



Revisione totale della legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (Legge sulle attività giovanili, LAG)

Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (Legge sulla promozione delle attività extrascolastiche, LPAE)

Berna, settembre 2009

Compendio

Contesto

La promozione dello sviluppo e dell'autonomia di fanciulli e giovani (promozione dell'infanzia e della gioventù) costituisce un obiettivo centrale della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, che ispirandosi alla Costituzione federale e al diritto internazionale intende proporsi come politica della protezione, del promovimento, del dialogo e della partecipazione.

La politica svizzera dell'infanzia e della gioventù si caratterizza da un lato per la ripartizione federalista delle competenze, dall'altro per l'importante ruolo svolto dalle organizzazioni non governative specialmente a livello di promozione dello sviluppo di bambini e giovani nel quadro delle attività extrascolastiche ad essi destinate. La Confederazione assolve in questo ambito una funzione sussidiaria rispetto sia a Cantoni e Comuni sia alle organizzazioni per l'infanzia e la gioventù come pure ad altre istituzioni private.

Le misure predisposte dalla Confederazione nel settore della promozione dell'infanzia e della gioventù si fondano sulla legge federale del 6 ottobre 1989 per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG). Nell'ambito della LAG la Confederazione sostiene segnatamente le iniziative e le attività di coordinamento delle associazioni mantello e delle organizzazioni giovanili attive a livello nazionale, la formazione dei responsabili giovanili operanti a titolo onorifico o di volontariato e i progetti gestiti autonomamente dalle istituzioni responsabili.

Le attività extrascolastiche si contraddistinguono per la molteplicità delle forme di proposte, servizi, enti e istituzioni su cui esse si basano per creare condizioni quadro favorevoli in cui bambini e giovani hanno l'opportunità di impegnarsi facoltativamente in progetti autonomi esterni alla scuola, assumendosi la responsabilità di sviluppare le proprie facoltà intellettive, emotive e creative e di acquisire competenze chiave. In questo modo, le attività extrascolastiche prestano - come è riconosciuto - un contributo essenziale allo sviluppo di fanciulli e giovani, poiché li aiutano a diventare persone autonome, responsabili di se stesse e verso terzi, integrate nella vita sociale, culturale e politica.

Attraverso la LAG, e avvalendosi del supporto della Sessione federale dei giovani, la Confederazione è riuscita a fornire un contributo decisivo al riconoscimento da parte della politica sociale delle attività extrascolastiche di bambini e giovani, rendendo così possibile la partecipazione attiva delle associazioni giovanili e il congedo giovanile.

Sfide attuali

Dall'emanazione della legge sulle attività extrascolastiche attualmente in vigore sono ormai trascorsi quasi due decenni. I cambiamenti intervenuti nel frattempo in campo sociale ed economico hanno modificato profondamente anche il contesto in cui vengono proposte le attività extrascolastiche destinate ai fanciulli e ai giovani. Si tratta, per riassumerli brevemente, dei cambiamenti nelle strutture sociali e familiari, della dinamica migratoria, delle nuove tecnologie e delle nuove esigenze con cui si devono confrontare i fanciulli e i giovani di oggi nel contesto scolastico, formativo ed economico. Parallelamente sono state potenziate le attività extrascolastiche, che hanno adeguato le loro proposte alle nuove condizioni sociali. Questo si esplica in particolare nella maggiore professionalità e nell'offerta di forme più flessibili e innovative di attività extrascolastiche al di fuori delle associazioni giovanili classiche. La LAG vigente non è più in grado di rispondere a questi cambiamenti e a queste sfide. Le lacune e le inadeguatezze della legge riguardano in particolare il sostegno fortemente orientato alle associazioni giovanili, le possibilità solo limitate di influenzare i contenuti attraverso gli aiuti finanziari e la mancanza di strumenti di supporto e collaborazione in relazione alle misure di politica dell'infanzia e della gioventù adottate a livello cantonale.

