l'educazione e i giovani nel quadro di singoli progetti, sulla base di accordi con coordinatori di progetto o istituzioni partner. La base legale è costituita dalla legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità (RS 414.51).

⁷⁹ Nel novembre 2006 l'UE ha approvato una nuova generazione di programmi per l'educazione, la formazione e i giovani relativa al periodo 2007–2013: «Apprendimento lungo tutto l'arco della vita» (formazione generale e professionale) e «Gioventù in azione» (progetti extrascolastici). Nell'ambito dei bilaterali bis, l'UE e la Svizzera hanno ribadito la loro intenzione di avviare negoziati per la partecipazione ufficiale della Svizzera alla nuova generazione di programmi. La condizione per tale partecipazione è la conclusione di un accordo bilaterale. Il 28 febbraio 2007 il Consiglio federale ha adottato il relativo mandato di negoziazione della delegazione svizzera (diretta dalla Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca), che successivamente è stato approvato anche dalle Commissioni di politica estera del Parlamento. Da parte sua, l'Unione europea non ha ancora deliberato in tal senso. Al termine dei negoziati il Consiglio federale presenterà al Parlamento un messaggio relativo al finanziamento della partecipazione ufficiale. [SR 414.51](#)

⁸⁰ Il 5 novembre 2007 la Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca ha nominato la «Fondazione ch» per la collaborazione confederale, con sede a Soletta, Agenzia nazionale dei programmi UE per l'educazione e i giovani.

primo piano nel promovimento della collaborazione tra la Svizzera e altri Paesi europei nelle questioni specifiche al settore della gioventù.

L'appartenenza al Consiglio d'Europa (di cui la Svizzera è membro), e di conseguenza al **Comité Directeur Européen pour la Jeunesse (CDEJ)**, permette agli organi amministrativi nazionali degli Stati membri di scambiarsi informazioni sulle questioni giovanili. Per la Svizzera questo compito è svolto dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Il Consiglio d'Europa sostiene inoltre gli Stati membri nello sviluppo e nella valutazione di politiche giovanili nazionali per mezzo di *Advisory missions* e *National policy reviews*. La partecipazione sociale e politica dei giovani e lo scambio d'informazioni e la collaborazione tra organizzazioni giovanili e attori statali sono obiettivi della Confederazione anche oltre i confini dell'Europa. Nel quadro della sua politica giovanile, la DSC dialoga con le organizzazioni giovanili svizzere attive nella cooperazione per lo sviluppo e le sostiene nell'attuazione di piccoli progetti di partenariato.

La definizione dell'assetto da dare alla politica dell'infanzia e della gioventù e, di riflesso, la promozione di misure concernenti **attività infantili e giovanili a livello cantonale e comunale** sono un compito che Cantoni e Comuni assolvono in modo molto eterogeneo. I Cantoni sono inoltre molto restii a sostenere misure concrete di promozione della gioventù⁸¹. Diciassette Cantoni sostengono singoli progetti nel settore della gioventù, dodici un programma cantonale di promozione di campi per la gioventù nell'ambito della promozione della salute. Due Cantoni sostengono campi di vacanza, e un solo Cantone sostiene attività giovanili associative con aiuti finanziari annui⁸². La maggioranza dei Cantoni dispone invece di **commissioni specifiche e/o di delegati** che si occupano delle questioni dell'infanzia e della gioventù⁸³. Alcuni Cantoni (Soletta, Zugo e Zurigo) hanno in gran parte delegato la promozione delle attività giovanili a organizzazioni esterne all'amministrazione. In questi casi, gli attori interessati criticano tuttavia l'assenza di un'azione globale e coordinata.

Sono invece molto ben coordinate le misure della Confederazione e dei Cantoni nell'ambito della promozione dello sport per tutti. Tutti i Cantoni dispongono di servizi cantonali incaricati dell'attuazione di Gioventù + Sport (G+S). Questi organi gestiscono amministrazione e contabilità dei corsi e dei campi G+S annunciati (formazione dei giovani) e sono responsabili della formazione e del perfezionamento dei coach e dei monitori G+S a livello cantonale.

3.3.2 Valutazione

Il Consiglio federale ritiene giustificata l'attribuzione della competenza primaria per la promozione dell'infanzia e della gioventù ai Cantoni e ai Comuni. La Confederazione deve promuovere e sostenere attività a livello nazionale, garantire il coordinamento orizzontale tra le diverse politiche settoriali e unità amministrative federali, favorire il coordinamento verticale tra i diversi livelli istituzionali e le organizzazioni che si occupano della promozione dell'infanzia e della gioventù e dare impulso al loro ulteriore sviluppo. Per questa ragione, il Consiglio federale non crede opportuno elaborare una legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù intesa come una serie di disposizioni vincolanti impartite dal legislatore federale a Cantoni e Comuni. Oltretutto, la Costituzione non attribuisce alla Confederazione le competenze necessarie per farlo⁸⁴. Ritiene invece che la Confederazione debba adempiere maggiormente i compiti che le spettano nell'ambito dell'attuale ripartizione delle competenze e meglio sostenere gli sforzi dei Cantoni, come già indicato nella risposta al postulato Janiak il 4 dicembre 2000.

Negli scorsi decenni, la **LAG** ha rivestito un ruolo importante **nella promozione a livello federale delle attività extrascolastiche**, rendendo possibili le offerte e le attività di coordinamento delle associazioni mantello e delle associazioni giovanili nazionali nonché il sostegno finanziario alla formazione professionale di un grande numero di responsabili di attività giovanili volontari. Nonostante

⁸¹ Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, p. 102 segg.

⁸² Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap, p. 122 segg.

⁸³ Cfr. anche Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap e Wytttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 47 segg.

⁸⁴ Cfr. capitolo 3.1, p. 14.

ciò, è **necessario intervenire**⁸⁵ sia sul piano legislativo che dei contenuti, in quanto la LAG e con essa il sostegno alle attività extrascolastiche hanno assunto nel frattempo rilevanza costituzionale (art. 67 cpv. 2 Cost.). Dal 1991, anno di entrata in vigore della legge, ad oggi, il comportamento nel tempo libero di molti giovani è cambiato radicalmente per effetto della diversificazione delle condizioni di vita e ciò ha comportato un ampliamento considerevole del ventaglio delle offerte di attività giovanili extrascolastiche. Le associazioni giovanili, sulle quali è sostanzialmente focalizzata la legge, perdono d'importanza e registrano un calo di iscritti. Al tempo stesso si assiste a un aumento della domanda di **attività per bambini e giovani aperte a tutti**⁸⁶, che con le loro offerte a bassa soglia rispondono meglio alle esigenze dei giovani che vivono in condizioni difficili⁸⁷. Questa tendenza riveste un'importanza fondamentale a fronte delle sfide odierne⁸⁸. Per i genitori è, infatti, sempre più difficile dare consigli, fungere da esempio e svolgere pienamente le proprie funzioni educative, in quanto non sono sufficientemente al corrente di ciò che fanno i figli nel tempo libero e il contesto è, almeno in parte, radicalmente mutato. Al tempo stesso crescono le aspettative nei confronti della scuola per quanto riguarda la trasmissione di conoscenze e competenze sociali. Le società sportive, i gruppi giovanili parrocchiali, le organizzazioni culturali e le associazioni del tempo libero hanno sempre esercitato un ruolo importante nella delicata fase di ricerca d'identità dell'adolescenza e di parziale emancipazione dai genitori. La ragione principale va ricercata nel fatto che questi ambiti di attività, educazione e tempo libero offrono un quadro organizzativo all'interno del quale i giovani possono impegnarsi su base volontaria in progetti autonomi di più o meno ampio respiro. Oggi queste offerte, anche quelle di nuovo tipo, hanno assunto un'importanza ancora maggiore rispetto al passato. Grazie ad un'accresciuta professionalità e, in parte, ad una maggiore specializzazione, ad esempio negli ambiti dell'orientamento nello spazio sociale, della promozione della salute e del lavoro sociale scolastico, le attività per bambini e giovani aperte a tutti sono diventate partner privilegiati per Comuni e scuole. La vera sfida consiste ora nel riuscire a proporre in tutta la Svizzera un numero sufficiente di offerte differenziate e, soprattutto, a integrare i bambini e i giovani delle fasce sociali più deboli e con un basso livello d'istruzione o provenienti da famiglie di migranti, sfruttando in modo mirato il potenziale d'integrazione e di prevenzione di queste iniziative⁸⁹.

A questo proposito va sottolineata l'**importanza dell'attività per bambini e giovani quale istituzione educativa informale**. Questo rilevante aspetto è sempre più riconosciuto nel dibattito internazionale, in modo particolare quando si tratta dell'apprendimento delle cosiddette "soft skill", di cui si sottolinea il

⁸⁵ Cfr. capitolo 2.3.3, p. 11.

⁸⁶ Le attività per bambini e giovani aperte a tutti sono un ambito del lavoro sociale professionale focalizzato sullo spazio sociale con funzioni sociopolitiche, pedagogiche e socioculturali. Questo genere di attività segue e incoraggia i bambini e i giovani nel cammino verso l'autonomia, si impegna a integrarli quali partner nella collettività, si preoccupa del loro benessere e li coinvolge nei processi sociali. Le attività aperte a tutti si distinguono dalle attività associative o scolastiche per il fatto che i bambini e i giovani possono accedere nel loro tempo libero alle offerte più disparate senza aderire a una specifica associazione e senza soddisfare prerequisiti particolari (per ulteriori approfondimenti: http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/ueber_Doj/broschur_grundlagen_web.pdf). La crescente importanza delle attività aperte a tutti impone agli operatori del settore di controllare più attentamente la qualità delle offerte e di focalizzarsi su quelle più efficaci. Per le istituzioni statali si pone, invece, il problema di sostenerle in modo possibilmente mirato attraverso programmi di sovvenzione pubblici.