In risposta a diversi interventi parlamentari e richieste da parte di organizzazioni non governative e cerchie di specialisti auspicanti un maggiore impegno della Confederazione nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù, nell'agosto del 2008 il Consiglio federale ha approvato il rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù». Il rapporto getta le basi per la definizione della futura politica svizzera in materia di infanzia e gioventù. In esso, il Consiglio federale formalizza la propria volontà di potenziare - nell'ambito delle competenze ad essa attribuite dal diritto costituzio-

nale e nel rispetto del modello federalista - il ruolo della Confederazione nei settori della protezione dell'infanzia, della promozione dell'infanzia e della gioventù e della partecipazione politica dei giovani. Consolidando il proprio impegno in materia di politica dell'infanzia e della gioventù, la Confederazione vuole contribuire al benessere e all'integrazione sociale di fanciulli e giovani, allo sviluppo sostenibile della società e a un equilibrio tra le diverse generazioni.

Contenuti del progetto

La strategia del Consiglio federale prevede una revisione totale della LAG intesa a mantenerne i contenuti sperimentati e perseguire parallelamente i seguenti obiettivi e rinnovamenti:

- *migliorare il potenziale di integrazione e prevenzione della promozione dell'infanzia e della gioventù attuata dalla Confederazione, sancendo per legge e promovendo in maggior misura forme aperte e innovative di attività extrascolastiche destinate a fanciulli e giovani;*
- *far dipendere maggiormente dai contenuti l'assegnazione degli aiuti finanziari della Confederazione;*
- *estendere le proposte anche ai bambini nell'età della scuola dell'infanzia;*
- *sancire nella legge il sostegno offerto dalla Confederazione alla Sessione federale dei giovani e puntare sul finanziamento di misure tese a promuovere la partecipazione di giovani di ogni estrazione sociale;*
- *coinvolgere Cantoni e Comuni nelle istituzioni responsabili della promozione dell'infanzia e della gioventù a livello federale: prevedere un finanziamento iniziale limitato nel tempo a favore dei Cantoni per la realizzazione di programmi cantonali incentrati sull'elaborazione e il perfezionamento concettuale di misure di politica dell'infanzia e della gioventù; sostenere progetti comunali modello d'interesse nazionale;*
- *favorire lo scambio di informazioni e di esperienze, la collaborazione con i Cantoni e i collegamenti tra gli specialisti che operano nel settore delle questioni legate all'infanzia e alla gioventù;*
- *rafforzare il coordinamento orizzontale degli organi federali preposti alle questioni di politica dell'infanzia e della gioventù.*

Ripercussioni sulle finanze della Confederazione

Per poter attuare gli obiettivi perseguiti con la revisione totale sarà necessario incrementare in maniera cospicua le risorse finanziarie e di personale destinate a questo settore.

Indice

Compendio	2
Indice 4	
1	Tratti fondamentali dell'avamprogetto 6
1.1	Contesto6
1.1.1	Politica svizzera dell'infanzia e della gioventù6
1.1.2	Promozione dell'infanzia e della gioventù nell'ambito delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani7
1.1.2.1	Istituzioni responsabili private e relativi campi d'attività7
1.1.2.2	Istituzioni responsabili pubbliche e relativi campi d'attività9
1.1.3	Sfide per la promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione10
1.1.3.1	Evoluzione sociale e sviluppo economico10
1.1.3.2	Pari opportunità per bambini e giovani disabili11
1.1.4	Attuali basi legali della promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione12
1.1.5	Necessità di rivedere la LAG12
1.1.5.1	Interventi e iniziative parlamentari12
1.1.5.2	Rapporto del Consiglio federale "Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù"14
1.1.5.3	Le carenze della LAG15
1.1.6	La promozione dei fanciulli e dei giovani in ambito internazionale16
1.1.6.1	Attività del Consiglio d'Europa, dell'UE e dell'ONU16
1.1.6.2	La promozione dell'infanzia e della gioventù nei Paesi vicini17
1.2	Modo di procedere nell'elaborazione dell'avamprogetto19
1.3	Gli obiettivi e le caratteristiche più importanti della revisione totale19
1.3.1	Aspetti fondamentali19
1.3.2	Rafforzamento del potenziale integrativo e preventivo della promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione20
1.3.3	Rafforzamento del controllo tematico tramite gli aiuti finanziari della Confederazione20
1.3.4	Inclusione dei bambini della scuola dell'infanzia tra i gruppi di destinatari21
1.3.5	Iscrizione nella legge delle misure di sostegno e promozione in favore della Sessione federale dei giovani21
1.3.6	Sostegno ai Cantoni nell'attuazione e nello sviluppo dei loro interventi in materia di politica dell'infanzia e della gioventù e promozione dello scambio di informazioni ed esperienze e della collaborazione con i Cantoni e gli specialisti del settore21
1.3.7	Ruolo sussidiario della Confederazione rispetto ai Cantoni, ai Comuni e alle iniziative private23
1.3.8	Rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale23
2	Commento a singoli articoli 24
2.1	Titolo24
2.2	Sezione 1: Disposizioni generali24
2.3	Sezione 2: Aiuti finanziari a istituzioni responsabili private27
2.4	Sezione 3: Concessione di aiuti finanziari ai Comuni31
2.5	Sezione 4: Concessione e calcolo degli aiuti finanziari31
2.6	Sezione 5: Disposizioni procedurali33