⁸⁷ Cfr. Büchel, D. (2008): Das Jugendförderungsgesetz sowie die horizontale Kooperation auf Bundesebene. In: Dipartimento federale dell'interno (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Sullo stesso soggetto cfr. anche Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Dipartimento federale dell'interno (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 57: "Mit Art. 67 Abs. 2 BV 1999 hat das JFG eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage erhalten, die vom Wortlaut her nicht nur die Verbandsjugendarbeit, sondern auch die offene Jugendarbeit und das Alterssegment der Kinder mitmeint. Die bisherige Praxis zum JFG ist im Vergleich zum Verfassungswortlaut nach wie vor zu eng auf die (nicht offene) Jugendarbeit ausgerichtet".

⁸⁸ Cfr. c 2.3.3, p. 11.

⁸⁹ Nel presente rapporto il Consiglio federale inquadra la politica dell'infanzia e della gioventù nell'ambito dei tre pilastri **protezione, promozione e partecipazione**. Le misure contro la violenza e anche la politica in materia di droghe poggiano spesso su una strategia detta "dei quattro pilastri" che include di norma **intervento, prevenzione, repressione e misure curative**. La sovrapposizione sinergica tra le singole politiche va individuata nel pilastro della **promozione** da una parte e in quello della **prevenzione** dall'altra. Gli interventi di promozione dell'infanzia e della gioventù sono al tempo stesso efficienti ed efficaci misure preventive con effetti di ordine generale e non limitati a singole problematiche come la violenza giovanile. La promozione dell'infanzia e della gioventù mira a sviluppare la personalità nel suo insieme, a rafforzare l'autostima, a trasmettere competenze sociali e, più in generale, al benessere dei bambini e dei giovani. Perseguendo tali obiettivi, la promozione funge da prevenzione primaria contro i comportamenti problematici o permette di individuarli tempestivamente. Per questa ragione la formazione, ad esempio dei responsabili volontari delle attività giovanili, riveste un'importanza centrale.

ruolo fondamentale ai fini dell'integrazione sociale e professionale⁹⁰. Occorre quindi valutare come valorizzare maggiormente l'acquisizione informale di conoscenze e capacità.

Nel campo della promozione della gioventù il Consiglio federale, attribuendo grande valore alla **collaborazione e alle relazioni internazionali**, ha creato i presupposti per intensificarle, autorizzando l'avvio di negoziati per una piena partecipazione al programma europeo "Gioventù in azione".

Per quanto concerne **la promozione dell'infanzia e della gioventù nei Cantoni**, la Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG), organo specializzato della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), ha elaborato, parallelamente ai lavori di stesura del presente rapporto, una proposta di standard da applicare a livello nazionale. La CDCG è giunta alla conclusione che l'attuale assetto della promozione dell'infanzia e della gioventù evidenzia notevoli lacune e carenze e che esistono differenze significative da un Cantone all'altro. Auspica pertanto l'adozione di standard riconosciuti a livello nazionale che costituiscano un riferimento per valutare la conformità ai bisogni e la qualità⁹¹ delle offerte. La CDCG chiede che a livello comunale e cantonale la promozione dell'infanzia e della gioventù si fondi su norme giuridiche vincolanti e che la fissazione dei relativi obiettivi politici si traduca in linee direttive o documenti programmatici. La CDCG ritiene, inoltre, necessaria la nomina di delegati cantonali e comunali alla promozione dell'infanzia e della gioventù quali figure di contatto e di riferimento e la contemporanea istituzione di commissioni della gioventù incaricate delle questioni strategiche. La collaborazione verticale e quella orizzontale richiedono la creazione di una rete di relazioni a tutti i livelli. Le risorse in termini di mezzi finanziari, personale e infrastrutture necessarie al raggiungimento degli obiettivi di promozione dell'infanzia e della gioventù dovrebbero pertanto figurare nel preventivo ordinario⁹².

Come sopra esposto, il Consiglio federale non ritiene sia compito della Confederazione, che oltretutto non dispone delle competenze necessarie, imporre a Comuni e Cantoni disposizioni vincolanti sulle misure da adottare e pensa, invece, che la Confederazione debba sostenere i Cantoni nella progettazione e nella concretizzazione dei loro interventi e incoraggiare lo scambio di esperienze⁹³. La promozione dell'infanzia e della gioventù deve per forza di cose avvenire in ambito locale tenendo conto delle condizioni e dei bisogni specifici di ogni singola realtà. È però opportuno che la Confederazione e i Cantoni svolgano funzioni di coordinamento e supporto. Queste rientrano nelle competenze attribuite alla Confederazione dall'art. 67 cpv. 2 Cost. Questa disposizione, infatti, riferendosi alle attività giovanili extrascolastiche non si limita alla promozione delle associazioni giovanili, ragion per cui l'estensione alle attività giovanili aperte a tutti e una revisione in tal senso della LAG non rappresentano alcun problema sul piano del diritto costituzionale.

3.3.3 Proposte di misure

Il Consiglio federale propone una revisione totale della legge sulle attività giovanili per adeguare il quadro normativo agli sviluppi intervenuti in quest'ambito e creare così le basi legali per la promozione di attività per bambini e giovani aperte a tutti, per il rafforzamento del controllo strategico attraverso accordi di prestazioni nonché per il sostegno e la collaborazione con i Cantoni. Per quanto riguarda la funzione di coordinamento verticale della Confederazione, oltre ai provvedimenti di coordinamento veri e propri e alle misure d'informazione, vanno previsti anche aiuti finanziari a titolo d'incentivazione da destinare allo sviluppo di strategie globali per la promozione dell'infanzia e della gioventù a livello cantonale e comunale. Conformemente al piano d'azione sulla politica d'integrazione varato dal Consiglio federale il 22 agosto 2007, in futuro gli strumenti della promozione dell'infanzia e della gioventù andranno incentrati maggiormente sui giovani delle fasce socialmente deboli e con un basso livello d'istruzione o provenienti da famiglie di migranti⁹⁴.

Il Consiglio federale si è pronunciato a favore di un rafforzamento della collaborazione internazionale e persegue quindi la piena partecipazione al programma europeo per la gioventù dell'UE. Si tratta

⁹⁰ Cfr. capitolo 2.3.1, p. 7.

⁹¹ Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG): Standards für Kinder und Jugendförderung in der Schweiz. Bozza, settembre 2007. Il rilascio della versione definitiva e la pubblicazione sono previsti nel 2008.

⁹² Ibid.

⁹³ Cfr. capitoli 3.2.2, p. 19 e 4, p. 29.

⁹⁴ Cfr. http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration/das_wichtigste_auf.html.

dunque di sfruttare le opportunità esistenti e, in caso di piena partecipazione, quelle che si presenteranno in futuro. Tale compito spetta all'agenzia nazionale, ai diversi servizi di promozione dell'infanzia e della gioventù e alle organizzazioni giovanili. Un discorso analogo può essere fatto per gli attori che operano ai diversi livelli istituzionali e che possono sfruttare la cooperazione internazionale per sviluppare ulteriormente la politica dell'infanzia e della gioventù e analizzare congiuntamente i problemi.

3.4 Partecipazione dei bambini e dei giovani

3.4.1 Stato attuale

Il postulato Janiak chiede la partecipazione attiva dei bambini e dei giovani in tutti gli ambiti che li riguardano direttamente. Entrambi i postulati Wyss mirano a migliorare le possibilità di partecipazione politica dei giovani e a garantire un diritto di proposta alla Sessione federale dei giovani. Tutte queste richieste si fondano sugli articoli 41 capoverso 1 lettera g e 67 Cost. e sulla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. In particolare, gli articoli 2, 3, 6 e 12 della Convenzione prevedono la considerazione preminente del benessere del fanciullo in tutte le decisioni che lo riguardano (art. 3), il divieto di discriminazione (art. 2), il riconoscimento delle possibilità di sviluppo (art. 6) e del diritto di essere ascoltato (art. 12)⁹⁵. Di conseguenza, per quanto riguarda le condizioni di vita personali, i bambini e i giovani vanno considerati come soggetti giuridici indipendenti. Il loro diritto di essere consultati è quindi ampio e tangibile e include diritti individuali, come la possibilità di essere sentiti in un'eventuale procedura di divorzio dei genitori, e diritti collettivi, come la consultazione in merito a decisioni politiche che li riguardano direttamente.

È importante, però, distinguere tra “essere consultati” e “partecipare”. Il diritto di essere ascoltati, come sancito dall'articolo 12 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, è un diritto individuale, rivendicabile per via giudiziaria, che può essere fatto valere direttamente nei procedimenti civili, penali e amministrativi. Ciò significa che i bambini e i giovani capaci di discernimento devono essere sentiti in tutte le procedure che riguardano i loro personali interessi di fatto e di diritto, quali ad esempio le procedure dinanzi alle commissioni scolastiche e quelle inerenti il diritto di famiglia o il diritto in materia di stranieri. Si parla invece di partecipazione quando i bambini e i giovani, quale gruppo d'interesse, possono esercitare un'influenza sui processi (politici) pianificatori e decisionali secondo le modalità previste a questo scopo. Diversamente dal diritto di essere consultati, la partecipazione non è un diritto direttamente applicabile, ma deve essere concretizzato sul piano legislativo⁹⁶. La questione della partecipazione dei giovani, tematizzata nel messaggio del 18 dicembre 1987 concernente l'incoraggiamento delle attività giovanili extrascolastiche, si è per finire tradotta nel diritto delle associazioni nazionali mantello di essere consultate prima dell'emanazione delle disposizioni esecutive relative alla legge sulle attività giovanili⁹⁷.

Con la Sessione federale dei giovani, la Confederazione sostiene ogni anno una piattaforma che consente ai giovani di discutere di politica e di esprimere la loro opinione. Anche se manca ancora una base legale specifica⁹⁸, la Sessione federale dei giovani, che dal 1993 si riunisce una volta all'anno, rappresenta una possibilità di partecipazione riconosciuta a livello nazionale per i giovani dai 14 ai 21 anni. L'iniziativa fu ideata nel 1991, quale evento isolato, in occasione del 700° anniversario della Confederazione. I giovani partecipanti si impegnarono a ripetere l'esperienza e l'evento fu organizzato nuovamente due anni più tardi. Da allora è divenuto un appuntamento annuale. La Sessione federale dei giovani, che si svolge nel Palazzo del Parlamento, è organizzata dalla Federazione svizzera delle associazioni giovanili con il patrocinio della Commissione federale per l'infanzia e la gioventù e il sostegno finanziario della Confederazione.

⁹⁵ Cfr. Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Dipartimento federale dell'interno (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 51 segg.

⁹⁶ Cfr. Wyttenbach, J. (2008): Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In: Dipartimento federale dell'interno (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 63.

⁹⁷ FF 1988 I 641, qui p. 645 e 668. Inoltre, nell'assegnazione degli aiuti finanziari secondo la legge sulle attività giovanili si tiene conto della partecipazione dei giovani nello sviluppo e nella realizzazione dei progetti e del loro coinvolgimento nelle funzioni direttive da parte delle organizzazioni che si occupano di attività extrascolastiche.

⁹⁸ Le sovvenzioni della Confederazione alla Sessione dei giovani si fondano sull'art. 41 cpv. 1 lett. g Cost.

Negli ultimi tre anni, i giovani impegnati nella Sessione ne hanno verificato funzionamento ed efficacia e hanno messo a punto nuove idee⁹⁹. I principali problemi rilevati nel 2005 erano la diminuzione del numero di partecipanti, le carenze organizzative e lo scarso effetto delle decisioni della Sessione. Il risultato di queste riflessioni è stata l'organizzazione, a partire dal 2008, di due sessioni supplementari minori che si terranno in estate e in autunno poco prima o parallelamente alle sessioni parlamentari regolari e che si aggiungeranno alla Sessione federale dei giovani vera e propria, il cui svolgimento è previsto in inverno. In questo modo i giovani potranno discutere tempestivamente i temi all'ordine del giorno delle Camere federali e, eventualmente, assumere il ruolo di gruppo di riferimento per i membri del Parlamento.

Oltre che dalla Sessione dei giovani, gli interessi dei giovani a livello nazionale sono rappresentati dalle sei associazioni mantello che operano nel campo delle attività extrascolastiche per l'infanzia e la gioventù¹⁰⁰. Queste organizzazioni hanno svolto, tra l'altro, un'importante funzione consultiva nella redazione del presente rapporto¹⁰¹.

La ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo nel 1997 e la stesura del primo rapporto della Svizzera in materia, avvenuta nel 2001, hanno spinto la Confederazione a incoraggiare maggiormente la partecipazione dei bambini. In questo quadro sono stati, in particolare, intensificati i contatti tra la Confederazione e le organizzazioni non governative attive nel campo dei diritti dell'infanzia¹⁰². Nell'ambito dell'ONU e della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, anche la politica estera svizzera sostiene la partecipazione politica dei giovani, in particolare attraverso il progetto "Youth-Rep", che assicura la rappresentanza dei giovani nelle delegazioni dell'ONU.

Anche sul piano locale e regionale è stata sviluppata una serie di possibilità di partecipazione politica, che nella maggior parte dei casi sono state istituzionalizzate sotto forma di consigli o parlamenti dei giovani¹⁰³. Alcune Città e Comuni dispongono di ulteriori strumenti che garantiscono la partecipazione politica ai giovani che hanno meno di 18 anni come il diritto di intervento (Jugendvorstoss) previsto dalla Città di San Gallo e il diritto di proposta dei parlamenti dei giovani a livello comunale. Recentemente è stato discusso il tema del diritto di voto a 16 anni a livello cantonale¹⁰⁴. L'esperienza dimostra che la creazione di opportunità di partecipazione va per lo più di pari passo con l'istituzionalizzazione delle attività di promozione dell'infanzia e della gioventù¹⁰⁵.

3.4.2 Valutazione

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla partecipazione politica dei bambini e dei giovani ritenendo che in un sistema come il nostro, basato sulla democrazia diretta, sia particolarmente importante apprendere le regole del gioco democratico e prendere parte agli avvenimenti politici. Naturalmente, le forme e i modi della partecipazione devono essere adeguati all'età dei ragazzi¹⁰⁶.

⁹⁹ Nel quadro del gruppo di lavoro Studi07. CFGI e UFAS hanno partecipato con funzioni consultive.

¹⁰⁰ Come previsto dalla legge sulle attività giovanili, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sostiene attraverso accordi di prestazioni le associazioni mantello Federazione svizzera delle associazioni giovanili (FSAG), Associazione mantello per il lavoro giovanile aperto (DOJ), Intermundo (Associazione mantello delle associazioni di scambio tra i giovani), Lobby svizzera dei bambini, Federazione svizzera dei parlamenti dei giovani (FSPG) e Verband Schweizer Musikclubs (PETZI) nelle loro funzioni di informazione, coordinamento e rappresentanza.

¹⁰¹ A questo proposito si veda anche il sito della Coalizione ONG per un'efficace politica dell'infanzia e della gioventù <http://www.kinderundjugendpolitik.ch>.

¹⁰² Nel 1998 il Consiglio federale ha deciso di creare all'interno del DFI un servizio per le questioni relative alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, assegnando contestualmente un credito per finanziare lo svolgimento dei compiti. In seguito, la Confederazione ha sostenuto con mezzi finanziari e personale altri progetti che incoraggiano la collaborazione di bambini e giovani (ad es. la conferenza dei bambini organizzata dalla Lobby svizzera dei bambini).

¹⁰³ Rappresentati a livello nazionale dalla Federazione svizzera dei parlamenti dei giovani (FSPG).

¹⁰⁴ Nel Cantone di Glarona la Landsgemeinde ha accettato, il 6 maggio 2007, la proposta del diritto di voto a 16 anni a livello cantonale. Vedi anche 07.456 - Iniziativa parlamentare "Diritto di voto a 16 anni" depositata da Evi Allemann il 22.06.2007.

¹⁰⁵ Cfr. Vollmer, T. (2008): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. In: Dipartimento federale dell'interno (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

¹⁰⁶ Cfr. Lüscher, K. (2008): Kinder- und Jugendpolitik im Kontext einer Generationenpolitik. In: Dipartimento federale dell'interno (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Cfr. anche Vollmer, T. (2008): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. In: Dipartimento federale dell'interno (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

Per quanto concerne la partecipazione politica a livello federale, si può constatare che la Sessione federale dei giovani si è affermata come istituzione valida e importante. Il Consiglio federale approva che venga data la possibilità di partecipare anche ai giovani stranieri, vedendo in questo tipo d'iniziativa un contributo all'integrazione. Non bisogna comunque dimenticare che i partecipanti alla Sessione dei giovani non sono eletti dal popolo e che quindi non si tratta di un'istituzione rappresentativa. Va anche osservato che i giovani delle fasce sociali sfavorite o con maggiori difficoltà d'accesso alla formazione e quelli di origine straniera sono nettamente sottorappresentati. Inoltre, le petizioni della Sessione dei giovani spesso non sono sufficientemente prese in considerazione e approfondite in Parlamento e ciò risulta demotivante per i giovani partecipanti. I postulati Wyss 00.3400 "Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica" e 01.3350 "Diritto di proposta per la Sessione federale dei giovani" avanzano quindi richieste giustificate. Il Consiglio federale è favorevole all'adozione di misure che favoriscano una maggiore partecipazione dei bambini e dei giovani alla vita politica, ma – come già precisato il 21.9.2001 nella risposta al postulato – respinge l'idea di concedere alla Sessione dei giovani un diritto formale di proposta considerandola inopportuna e problematica dal punto di vista costituzionale. A prescindere dal fatto che la Sessione dei giovani, come già ricordato, non ha legittimità democratica, la concessione di un diritto di proposta accorderebbe un maggior peso politico a una determinata categoria sociale rispetto alle altre e risulta, quindi, difficilmente proponibile. Mancano, inoltre, le basi costituzionali necessarie. Per contro, sarebbe auspicabile che il Parlamento motivasse in modo più dettagliato le proprie decisioni sulle petizioni in modo da farle comprendere ai giovani.

Il postulato Janiak chiede che l'unità amministrativa competente a livello federale per l'infanzia e la gioventù abbia una struttura partecipativa, nel senso che bambini e giovani possano partecipare ai dibattiti e alle decisioni. Il Consiglio federale condivide la richiesta di base di rafforzare le possibilità di partecipazione dei bambini e dei giovani, ma respinge la forma proposta dall'autore del postulato per una ragione di principio: una struttura di questo tipo causerebbe un intreccio di competenze. L'amministrazione, in quanto autorità esecutiva, è sottoposta al Consiglio federale, che le delega compiti d'esecuzione. Non è quindi possibile dotare di una struttura partecipativa, nel senso precisato dal postulato, il servizio amministrativo competente. Ciò non esclude, tuttavia, un maggiore coinvolgimento dei bambini e dei giovani nei dibattiti e nelle procedure di consultazione. Inoltre, va da sé che le categorie interessate hanno sempre la possibilità di esprimere il proprio parere nel quadro delle procedure di consultazione previste prima dell'emanazione delle disposizioni esecutive più importanti.