2.7	Sezione 6: Scambio di informazioni e di esperienze, coordinamento e sviluppo delle competenze.....	33
2.8	Sezione 7: Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFG).....	34
2.9	Sezione 8: Disposizioni finali	35
3	Ripercussioni	36
3.1	Per la Confederazione	36
3.2	Per i Cantoni e per i Comuni.....	41
3.3	Per l'economia	41
4	Aspetti giuridici	41
4.1	Costituzionalità.....	41
4.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	42
4.3	Subordinazione al freno alle spese.....	42
4.4	Conformità alla legge sui sussidi	42
4.5	Delega di competenze legislative	42

1 Tratti fondamentali dell'avamprogetto

1.1 Contesto

1.1.1 Politica svizzera dell'infanzia e della gioventù

La politica svizzera dell'infanzia e della gioventù è caratterizzata dal modello federalista della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni. La competenza in questo settore spetta in prima linea ai Cantoni e ai Comuni. Le funzioni assunte dalla Confederazione in questo ambito sono limitate (ad es. promozione della salute e dello sport, promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e bambini). La politica dell'infanzia e della gioventù è inoltre strettamente collegata all'operato delle organizzazioni non governative e delle iniziative private.

Nel complesso va constatate profonde differenze d'impostazione tra i diversi approcci adottati in materia di politica dell'infanzia e della gioventù a livello cantonale. Le differenze si rispecchiano anche nelle disposizioni del diritto costituzionale e delle leggi in vigore. Circa la metà dei Cantoni ha riunito sotto il termine «politica dell'infanzia e della gioventù» entrambi i postulati della protezione e della promozione; diversi Cantoni hanno invece elaborato due politiche indipendenti e distinte, l'una in materia di protezione dell'infanzia e della gioventù e l'altra in materia di promozione dell'infanzia e della gioventù, ponendo altrimenti l'accento sull'uno o sull'altro settore (cfr. capitolo 1.1.2.2, 1.3.6).¹

Nel suo rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù»² approvato il 27 agosto 2008, il Consiglio federale definisce dal canto suo la moderna politica svizzera dell'infanzia e della gioventù come una politica della protezione, della promozione e della partecipazione, in virtù della Costituzione federale³ e della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo⁴.

Posti i tre principi fondamentali della protezione, della promozione e della partecipazione, si può distinguere tra una politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto e una in senso lato. In senso stretto, si tratta di una politica che versa contributi volti a garantire la protezione di fanciulli e giovani (ad es. contro abusi o offerte mediali) e la loro promozione nonché a consentirne un ruolo partecipativo (ad es. nell'ambito di strutture o progetti di partecipazione).