Il Consiglio federale approva la tendenza, in atto nei Cantoni e nei Comuni, ad offrire maggiori opportunità di partecipazione a bambini e giovani. Bisogna però prendere atto che, a tutti i livelli, il numero di giovani che si impegnano negli affari pubblici è relativamente basso¹⁰⁷. Inoltre, la loro partecipazione è per lo più limitata alle decisioni che li riguardano in via esclusiva. Quando, invece, le questioni toccano in egual misura adulti, bambini e giovani, queste ultime due categorie sono raramente coinvolte nei processi decisionali.¹⁰⁸ 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 politica¹⁰⁹.

3.4.3 Proposte di misure

La Sessione federale dei giovani si è affermata come istituzione politica a livello nazionale. Il Consiglio federale ritiene pertanto opportuno sostenere e promuovere adeguatamente le varie attività che si svolgono prima e nel corso della sessione. Occorrerà però impegnarsi e finanziare le misure preparatorie, collaterali e d'informazione necessarie per coinvolgere anche i giovani delle fasce sociali sfavorite o con un basso livello d'istruzione e i giovani di origine straniera. Vanno inoltre previste offerte specifiche per permettere ai bambini e ai giovani di esprimersi su determinati temi che li

¹⁰⁷ Fatke, R., Niklowitz, M. (2003): Den Kindern eine Stimme geben. Studio dell'Università di Zurigo su incarico dell'UNICEF.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Cfr. Vollmer, T. (2008): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. In: Dipartimento federale dell'interno (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

riguardano direttamente (ad es. vertice dei bambini, conferenza dei giovani, rappresentanza dei giovani nei gruppi di accompagnamento). Il Consiglio federale ritiene sia compito delle associazioni mantello nazionali e delle piattaforme di coordinamento per la gioventù garantire l'adeguata partecipazione dei bambini e dei giovani, in particolare quelli provenienti da famiglie di migranti. Le misure di sostegno e di promozione in favore della Sessione federale dei giovani dovrebbero essere sancite attraverso una revisione della LAG.

Agli occhi del Consiglio federale è fondamentale che i bambini e i giovani abbiano possibilità di partecipazione diretta soprattutto nell'ambiente in cui vivono e quindi a livello comunale e cantonale. Occorre però preoccuparsi di garantire l'accesso a queste offerte a tutti i giovani residenti in Svizzera e provvedere in modo mirato all'abbattimento di barriere e difficoltà di comunicazione¹¹⁰. Le forme e i modi adeguati dipendono tuttavia dalle circostanze concrete e vanno valutati caso per caso. Per questa ragione non è opportuno emanare prescrizioni a livello federale. Il Consiglio federale propone, invece, di fissare nella legge sulle attività giovanili la possibilità di sostenere i Cantoni nella creazione di strutture partecipative per bambini e giovani e il relativo scambio d'esperienze¹¹¹. Raccomanda, inoltre, di sfruttare maggiormente le opportunità derivanti dalla collaborazione internazionale (v. 3.2.1). La piena partecipazione della Svizzera al programma dell'UE "Gioventù in azione" offre, ad esempio, la possibilità per Comuni e Città di sviluppare (ulteriormente) le opportunità di partecipazione dei bambini e dei giovani nell'ambito di partenariati binazionali o trinazionali e di metterle in atto localmente.

3.5 Coordinamento orizzontale a livello federale

Per quanto riguarda la politica dell'infanzia e della gioventù, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) è competente per l'incoraggiamento dei bambini e dei giovani nel quadro delle attività extrascolastiche, la promozione delle opportunità di partecipazione e il supporto all'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo. All'UFAS spetta inoltre il compito di sostenere misure di prevenzione della violenza e di migliorare la protezione dell'infanzia e della gioventù. È quindi logico che siano affidate all'ufficio anche attività strategiche per la politica dell'infanzia e della gioventù nel suo insieme e compiti di coordinamento sul piano internazionale. A causa dell'organico limitato il servizio svolge però solo in minima parte compiti di coordinamento a livello federale. Altre unità amministrative, facenti parte di diversi servizi o dipartimenti federali, si occupano a vario titolo e nei rispettivi ambiti di competenza dell'infanzia e della gioventù¹¹². A parte le procedure formali come la consultazione degli uffici, non esistono altre strutture o processi che permettono lo scambio di informazioni e una collaborazione continuativa. Ciò comporta che in diversi ambiti politici l'analisi dei problemi, in vista di eventuali misure correttive da parte della Confederazione, si concentra su temi o settori specifici (ad es. violenza giovanile, *binge drinking*, razzismo e discriminazione, problemi d'integrazione, protezione dei bambini e dei giovani dalle immagini violente o a contenuto pornografico, revisione del diritto processuale penale minorile, attività fisica e problemi nutrizionali, problemi psichici, strumentalizzazione dei bambini e dei giovani da parte dei media, gestione dei casi nella formazione professionale), il che non favorisce certo il coordinamento delle attività e non permette di avere una visione d'insieme.

Per adempiere in modo efficiente ad un compito trasversale quale la politica dell'infanzia e della gioventù e per intervenire tempestivamente in caso di sviluppi problematici, sarebbe auspicabile uno scambio sistematico e coordinato di informazioni¹¹³. Lo svolgimento di questo incarico a livello federale andrebbe affidato al servizio dell'UFAS competente in materia di infanzia e gioventù, dotandolo di una quantità sufficiente di risorse.

¹¹⁰ Per facilitare la partecipazione dei giovani handicappati, per esempio, è possibile ricorrere a mezzi tecnici ausiliari, alla traduzione nella lingua dei segni e ad informazioni in formati accessibili ai destinatari.

¹¹¹ Cfr. capitolo 4.2.3, p. 30.

¹¹² Cfr. capitolo 2.2, p. 3.

¹¹³ Sulla motivazione della necessità di un maggiore coordinamento orizzontale vedi anche capitolo 2.2, p. 3, e capitolo 2.3, p. 6.

4 Principi e misure per il futuro assetto della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera

I lavori relativi al postulato Janiak hanno mostrato che diversi aspetti della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù sono suscettibili di miglioramento. Nonostante ciò, il Consiglio federale respinge la richiesta di emanare una legge quadro intesa nel senso proposto dal postulato. Il rifiuto è motivato in particolare dal fatto che l'attuale ordinamento giuridico prevede, giustamente, che la competenza in questo ambito spetti principalmente a Cantoni e Comuni¹¹⁴. Le misure per la protezione, la promozione e la partecipazione di bambini e giovani devono tenere conto, sotto diversi aspetti, delle condizioni locali e devono trovare il loro fondamento a questi livelli. Non spetta quindi al legislatore federale emanare disposizioni vincolanti per i Cantoni in materia d'infanzia e gioventù.

È tuttavia indiscutibile che la Confederazione possa e debba adempiere meglio i propri compiti di sostegno della politica dell'infanzia e della gioventù. Il Consiglio federale è pertanto favorevole ad intensificare moderatamente il proprio impegno in questo ambito, nel rispetto dell'attuale ripartizione costituzionale delle competenze. La sua azione si fonderà, da una parte, sull'art. 386 CP e, dall'altro, su una **revisione totale della LAG**. Per svolgere questi compiti e **migliorare il coordinamento orizzontale a livello federale** occorrono risorse supplementari adeguate in termini **finanziari e di personale**.

Le riflessioni fin qui svolte mostrano che i provvedimenti esistenti a livello federale nell'ambito della sensibilizzazione sui diritti del fanciullo e della prevenzione dei maltrattamenti sui minori possono essere riferite all'art. 386 CP, a condizione che abbiano un legame sufficiente con la prevenzione della criminalità. Le attuali lacune legislative nell'ambito della promozione delle attività giovanili, della partecipazione dei giovani e del sostegno ai Cantoni nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù possono essere colmate attraverso una revisione totale della LAG. Questa dovrà sostanzialmente adeguare la promozione delle attività giovanili al cambiamento del contesto e introdurre la possibilità di sostenere gli sforzi dei Cantoni.

4.1 Provvedimenti nell'ambito dei diritti del fanciullo e della protezione dell'infanzia e della gioventù

Attualmente, la Confederazione svolge le sue attività nell'ambito della protezione dell'infanzia e della sensibilizzazione sui diritti del fanciullo fondandosi su un parere del Consiglio federale del 1995¹¹⁵ e sulla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Dagli accertamenti svolti durante l'elaborazione del presente rapporto risulta che l'art. 386 CP costituisce una base legale adeguata per questi provvedimenti. È tuttavia indispensabile che le attività della Confederazione siano regolamentate in un'apposita ordinanza (analogamente all'ordinanza su progetti per i diritti umani e l'antirazzismo¹¹⁶).

4.2 Revisione totale della legge sulle attività giovanili

4.2.1 Estensione della promozione della gioventù (e dell'infanzia) alle attività giovanili aperte a tutti, creazione dei presupposti per il controllo strategico e la semplificazione dell'esecuzione

Come esposto in precedenza¹¹⁷, una promozione della gioventù a livello federale limitata alle sole attività giovanili nell'ambito delle associazioni non risponde più alla situazione e alle esigenze odierne. Da un lato è cresciuta l'importanza delle attività aperte a tutti, dall'altro anche le attività di tipo associativo non hanno smesso di svilupparsi e il confine tra le due risulta sempre più labile. Inoltre, la promozione dell'infanzia e della gioventù deve rapportarsi maggiormente ai problemi attuali per

¹¹⁴ L'articolo 67 Cost. non attribuisce in alcun modo alla Confederazione la competenza di regolamentare in modo vincolante l'assetto materiale della politica cantonale dell'infanzia e della gioventù. Dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e dagli articoli 11, 41 e 67 Cost. derivano, invece, compiti di promozione e coordinamento. A questo proposito cfr. Wyttenbach, J.: *Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen*. 2007.

¹¹⁵ FF 1995 IV 1.

¹¹⁶ RS 151.21.

¹¹⁷ Cfr. capitolo 3.3.2, p. 22.

sfruttare al meglio e fino in fondo il potenziale di prevenzione e d'integrazione delle attività extrascolastiche. Ciò presuppone che la Confederazione sostenga le attività giovanili aperte a tutti, che impieghi in modo mirato i mezzi a disposizione e che ne condizioni l'assegnazione al raggiungimento di obiettivi concreti. È necessario, infine, ottimizzare l'esecuzione.

4.2.2 Iscrizione nella legge delle misure di sostegno e promozione in favore della Sessione federale dei giovani e creazione di strumenti che consentano la partecipazione dei giovani delle fasce sociali sfavorite o con un basso livello d'istruzione

La Sessione federale dei giovani si è affermata come forma di partecipazione dei giovani alla vita politica. È necessario tuttavia fare ulteriori sforzi per favorire la partecipazione dei giovani delle fasce sociali sfavorite o con un basso livello d'istruzione e ai giovani di origine straniera¹¹⁸. La revisione totale della legge sulle attività giovanili permetterebbe di dare una base legale alla Sessione dei giovani e di mettere a disposizione strumenti che consentano la partecipazione di giovani di tutti gli strati sociali. Il Consiglio federale ritiene, invece, problematico per motivi costituzionali e di rispetto dello Stato di diritto concedere alla Sessione dei giovani, come richiesto dal postulato Wyss 01.3350, un diritto formale di proposta. Non essendo eletta in modo rappresentativo, la Sessione manca infatti della necessaria legittimità politica.

4.2.3 Sostegno ai Cantoni nelle attività di progettazione e concretizzazione dei loro interventi in materia di protezione, promozione e partecipazione dei bambini e dei giovani attraverso la promozione dello scambio di esperienze, la creazione di una rete di contatti e la conclusione di accordi di programma con i Cantoni

Come esposto in precedenza, il Consiglio federale ritiene che non spetti alla Confederazione imporre ai Cantoni le misure da adottare in materia di protezione, promozione e partecipazione dei bambini e dei giovani. Gli interventi devono infatti tenere conto delle condizioni cantonali e locali integrandosi nelle strutture già esistenti. Alla Confederazione spetta tuttavia un ruolo di sostegno e coordinamento. Con la revisione si devono creare gli strumenti che permettano alla Confederazione di sostenere i Cantoni nelle attività di progettazione e di realizzazione dei loro interventi tramite accordi di programma. Nella scelta degli strumenti concreti, dei processi e delle tematiche, i Cantoni dispongono tuttavia della libertà di manovra necessaria ad adattare gli interventi alle condizioni locali¹¹⁹. La Confederazione deve continuare ad esercitare un ruolo attivo nella messa a disposizione delle informazioni relative alle misure cantonali e comunali, nello scambio di esperienze e nella promozione dei contatti tra responsabili cantonali e comunali dell'infanzia e della gioventù.

Il Consiglio federale propone, inoltre, di affidare alla Commissione federale per l'infanzia e la gioventù l'incarico di valutare, tre anni dopo l'entrata in vigore della revisione della legge sulle attività giovanili e dell'ordinanza del Consiglio federale sui provvedimenti nell'ambito dei diritti del fanciullo e della protezione dell'infanzia e della gioventù, l'efficacia delle misure adottate e di presentargli un rapporto in merito.

4.3 Rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale

Premesso che diversi servizi della Confederazione si occupano di infanzia e gioventù e che la politica in materia va intesa nel senso più ampio di compito trasversale volto a sensibilizzare altri ambiti politici sulle richieste e i bisogni dei bambini e dei giovani¹²⁰, il Consiglio federale propone una maggiore collaborazione e uno scambio d'informazioni più intenso tra i servizi coinvolti.

¹¹⁸ Cfr. capitolo 3.3.2, p. 22.

¹¹⁹ Per la collaborazione verticale, ovvero la collaborazione tra Confederazione e Cantoni, con la NPC è stato introdotto un nuovo strumento: la convenzione di programma. Le basi necessarie esistono già a livello costituzionale: per l'attuazione del diritto federale la Confederazione e i Cantoni possono concordare determinati obiettivi, nonché programmi cantonali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione. La Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità (art. 46 cpv. 2 e 3 Cost.).

¹²⁰ Cfr. capitolo 2.2, p. 3segg. e 3.5, p. 28.

Su questa base dovrà essere creato un sistema d'informazione coordinato, di cui potranno beneficiare tutti gli attori interessati (Cantoni, Comuni e organizzazioni non governative), sulle misure e i progetti della Confederazione in materia di infanzia e gioventù con l'indicazione dei servizi competenti.

4.4 Risorse finanziarie e umane

Un maggiore impegno della Confederazione nella politica dell'infanzia e della gioventù richiede risorse supplementari in termini finanziari e di personale. Le ulteriori risorse finanziarie servono a potenziare l'attività d'informazione sulle misure e i progetti a livello nazionale, cantonale e comunale, a sostenere le attività giovanili aperte a tutti e le forme innovative di promozione della gioventù, a creare i presupposti per un'ampia partecipazione dei giovani di tutti gli strati sociali alla Sessione federale dei giovani e a sostenere i Cantoni nello sviluppo e nella realizzazione dei loro strumenti di politica dell'infanzia e della gioventù. Le risorse di personale supplementari sono necessarie per svolgere i compiti esecutivi legati alle attività giovanili¹²¹, per sostenere i Cantoni a sviluppare ulteriormente le loro politiche dell'infanzia e della gioventù¹²² e per garantire il coordinamento orizzontale a livello federale¹²³. Il Consiglio federale presenterà una stima più precisa dei costi aggiuntivi nel quadro del messaggio sulla revisione totale della legge sulle attività giovanili.

¹²¹ Cfr. capitolo 4.2, p. 29

¹²² Cfr. capitolo 4.2.3, p. 30

¹²³ Cfr. capitolo 4.3, p. 30

5 Apprezzamenti finali e seguito della procedura

Il postulato Janiak solleva a buon diritto la questione dell'assetto della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera e del ruolo che la Confederazione è chiamata ad assumere in questo ambito. Nella risposta al postulato, il Consiglio federale ha già affermato la necessità di un intervento in questo settore. Le analisi approfondite condotte nel quadro dell'elaborazione del presente rapporto ne hanno dato conferma.

Anche i postulati Wyss 00.3400 "Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica" e 01.3350 "Diritto di proposta per la Sessione federale dei giovani" avanzano richieste legittime. La partecipazione alla vita politica deve effettivamente essere incoraggiata attraverso misure appropriate. Per ragioni di principio e di costituzionalità, il Consiglio federale respinge però l'idea di concedere alla Sessione dei giovani un formale diritto di proposta.

Il Consiglio federale attribuisce notevole importanza alla politica dell'infanzia e della gioventù, ritenendola espressione della tutela e della considerazione di cui devono godere i bisogni e gli interessi delle giovani generazioni nonché della responsabilità politica per la vita sociale e le possibilità di sviluppo di chi in futuro abiterà nel nostro Paese. Un maggiore impegno della Confederazione in questo ambito favorisce quindi anche l'equità intergenerazionale, garantisce uno sviluppo sociale sostenibile e contribuisce all'integrazione dei giovani provenienti da famiglie di migranti.

Sul piano del diritto costituzionale e della logica contestuale, la definizione e l'impostazione della politica dell'infanzia e della gioventù non ricadono, tuttavia, tra le competenze esclusive della Confederazione, ma riguardano tutti e tre i livelli dello Stato. Il Consiglio federale respinge quindi la principale richiesta del postulato Janiak, ossia quella di una legge quadro che imponga a Cantoni (e Comuni) determinate misure. La proposta è bocciata anche dalla Conferenza dei Governi cantonali¹²⁴. Oltretutto, un tale modo di procedere contraddirebbe la nuova concezione della collaborazione federale venutasi a creare con la nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, senza contare che al momento manca una base costituzionale per una tale ingerenza nelle competenze cantonali. Il Consiglio federale è, piuttosto, del parere che il potenziale di miglioramento individuato possa essere concretizzato al meglio tramite una revisione totale della legge sulle attività giovanili. Per realizzare le misure proposte si dichiara anche pronto a mettere a disposizione le risorse supplementari necessarie in termini finanziari e di personale. Inoltre, intende precisare e regolamentare in un'ordinanza i provvedimenti della Confederazione nell'ambito della sensibilizzazione sui diritti del fanciullo e della protezione dell'infanzia e della gioventù.

Il Consiglio federale sottopone alle Camere il presente rapporto, chiedendo di togliere di ruolo i postulati parlamentari 00.3469 Janiak, 00.3400 e 01.3350 Wyss. Al tempo stesso ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno di presentare nel primo trimestre 2009 un avamprogetto per la consultazione, che contenga proposte per una revisione totale della legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche.

¹²⁴ Parere della Conferenza dei Governi cantonali del 7 marzo 2008.