In senso lato, la politica dell'infanzia e della gioventù si fonda sulla considerazione che le condizioni di vita di fanciulli e giovani sono influenzate da molteplici fattori che rientrano nella competenza di diverse politiche settoriali a vari livelli e che riguardano tutte le fasce d'età. In ciò si manifesta il carattere tipicamente trasversale della politica dell'infanzia e della gioventù: il suo compito è garantire che le particolari esigenze di protezione e promozione, le prospettive e le richieste dei giovani vengano integrate in altre politiche settoriali consolidate (ad es. politica sociale, della sanità, dei trasporti).

Per poter attuare una politica dell'infanzia e della gioventù nel senso auspicato di una strategia integrata a livello federale e cantonale, nel rapporto summenzionato il Consiglio federale ha espresso la propria volontà di rafforzare l'impegno della Confederazione in materia. Ciò prevede in particolare un sostegno ai Cantoni nell'attività di definizione e sviluppo delle loro politiche dell'infanzia e della gioventù (cfr. capitolo 1.3.6). A livello federale esiste già, precisamente nell'ambito dell'Ufficio federale della assicurazioni sociali (UFAS), un servizio specializzato preposto primariamente alle questioni legate all'infanzia e alla gioventù, nella cui competenza – come da volere del Consiglio federale – potrebbe ricadere il compito di coordinare la materia a livello federale e fornire sostegno ai Cantoni (cfr. capitolo 1.3.8).

¹ Cfr. Stanislas Frossard, Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen, cahier de l'IDHEAP n°202, Chavannes-près-Renens, 2003.

² Rapporto del Consiglio federale «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù» del 27 agosto 2008, consultabile alla pagina http://www.bsv.-admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=it (cit. rapporto del Consiglio federale), pag. 3 ss.

³ Cfr. art. 11 cpv. 1 e art. 41 cpv. 1 lett. g Cost.

⁴ Convenzione del 20 novembre 1996 sui diritti del fanciullo, RS 0.107 (cit. Convenzione ONU sui diritti del fanciullo). Cfr. in particolare gli art. 3 lett. 2, 18 lett. 2, 19, 20, 23, 32-36, 39. Cfr. anche DTF 126 II 391 consid. 5d.

1.1.2 Promozione dell'infanzia e della gioventù nell'ambito delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani

La promozione dello sviluppo e dell'autonomia di fanciulli e giovani rappresenta un obiettivo centrale della politica dell'infanzia e della gioventù intesa in senso stretto. In applicazione dell'articolo 41 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale, la promozione dell'infanzia e della gioventù consiste nell'aiutare i fanciulli e i giovani a crescere acquisendo passo dopo passo la propria indipendenza, autonomia e responsabilizzazione sociale, e nel fornire loro il sostegno necessario per integrarsi socialmente, culturalmente e politicamente. In quest'ottica si rivelano fondamentali il concorrere delle tre dimensioni assistenza, educazione e formazione nell'ambito familiare, extrafamiliare, scolastico ed extrascolastico, come pure i reciproci condizionamenti.

Ciò che distingue la politica dell'infanzia e della gioventù in senso lato da quella più in senso stretto è che quest'ultima include tutte le forme di sostegno a iniziative, servizi, enti e istituzioni responsabili di attività extrascolastiche con fanciulli e giovani che perseguono gli obiettivi menzionati sopra. In quest'ottica assumono il ruolo di attori principali le associazioni e organizzazioni giovanili, le istituzioni dedite alle attività extrascolastiche aperte nonché – conformemente all'impostazione federalista della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù – i servizi pubblici a livello cantonale e comunale. Per il suo obiettivo di creare condizioni ideali nelle quali fanciulli e giovani possano svilupparsi e maturare, la politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto si discosta anche dalla politica pubblica della protezione e dell'assistenza all'infanzia e alla gioventù, che è orientata sulla messa a punto di misure protettive e sulla risoluzione di problemi concreti legati a situazioni di pericolo o bisogno.⁵