6 Allegato

Allegato A: postulato Janiak 00.3469

00.3469 – Mozione «Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e dei giovani»

Depositato il 27 settembre 2000 dal consigliere nazionale Claude Janiak

Testo depositato

In virtù dell'articolo 22 sui rapporti fra i Consigli, inoltro la presente mozione:

In virtù dell'articolo 11 e dell'articolo 41 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale, la Confederazione emana una legge quadro che crea i presupposti per una politica svizzera dell'infanzia e dei giovani e incarica i Cantoni di mettere a punto una capillare politica di promozione giovanile. La Confederazione istituisce un ufficio che coordina i lavori di tutte le unità amministrative operanti nell'ambito della questione giovanile e che sostiene i Cantoni nella definizione e nella concretizzazione della loro politica di promozione giovanile. Questo ufficio dispone di una struttura partecipativa, ossia consente ai diretti interessati – bambini e giovani – di partecipare ai dibattiti e alle decisioni.

Motivazione

I giovani figurano in varie disposizioni della nuova Costituzione federale. Il preambolo rimanda alla responsabilità nei confronti delle generazioni future. Bambini e giovani hanno diritto ad una protezione particolare della loro incolumità e del loro sviluppo (art. 11 Cost.) e non devono essere discriminati a causa della loro età giovanile (art. 8 cpv. 2 Cost.). Essi devono potersi istruire, formare e perfezionare secondo le loro inclinazioni, devono essere aiutati nel loro sviluppo affinché diventino persone autosufficienti e socialmente responsabili e devono essere sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica (art. 41 cpv. 1 lett. f e g Cost.).

Perché i bambini e i giovani usufruiscano di questi diritti garantiti dalla Costituzione nella vita quotidiana occorre la loro ampia partecipazione in tutti i settori che li interessano direttamente. Ciò presuppone la definizione di una politica dell'infanzia e dei giovani e quindi l'applicazione delle disposizioni contenute nella Costituzione. La stessa richiesta è stata avanzata anche dalla Federazione svizzera delle associazioni giovanili (FSAG) e, per quanto riguarda i giovani, dalla Commissione federale per la gioventù.

Le particolari esigenze di promovimento e di protezione dei bambini e dei giovani sono di competenza della Confederazione e dei Cantoni nell'ambito dei compiti loro affidati (art. 67 cpv. 1 Cost.). Per concretizzare questo mandato devono potersi fondare su una base legale specifica, che stabilisca la ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni e che li chiami ad applicare una politica giovanile attiva. Resta da esaminare in che misura la legge sulle attività giovanili (RS 446.1) può essere integrata in una tale legge quadro. La Confederazione crea un ufficio incaricato di coordinare i lavori di tutte le unità amministrative a tutti i livelli e, in particolare, di sostenere i Cantoni e i Comuni nell'applicazione della politica di promozione giovanile. Quest'ufficio dispone di una struttura partecipativa, ossia coinvolge bambini e giovani nei dibattiti e nelle decisioni.

Parere del Consiglio federale del 4 dicembre 2000

Fino ad oggi le politiche svizzere dell'infanzia e della gioventù non sono riuscite ad evolvere nella misura auspicata. Un ostacolo è rappresentato dalla forte disgregazione delle competenze, essendo questi ambiti di attività affidati a vari livelli decisionali all'interno dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione. Di conseguenza questi settori sono anche impostati in modo altrettanto vario. Grazie alla pluriennale attività dell'istituzione federale "Gioventù + Sport" nell'ambito della formazione sportiva, ad esempio, esiste già una politica dell'infanzia e della gioventù ben funzionante; del resto le novità previste nel quadro del progetto "G+S 2000" vengono già incontro alle rivendicazioni di partecipazione formulate nella mozione. La sola dimensione sportiva non è tuttavia in grado di cogliere l'intera portata della politica dell'infanzia e della gioventù. Si tratta infatti di prendere in considerazione anche tutti gli altri settori evocati dalla mozione, come ad esempio la salute, la cultura, il tempo libero, il volontariato e la partecipazione politica.

La mozione dà corpo ad un'esigenza che tutte le parti interessate (federazioni nazionali giovanili, organizzazioni di tutela dell'infanzia, responsabili cantonali della gioventù, Commissione federale per la gioventù) hanno presentato a più riprese sin dalla pubblicazione del Manifesto per la gioventù, avvenuta a Bienne nel 1995, chiedendo al contempo con determinazione un impegno conforme da parte della Confederazione.

Per consentire la realizzazione di una politica più coordinata dell'infanzia e della gioventù e delle loro peculiarità, che ponga in relazione i differenti contenuti e livelli istituzionali occorre una base legale di più ampia portata rispetto alla legge sulle attività giovanili, in vigore con efficacia da una decina di anni. La Confederazione è chiamata a intervenire fornendo impulsi e assumendo un ruolo di coordinatrice, pur nel rispetto delle competenze esistenti. Tuttavia occorre anche migliorare la coordinazione e la collaborazione.

Queste riflessioni sono confluite nei nuovi articoli costituzionali 11, 41 e 67 citati nella mozione e sono alla base anche dell'articolo 317 CC. Insieme ai Cantoni la Confederazione è tenuta ad assumere la propria responsabilità applicando la nuova Costituzione federale e mettendo in chiaro la propria politica di promozione delle generazioni più giovani. Una base la può fornire una legge quadro. Per questa ragione il Consiglio federale nella sua risposta alla mozione Wyss (00.3400) ha esplicitamente manifestato la propria intenzione di creare una legge quadro a medio termine.

Al fine di coinvolgere in modo adeguato ed equilibrato le parti implicate nella politica dell'infanzia e dei giovani, i vari livelli dello Stato federalista e le differenti esigenze in materia di tutela e promozione nonché di fissare gli scopi e le dovute misure in una legislazione sensata, occorre un'accurata preparazione, che richiede tempo. Tantopiù che le risorse attualmente disponibili nella Confederazione sono rare. Inoltre sarà necessario collaborare strettamente con i Cantoni per chiarire come possano in futuro contribuire alla realizzazione di quanto chiesto nel presente intervento. È dunque giustificato, accettare la mozione sotto forma di postulato.

Il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato.

26 novembre 2001 Consiglio nazionale: accolto.

18 giugno 2002 Consiglio degli Stati: la mozione è accolta sotto forma di postulato.

Allegato B: postulato Wyss 00.3400

00.3400 – Mozione Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica

Depositato il 23 giugno 2000 dalla consigliera nazionale Ursula Wyss

Testo depositato

Il Consiglio federale è invitato a promuovere l'integrazione dei giovani nel processo politico in considerazione dell'articolo 41 capoverso 1 lettera g e articolo 11 capoverso 2 della Costituzione federale.

Motivazione

Con la ratifica della Convenzione sui diritti del bambino nel 1997 e l'introduzione degli articoli 11, 41 e 67 nella nuova Costituzione federale, la Svizzera si è data una nuova impostazione nella politica giovanile e dell'infanzia, che si propone non solo di proteggere i cittadini più giovani, ma anche di promuovere in particolare la loro partecipazione a questioni sociali, culturali e politiche. L'articolo 41 lettera g della nuova Costituzione federale dovrebbe costituire una base per una politica giovanile e dell'infanzia di ampio respiro, nonostante gli obiettivi sociali abbiano un impatto piuttosto limitato. La politica deve perseguire lo scopo di illustrare in modo credibile come promuove l'autosufficienza e l'integrazione politica dei bambini e dei giovani. È quanto chiede del resto anche la Commissione federale per la gioventù (CFG). L'articolo 11 capoverso 2 stabilisce che i bambini e i giovani debbano potere esercitare i loro diritti "nei limiti delle loro capacità". Per chi non può ancora votare, le opportunità di esercitare i diritti politici sono tuttora insufficienti. È tuttavia indiscutibile che l'età di discernimento politico inizi prima dei 18 anni.

Il 5 giugno scorso, il Consiglio nazionale ha respinto a scarsa maggioranza la mozione presentata dalla sua Commissione delle istituzioni politiche che chiedeva di abbassare l'età di diritto di voto a 16 anni. La maggioranza dei parlamentari ha ritenuto insufficiente l'interesse e il sapere dei giovani di età inferiore ai 18 anni per ammetterli a votare. Il Consiglio federale intende integrarli nel processo politico adottando altre misure.

Chiedo pertanto al Consiglio federale di promuovere l'integrazione politica dei bambini e dei giovani mettendo a punto delle misure adeguate alle varie fasce d'età nel quadro del loro sviluppo cognitivo.

Varie possibilità sono già in discussione, altri approcci sono facilmente evidenziabili:

- La Sessione parlamentare dei giovani può essere valorizzata e dotata di strumenti politici supplementari e più vincolanti.
- La Confederazione potrebbe prevedere l'audizione delle giovani generazioni nel quadro delle procedure di consultazione su tematiche che le riguardano.
- La Confederazione potrebbe introdurre lo strumento della mozione giovanile, come già esiste tra l'altro nel Comune di Muri (BE).
- Si potrebbe poi prendere in considerazione anche la partecipazione di bambini e giovani in commissioni specifiche.

Parere del Consiglio federale

La mozione prende lo spunto dai nuovi articoli della Costituzione federale e dalla ratifica della Convenzione dell'ONU sui diritti del bambino, documenti fondamentali per definire l'impegno della Confederazione nei riguardi delle giovani generazioni in un prossimo futuro.

A questo proposito occorre considerare che la politica giovanile e dell'infanzia, quale compito trasversale, vincola sia la Confederazione che i Cantoni e i Comuni e richiede un intervento in settori assai differenti. S'impone pertanto la formulazione di politiche altrettanto differenziate dotate di strumenti e obiettivi variati, ben sapendo che bambini e giovani non costituiscono un gruppo omogeneo, ma si distinguono per età, sesso, strato sociale, origini, opportunità e capacità individuali. Le iniziative nell'ambito della politica giovanile e dell'infanzia devono orientarsi alle realtà e fasi concrete in cui vivono i bambini e i giovani. Occorre pertanto anche distinguere tra politica giovanile e dell'infanzia. Le nozioni di "infanzia" e "gioventù" designano gruppi di età sensibilmente diversi a seconda del retroterra culturale al quale queste si applicano. Semplificando, si può dire che l'accezione espressa nella Convenzione dell'ONU rispecchia – giustamente - la struttura delle categorie d'età nelle società tradizionali della maggior parte dei paesi del mondo, dove si contrappongono in modo molto chiaro infanzia e età adulta, separate dalla barriera dell'acquisizione dei diritti civili. Di converso, nella gran parte dei paesi europei e nordoccidentali - e, di riflesso, nelle attività specifiche intraprese dalle relative organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea - molto spesso si opera una chiara distinzione fra infanzia, gioventù e età adulta. Il Consiglio federale ritiene pertanto che si debba agire attraverso politiche diversificate in relazione alle differenti fasce d'età.

Attualmente, l'unico esplicito sostegno operativo della Confederazione nei confronti delle giovani generazioni è dato dall'applicazione delle disposizioni della Legge federale sulle attività giovanili del 6 ottobre 1989 (LAG). Con la LAG, il Consiglio federale ha assunto la propria responsabilità nell'ambito della politica giovanile, ancorandovi i tre strumenti della politica giovanile nazionale: gli aiuti finanziari, la Commissione federale per la gioventù e il congedo giovanile. Sinora si è piuttosto agito a favore dei bambini. Vi ha contribuito tra l'altro la redazione del primo rapporto della Svizzera relativo alla Convenzione sui diritti del bambino dell'ONU. In questo ambito sono stati intensificati segnatamente i contatti tra la Confederazione e le organizzazioni non governative che operano nell'ambito della politica giovanile e dell'infanzia. Successivamente, la Confederazione ha anche sostenuto, con fondi e personale, diversi progetti che promuovono la partecipazione dei bambini e dei giovani (tra cui la conferenza dei bambini organizzata dalla Kinderlobby Schweiz e la rivista Kinderpolitik aktuell pubblicata dalla Fondazione Pro Juventute). Per quanto riguarda gli estremi concettuali di un ulteriore sviluppo della politica nazionale dell'infanzia, si rimanda al documento di discussione pubblicato in merito dalla Commissione federale per la gioventù (aprile 2000), contenente numerosi suggerimenti che trovano una base legale nel nuovo articolo 41 capoverso 1 lettera g della nuova Costituzione federale.

L'interesse di una partecipazione politica attiva dei giovani è notoriamente primario a livello cantonale e comunale. La divulgazione e l'applicazione in questi ambiti della misconosciuta Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale del Consiglio d'Europa del 19 marzo 1992 potrebbe costituire un contributo in merito.

Nello stesso senso sono da intendere le misure previste dalle istanze amministrative competenti per la messa in atto dei nuovi articoli nella Costituzione federale. A medio termine sarà concretamente valutata l'opportunità di una legge quadro per la politica giovanile, in virtù dell'articolo 67 capoverso 2 Cost..

Il Consiglio federale è disposto a fare esaminare le proposte concrete contenute nella mozione e valutare, se si lasciano realizzare tempestivamente.

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato.

26 novembre 2001 Il Consiglio nazionale approva la mozione sotto forma di postulato

Allegato C: postulato Wyss 01.3350

01.3350 – Mozione "Diritto di proposta per la Sessione federale dei giovani"

Depositato il 21 giugno 2001 dalla consigliera nazionale Ursula Wyss

Testo depositato

Il Consiglio federale e la segreteria vengono invitati a concedere alla Sessione federale dei giovani il diritto di proposta.

Motivazione

La Sessione federale dei giovani è indetta regolarmente una volta all'anno al termine delle sessioni regionali dei giovani, che la preparano da un punto di vista tematico. A conclusione della Sessione federale, i giovani decidono delle petizioni, alle quali non viene tuttavia riconosciuta una valenza maggiore rispetto a qualsiasi altra petizione inoltrata da singoli cittadini. Sottovalutando le rivendicazioni formulate alla Sessione dei giovani si sminuiscono il peso e l'importanza di questa assemblea nell'ottica dei giovani politicamente impegnati. Concedendo loro il diritto di proposta si vincolerebbero più saldamente le rivendicazioni dei giovani. La concessione di tale diritto segnalerebbe anche la disponibilità della classe politica a prendere sul serio i giovani. La loro motivazione a diventare attivi politicamente aumenterebbe e contemporaneamente verrebbe promosso l'interesse dei giovani alla politica. Vari Comuni conoscono già il diritto di proposta per i rispettivi parlamenti giovanili ed hanno fatto ottime esperienze.

Parere del Consiglio federale

Cosciente dell'importanza di un adeguato sostegno e riconoscimento della partecipazione politica dei giovani, che rimane uno degli elementi nodali della politica giovanile nazionale, il Consiglio federale ha già attestato recentemente alla medesima interpellante (00.3400, Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica) la sua volontà di valorizzare la Sessione parlamentare dei giovani dotandola di strumenti supplementari e politicamente più vincolanti. In tal senso s'iscrive il sostegno finanziario accordato al progetto « Forum della Sessione dei giovani » attraverso il credito alle attività giovanili extrascolastiche. Detto Forum si vuole come istanza raccogliitrice delle petizioni e richieste formulate ad ogni Sessione federale dei giovani e soprattutto promotrice della loro presa in considerazione da parte della classe politica nazionale.

Fino ad oggi, la Sessione dei giovani ha annualmente formulato delle petizioni che il Parlamento e il Consiglio federale hanno trattato con considerazione crescente. La mozione richiede ora di vincolare direttamente le risoluzioni della Sessione dei giovani all'attività politica nazionale. Al di là della difficile proponibilità di questa misura, che assegnerebbe un peso politico rilevante ad una categoria sociale a

scapito di altre, forse altrettanto sottorappresentate a livello politico e bisognose di migliore considerazione, il tenore dell'intervento risulta poco chiaro. Non se ne desume tra l'altro in quale istituzione la Sessione dei giovani chiede di ottenere il diritto di proposta. Se per diritto di proposta s'intende logicamente il diritto del Consiglio federale e delle Camere federali in Parlamento (art. 160 cpv. 2 Cost.), l'attribuzione di un tale diritto alla Sessione dei giovani presupporrebbe una modifica della Costituzione federale. Una modifica non risulta tuttavia opportuna, secondo il parere del Consiglio federale, in quanto privilegierebbe in termini politici, democratici e giuridici un forum privo di qualsiasi base formale.

Alla luce delle considerazioni sovraesposte, la mozione è da ritenersi inadeguata in questa forma.

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di respingere la mozione.

30 settembre 2002 Il Consiglio nazionale approva la mozione sotto forma di postulato.

Allegato D: panoramica degli interventi parlamentari concernenti la politica dell'infanzia e della gioventù (disponibile soltanto in lingua tedesca)

In einem engeren Zusammenhang mit den Anliegen des Postulats Janiak stehen die folgenden parlamentarischen Vorstösse zu kinder- und jugendpolitischen Fragen, die in den letzten Jahren eingereicht wurde und bei deren Beantwortung der Bundesrat teilweise auf die Bearbeitung des Postulats Janiak verwies:

Vorstösse zu Strukturen und Grundlagen für die Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene

Motion Fehr, 07.3759 vom 5.10.2007 „Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien“ (erledigt aufgrund Ablehnung in NR vom 19.12.2007)

Der Bundesrat wird aufgefordert ein Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien zu schaffen. Die Motionärin begründet ihre Forderung damit, das das Schweizervolk in den letzten Jahren in zwei Abstimmungen (Bildungsrahmenartikel und Kinderzulagen) mit grosser Klarheit gezeigt, dass es auch in den Politikfeldern Bildung und Familie mehr Koordination und eine weiter gehende Harmonisierung wünscht. Ein Bundesamt kann für diese Koordination sorgen und die Harmonisierung vorantreiben. Der Bundesrat verweist in seiner ablehnenden Stellungnahme vom 7. Dezember 2007 auf die Schaffung des neuen Geschäftsfeldes "Familie, Generationen und Gesellschaft" im Bundesamt für Sozialversicherungen. Die Aufgabengebiete umfassen die Familienpolitik (insbesondere die Familienzulagen und die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung), die Politiken zugunsten spezifischer Altersgruppen (Kinder, Jugend und Alter) und ihre Beziehungen (Generationen) sowie das weitere sozial- und gesellschaftspolitische Umfeld, in welches diese Bereiche und die Sozialversicherungen eingebettet sind.

Motion Galladé, 07.3664 vom 4.10.2007 „Übergeordnete nationale Strategie einer Kinder- und Jugendpolitik“ (Annahme NR am 19.12.2007)

Der Bundesrat wird aufgefordert, vorliegende Vorstösse im Kinder- und Jugendbereich zu überprüfen und in einer übergeordneten gesamtschweizerischen Strategie einer Kinder- und Jugendpolitik zusammenzufassen. Der Bundesrat wird weiter beauftragt, inhaltliche Aussagen zu einer wirkungsvollen schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik zu formulieren und eine nationale Steuerung auf Bundes- und Kantonsebene sicherzustellen. Für die Umsetzung ist zu prüfen, ob und welche gesetzlichen Grundlagen notwendig sind. Zudem wird der Bund aufgefordert, die notwendigen Mittel zur Umsetzung einer wirkungsvollen schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat verweist in seiner Stellungnahme vom 7. Dezember 2007 auf den Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulates Janiak 00.3469 und betrachtet damit das Anliegen der Motion als erfüllt.