Nella fase cruciale della ricerca della propria identità, che per alcuni corrisponde anche all'abbandono della casa genitoriale e che coincide con la conclusione della scuola dell'obbligo, l'inizio della formazione professionale o degli studi, le organizzazioni giovanili e i gruppi ricreativi, le associazioni sportive e gli oratori rivestono da tempo un ruolo importante nella socializzazione dei giovani. Questi spazi ricreativi, formativi e del tempo libero esterni alle strutture scolastiche offrono un contesto organizzato e danno ai giovani l'opportunità di impegnarsi in progetti e iniziative autonomi, coltivando gli interessi personali, sviluppando le loro facoltà intellettive ed emotive e la loro creatività, imparando ad assumersi responsabilità sociali e ad acquisire competenze chiave, le cosiddette soft skill (ad es. capacità di lavorare in gruppo, capacità comunicative e di gestione dei conflitti, spirito imprenditoriale, motivazione) per riuscire a integrarsi socialmente e professionalmente. Le attività extrascolastiche sono destinate non solo ai giovani, ma anche ai fanciulli a partire dall'età della scuola materna. Questa fascia d'età comprendente scolari e bambini dell'asilo trova nelle attività e proposte extrascolastiche un contesto altrettanto favorevole e sicuro per sviluppare capacità e competenze individuali nonché promuovere il grado di autonomia, creatività e integrazione. I destinatari delle attività extrascolastiche sono dunque i fanciulli a partire dall'età della scuola dell'infanzia e i giovani fino ai 25 anni (cfr. capitolo 1.3.4 e art. 4).

Alla luce delle nuove sfide (cfr. capitolo 1.1.3), le attività extrascolastiche assumono oggi una rilevanza ancora più marcata che in passato. Puntando su una maggiore professionalità e talvolta specializzazione nei settori ad esempio dell'orientamento all'ambito sociale, della promozione della salute e delle attività sociali nelle scuole, le attività destinate a fanciulli e giovani diventeranno un partner sempre più importante per i Comuni e le scuole. Inoltre, grazie all'impegno profuso dalle istituzioni responsabili private e alla cooperazione costruttiva di servizi privati e pubblici, le attività extrascolastiche di fanciulli e giovani sono oggi fortemente radicate nella società.

1.1.2.1 Istituzioni responsabili private e relativi campi d'attività

Associazioni giovanili, organizzazioni giovanili ed istituzioni responsabili delle attività giovanili aperte

In Svizzera sono numerose le organizzazioni che operano nel settore delle attività extrascolastiche rivolte a bambini e giovani. Tra quelle di più vecchia data si contano soprattutto le grandi associazioni giovanili: il movimento scoutistico, la Jungwacht&Blauring e la CEVI. Fondato oltre 100 anni fa, il Mo-

⁵ Cfr. rapporto del Consiglio federale, loc. cit., pag. 21.

vimento Scout Svizzero conta oggi più di 40'000 membri, mentre la Jungwacht & Blauring, forte di 31'000 associati, è la maggiore associazione giovanile cattolica elvetica. La CEVI Schweiz, che conta 16'000 membri, è un movimento giovanile cristiano interconfessionale, parte della rete mondiale di YMCA/YWCA (Young Men's Christian Association/Young Women's Christian Association). Accanto a queste operano organizzazioni giovanili appartenenti a tutti i maggiori partiti politici, vari gruppi d'ispirazione religiosa e diverse fra organizzazioni sindacali e professionali e associazioni del personale. Si è inoltre contemporaneamente venuto a creare sul territorio un ampio e variegato spettro di associazioni giovanili, aventi talvolta portata nazionale talvolta raggio d'azione (linguistico-)regionale, che agiscono in differenti ambiti: scambio fra giovani, difesa dei diritti dell'uomo, educazione alla pace, attività estive, protezione dell'ambiente e della natura, sport, cultura, musica e media. I termini «associazione giovanile» e «organizzazione giovanile» sono perlopiù utilizzati come sinonimi. Una caratteristica strutturale che spesso contraddistingue le organizzazioni ed associazioni giovanili attive a livello sovraregionale sta tuttavia nel possedere un'istituzione nazionale mantello avente sottostrutture cantonali e locali. Oggi le organizzazioni giovanili sostenute annualmente dalla Confederazione con contributi di natura strutturale e sussidi alle attività ordinarie sono circa 110. Una trentina riceve invece aiuti finanziari finalizzati alla formazione continua e al perfezionamento professionale di monitori che operano a titolo volontario o onorifico.

Negli ultimi dieci anni sono inoltre sorte a livello nazionale diverse nuove organizzazioni, che hanno considerevolmente ampliato la gamma delle offerte esistenti nell'ambito delle attività giovanili con proposte annoverabili nelle categorie delle attività aperte e dell'animazione socio-culturale. La linea di demarcazione che separa le attività aperte o d'animazione socio-culturale da forme d'attività giovanili di tipo associativo sta nella possibilità di accedere a un ventaglio estremamente variato di proposte senza che i bambini o i giovani che vi partecipano debbano necessariamente essere membri di una società o rispondere ad altri requisiti. Mentre però le attività giovanili aperte si intendono come un settore dell'azione sociale professionale avente un riferimento socio-ambientale e un compito socio-culturale specifico, l'animazione socio-culturale è invece volta a promuovere la coabitazione sociale e culturale di tutti i gruppi di popolazione e d'età che vivono all'interno di una comunità.

Dal 1998, nel settore delle attività giovanili aperte, opera in particolare l'associazione Infoklick. Attiva a livello nazionale e concepita come centro d'informazione e di servizi rivolto a bambini e giovani di qualsiasi condizione sociale o economica ed aperto a iniziative giovanili di ogni tipo, l'associazione si fa carico, dietro mandato, dell'attuazione di compiti di promozione della gioventù per conto di diversi Cantoni. Dal 2003 è pure presente nel settore l'associazione mantello per il lavoro giovanile aperto (DOJ), che rappresenta tutte le strutture cantonali, regionali e locali che offrono attività giovanili a livello nazionale. A differenza delle altre associazioni mantello che operano in quest'ambito, la DOJ non conta tra i suoi aderenti unicamente istituzioni responsabili private, ma soprattutto istituzioni pubbliche o istituzioni responsabili private finanziate quasi esclusivamente con fondi pubblici. È peraltro da notare che, malgrado l'indirizzo nazionale dell'associazione, la maggior parte dei membri della DOJ sono finora organizzazioni svizzero-tedesche.⁶ La ragione di ciò potrebbe stare in particolare nelle diversità esistenti tra regioni linguistiche quanto all'interpretazione del concetto e alle forme d'attività. Nella Svizzera francofona è ad esempio più corrente la dicitura «animazione socio-culturale». Per organizzazioni del settore come la *Plateforme Romande de l'animation socioculturelle*, quello delle attività giovanili è in effetti un settore d'intervento sì importante ma non il solo, tanto più se si considera che nella fattispecie la *Plateforme Romande* è contemporaneamente associazione professionale e associazione mantello delle istituzioni (di formazione) attive in materia di animazione socio-culturale.

Associazioni mantello di portata nazionale

Le associazioni mantello ad indirizzo nazionale hanno quale compito prioritario quello di armonizzare a livello svizzero gli interessi delle svariate organizzazioni giovanili ed istituzioni responsabili che operano nell'ambito delle attività giovanili extrascolastiche, svolgendo compiti di collegamento, informazione e rappresentanza, contribuendo all'innovazione e alla garanzia della qualità delle attività extrascolastiche destinate a bambini e giovani e promuovendo inoltre la cooperazione internazionale nel settore.

⁶ Diversi progetti di allargamento al Ticino e alla Svizzera romanda sono attualmente in corso. Ha già aderito alla DOJ una rete cantonale ticinese, ma contatti preliminari in questo senso sono stati stabiliti anche nei Cantoni Vaud, Vallese e Friburgo.

Le organizzazioni che hanno statuto di associazione mantello sono attualmente cinque: la Federazione svizzera delle associazioni giovanili (FSAG), l'associazione mantello per il lavoro giovanile aperto (DOJ), l'Associazione mantello delle associazioni di scambio tra i giovani (Intermundo), la Dachverband der Schweizer Musikclubs (Petzi) e la Federazione svizzera dei parlamenti dei giovani (FSPG).