Parlamentarische Initiative Amherd, 07.402 vom 12.3.2007 „Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz“ (im Plenum noch nicht behandelt, Zustimmung der WBK-NR am 2.11.2007)

Die Initiatorin schlägt vor, Artikel 67 der Bundesverfassung mit einem Absatz 1bis mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: «Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen.» Die Kinder- und Jugendförderung sei als Querschnittsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Bundesverfassung zu verankern. Es müsse von der heute sektoriell betriebenen Kinder- und Jugendpolitik zu einer ganzheitlichen Gesamtstrategie werden. Die teilweise schon vorhandenen Massnahmen müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Dazu seien Bemühungen aller staatlichen Ebenen notwendig: Bund, Kantone und Gemeinden.

Motion Amherd, 07.3033 vom 8.3.2007 „Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz“ (Annahme NR am 19.12.2007)

Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz zu unterbreiten. Der Bund solle die Möglichkeit erhalten, Handlungsbedarf aufzuzeigen, Anstösse zu geben, eine Harmonisierung der Massnahmen zu erwirken, Mindeststandards festzulegen und Unterstützung zu leisten. Vor allem aber soll er Gesetzeslücken landesweit schliessen. Das Rahmengesetz solle die Zusammenarbeit

zwischen Bund, Kantonen und weiteren Partnerorganisationen definieren. Dabei sollen die Kantone in ihren Kompetenzen nicht beschnitten, sondern eingebunden werden. Ausserdem seien so die in der Uno-Kinderrechtskonvention enthaltenen Rechte und Pflichten umzusetzen.

Der Bundesrat beantragt mit Verweis auf die gegenwärtigen Abklärungen zur Umsetzung des Postulats Janiak die Ablehnung der Motion.

Motion Jacqueline Fehr, 03.3599 vom 9.12.2003 „Der Bundesrat schafft ein Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien“ (erledigt aufgrund Ablehnung im Nationalrat vom 29.11.2005)

Die Motionärin möchte die Koordination der Bundestätigkeiten verbessern und die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik intensivieren. Es fehle ein Konzept. Das Bundesamt solle folgende Aufgaben übernehmen: 1. Sensibilisierung für die Anliegen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik; 2. Koordination der heutigen Leistungen und Projekte; 3. Übernahme der Aufgaben der (damaligen) Zentralstelle für Familienfragen im BSV sowie weiterer Dienste (Sekretariate der EKFF und der EKKJ). Das Bundesamt sollte die Schweiz auf internationaler Ebene vertreten, den Kinderschutz sowie die ausserschulische Jugendarbeit fördern sowie die Aufgaben umsetzen, die dem Bundesamt in einem Kinder- und Jugendrahmengesetz übertragen würden. Ähnliche Anliegen wurden bereits in der **Interpellation Donzé 02.3520, der Motion Aepli Wartmann 02.3321 (erledigt), und in der Parlamentarischen Initiative Schwaab 02.457 (zurückgezogen)** vorgebracht. Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort, dass der Koordinationsbedarf vorhanden sei. Die finanzpolitische Situation des Bundes gestatte die Schaffung eines Bundesamtes jedoch nicht.

Interpellation Simoneschi-Cortesi, 05.3126 vom 17.3.2005 „Nationale Aktionspläne zu Kinderrechten und Kinderschutz“ (abgeschrieben).

Die Interpellantin möchte wissen, ob die Schweiz in ihren Arbeiten für einen Aktionsplan vorankäme und wer die Koordination inne habe, sowie wer für die Umsetzung der KRK auf Bundesebene zuständig sei? Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort vom 3.6.2005, dass die verschiedenen befassen Ämter auf Bundesebene einen regen Austausch pflegten. Zudem habe das EDI ein Arbeitspapier „Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik“ verfasst. Auch die NGOs hätten, teilweise zusammen mit dem BSV, Papiere erarbeitet. Es werde geprüft, ob es einen Aktionsplan brauche oder nicht.

Vorstösse zur Kinder- und Jugendförderung

Motion Glanzmann-Hunkeler, 07.3880 vom 21.12.2007 „Erhöhung der Beiträge für die offene Jugendarbeit“ (Im Plenum noch nicht behandelt)

Die Motionärin fordert den Bundesrat dazu auf, die offene Jugendarbeit gezielt zu unterstützen und zu diesem Zweck eine Koordinationsstelle beim Bund einzurichten sowie den jährlichen Beitrag zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von 6,6 Millionen Franken auf 13,2 Millionen Franken zu verdoppeln. Nach Ansicht der Motionärin könnte eine Koordinationsstelle wesentlich dazu beitragen, dass die Jugendarbeit noch viel stärker und effektiver präventiv und integrativ wirken könnte.

Vorstösse zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Postulat Chantal Galladé 05.3885 vom 16.12.2005 „Aufwertung der Anliegen und Vorstösse der Jugendsession“ (erledigt aufgrund der Ablehnung im NR vom 19.12.2007)

Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort vom 22. 2. 2006, dass er im Rahmen des Postulates Janiak partizipatorische Fragen prüfen werde. Ein Recht auf Einreichung parlamentarischer Vorstösse werde jedoch abgelehnt, wie bereits in der Antwort auf die Motion Wyss 01.3350.

Vorstösse zum Kinder- und Jugendschutz

Motion Hubmann, 07.3119 vom 21. 3. 2007, „Vorschriften über den Jugendschutz. Bessere Übersicht“ (überwiesen)

Die Motionärin bittet den Bundesrat, eine Bundesstelle zu bezeichnen, welche als eidgenössische Meldestelle stets eine aktualisierte Übersicht über die geltenden kantonalen Vorschriften betreffend Jugendschutz (Alkohol- und Tabakverkauf, Verkauf und Ausleihe von DVD) zur Verfügung hält und entsprechend Auskunft geben kann. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt eine entsprechende Übersicht zu erstellen.

Postulat der Kommission für Rechtsfragen Nationalrat, 03.3188 vom 28. 4. 2003, „Kinder- und Jugendschutz“ (überwiesen)

Der Bundesrat wird beauftragt folgende Fragen zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten:

- die Kriterien für die Subventionierung von Organisationen und Vereinen, die gegen die Pädophilie vorgehen;
- wirksame Ermittlungs- und Repressionsmassnahmen gegen alle direkt oder indirekt über Internet an Kindern begangenen kriminellen Handlungen;
- die notwendigen Mittel zur Prävention solcher Handlungen.

Vorstösse zur Zusammenarbeit Bund-Kantone in kinder- und jugendrelevanten Bereichen

Parlamentarische Initiative Vermot-Mangold, 06.419 „Besserer Schutz für Kinder vor Gewalt“ (RK-NR gibt der Initiative Folge, im Plenum noch nicht behandelt)

Die Initiatorin fordert gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 107 des Parlamentsgesetzes die Schaffung eines Gesetzes, das Kinder vor Körperstrafe und anderen schlechten Behandlungen schützt, welche die physische oder psychische Integrität der Kinder verletzen.

Motion Savary Géraldine, 05.3882 vom 16.12.2005 „Gewalt gegen Kinder“ (erledigt aufgrund der Ablehnung im NR vom 19.12.2007)

verlangt dass der Bund Forschung und Datensammlungen im Bereich der sexuellen und körperlichen Gewalt gegen Kinder koordiniert und die Kantone verpflichtet, entsprechende Statistiken zu führen. Der Bundesrat geht in seiner Antwort vom 15.2.2006 davon aus, dass die revidierte polizeiliche Kriminalstatistik weit aussagekräftigere Informationen über strafbare Handlungen gegenüber Minderjährigen liefern wird. Er verweist jedoch darauf, dass es sehr schwierig ist, verlässliche Daten über die Gewaltausübung zu erhalten, da Gewalt gegen Kindern sehr oft tabuisiert wird und im Versteckten gehalten wird. Deshalb ist der Bundesrat der Ansicht, dass für diese Problematik besser epidemiologische Studien anzuwenden sind, die in verschiedenen Kreisen durchgeführt werden. Der Bundesrat ist bereit, die Möglichkeit einer Einführung dieser Art von Fragen in Umfragen zur Gesundheit von Jugendlichen zu prüfen. In Anbetracht der dargelegten Ausführungen erachtete es der Bundesrat als unnötig, im Zug dieser Verbesserungen eine weitere Zentralisierung auf Bundesebene anzustreben.

Parlamentarische Initiative Fehr, 05.431 vom 21.09.2005, „Bessere Bildungschancen für Kinder und Jugendliche“ (WBK-NR Der Initiative wird Folge gegeben, WBK-SR Zustimmung)

verlangt die Aufnahme eines Art. 63 Abs. 3 BV, welcher die Kantone dazu verpflichtet, im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung von Kindern aktiv zu werden. Vgl. auch Parlamentarische Initiative Haller, 05.440, 7.10.2005, mit gleich lautendem Begehren, sowie Interpellation Fehr, 04.3668, vom 13.12.2004. Alle diese Eingaben betonen die Bedeutung der non-formalen Bildung im Bereich der familienergänzenden Betreuungswesen.

Osservazione:

Gli interventi parlamentari trattati nel quadro del dibattito sulla gioventù del Consiglio nazionale del 19 dicembre 2007 sono disponibili all'indirizzo Internet
http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4801/261690/d_n_4801_261690_261717.htm