Tra queste, in virtù della loro base d'aderenti (la prima rappresenta circa 500'000 fra fanciulli e giovani affiliati alle strutture associative, la seconda circa 150'000 fra fanciulli e giovani che fruiscono delle strutture attive nel campo delle attività giovanili aperte), la FSAG e la DOJ sono i principali interlocutori della Confederazione nelle questioni concernenti l'elaborazione e lo sviluppo concettuale e legislativo delle attività extrascolastiche destinate ai giovani. La FSAG, in particolare, assolve al contempo importanti funzioni di rappresentanza internazionale della gioventù svizzera attraverso la partecipazione al Forum europeo dei giovani, in cui siede in qualità di membro, l'impegno profuso in seno al Joint Council del Consiglio d'Europa e la cooperazione a iniziative del DFAE volte a far valere le istanze giovanili presso l'ONU. La portata e le strutture organizzative proprie alle associazioni mantello fanno inoltre sì che, in caso di bisogno, queste possono essere chiamate ad eseguire anche compiti di competenza della Confederazione (la FSA, ad esempio, vaglia su mandato dell'UFAS le richieste di sovvenzione inoltrate da organizzazioni giovanili e assegna su mandato della DSC sussidi di progetto; Intermundo dirige invece, su mandato della SER, il servizio di coordinamento «Gioventù in azione» che gestisce la partecipazione indiretta all'omonimo programma UE; cfr. punto 1.1.6.1).

1.1.2.2 Istituzioni responsabili pubbliche e relativi campi d'attività

Comuni, Cantoni e Confederazione

La struttura organizzativa, le attività e i mezzi finanziari delle amministrazioni pubbliche attive nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù variano spesso notevolmente da un capo all'altro della Svizzera. A livello cantonale la promozione dei fanciulli e dei giovani è perlopiù demandata ai dipartimenti dell'istruzione o delle opere sociali, non di rado come parte della protezione della gioventù. Fra Cantone e Cantone vigono dunque strutture e approcci assai differenti in materia di promozione dei fanciulli e dei giovani: in alcuni sono stati creati posti per delegati alla gioventù, in altri esistono commissioni specializzate in materia di politica dell'infanzia e dei giovani. Analoga appare la situazione nelle Città e nei Comuni, dove le questioni dell'infanzia e della gioventù sono spesso trattate da unità amministrative legate al settore scolastico o impegnate nella promozione delle famiglie, dello sport, della cultura e dell'integrazione. Nelle città, quantomeno in quelle di medie e grandi dimensioni, esistono strutture comunali professionali. Nei piccoli Comuni amministrati secondo un sistema di milizia, invece, a causa dei limitati mezzi finanziari a disposizione, realizzare strutture professionali che propongano offerte di promozione della gioventù è spesso possibile solo attraverso la cooperazione con Comuni vicini. Secondo informazioni raccolte dalla DOJ, circa un terzo di tutti i Comuni svizzeri dispongono di strutture che offrono attività giovanili aperte gestite e finanziate a livello municipale.

A livello federale sono diversi i servizi che si occupano di questioni giovanili. Il coordinamento è compito del Settore Questioni dell'infanzia, della gioventù e della vecchiaia dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (cfr. capitolo 1.3.8 e art. 19).

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG)

Ad occuparsi di questioni legate alla promozione dell'infanzia e della gioventù nel quadro del coordinamento intercantonale è la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), cui è aggregata la Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG). Quest'ultima si riunisce due volte l'anno ed assicura lo scambio di informazioni tra gli specialisti cantonali che si occupano di promozione dei bambini e dei giovani. Alla luce delle differenze e delle lacune che esistono in Svizzera in fatto di promozione della gioventù, la CDCG caldeggia in particolare l'introduzione di standard nazionali che definiscano il quadro cui dovrebbe improntarsi un'offerta di qualità adeguata ai bisogni ed ha elaborato una proposta in tal senso. Nella sua proposta, la Conferenza dei delegati chiede che la promozione dell'infanzia e della gioventù venga sancita a titolo giuridicamente vincolante sia a livello comunale che a livello cantonale e che gli obiettivi politici siano fissati in linee guida o documenti programmatici. Sia a livello cantonale che comunale, la CDCG reputa peraltro necessario

nominare dei delegati alla promozione della gioventù che fungano da figure di contatto e di riferimento, cui affiancare una commissione specializzata che si occupi delle questioni strategiche.⁷

Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG)

La Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG) è una commissione extraparlamentare permanente istituita dal Consiglio federale il 5 giugno 1978, il cui mandato trova base legale nell'articolo 4 della legge federale del 6 ottobre 1989 per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG) che così recita: «(1) Il Consiglio federale istituisce una commissione federale della gioventù che, per le autorità federali competenti: (a) segue la condizione giovanile in Svizzera; (b) esamina le misure adottabili; (c) prima che siano emanate importanti disposizioni di diritto federale, dà il proprio parere circa le ripercussioni che queste avranno sui giovani. (2) La commissione può presentare proposte di propria iniziativa.»⁸ Con decreto federale del 26 settembre 2003, questo mandato è stato allargato anche ai fanciulli, rimanendo per altro invariato nelle linee di fondo (cfr. commento all'art. 21).

1.1.3 Sfide per la promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione

1.1.3.1 Evoluzione sociale e sviluppo economico

L'evoluzione sociale e lo sviluppo economico prodottisi negli ultimi decenni pongono la politica, e quindi anche la promozione, dell'infanzia e della gioventù, di fronte a numerose sfide. Quelle rilevanti ai fini dell'impostazione della politica di promozione vengono però soprattutto dalle trasformazioni intervenute nel contesto di vita dei bambini e dei giovani che il Consiglio federale illustra nel suo rapporto (cfr. punto 1.1.5.2):⁹

Fase della giovinezza

La fase della vita che usiamo chiamare giovinezza si è allungata. La transizione dal mondo della scuola e della formazione a quello del lavoro ed il passaggio dalla dipendenza dalla famiglia alla vita autonoma avvengono secondo schemi meno rigidi e assumono forme più differenziate. Questi cambiamenti schiudono ai giovani adulti un maggior numero di possibilità e di opportunità, ma comportano anche incertezze ed il rischio che dover tracciare autonomamente il proprio percorso biografico sia per loro una difficoltà insormontabile. Età di passaggio per antonomasia, la giovinezza è una fase di transizione caratterizzata da sbalzi e interruzioni e può essere descritta come una sorta di tiro alla fune tra forze di segno opposto: da una parte le esigenze di una società fondata sulla conoscenza e sul rendimento, dall'altra le lusinghe di una società improntata al consumo e al divertimento. Per garantirsi delle prospettive di futuro in un contesto del genere, un giovane deve dunque sapere come muoversi sul terreno. E sapere, in questo caso, non significa soltanto conseguire un adeguato titolo di formazione, ma anche acquisire competenze personali e interpersonali ed intessere una solida rete di relazioni sociali. Particolarmente esposti ai rischi sono dunque, in special modo, i giovani appartenenti a fasce sociali sfavorite e con scarso livello d'istruzione e i giovani con background migratorio.

Sistema educativo e formativo

Per funzionare, una piazza finanziaria ed economica altamente evoluta com'è quella svizzera non può che fare affidamento su lavoratori ben formati, qualificati e motivati, il che innalza l'asticella delle esigenze cui deve rispondere il sistema educativo e formativo elvetico. Ciò che occorre fare, anche in quest'ambito, è dunque garantire un accesso non discriminatorio a posti d'apprendimento e di formazione a tutti i giovani qualificati, offrendo pari opportunità ai giovani più svantaggiati. La Confederazione e i Cantoni hanno già intrapreso diversi sforzi volti ad adeguare l'apparato educativo istituzionale ai profondi cambiamenti intervenuti sul piano professionale e nel mondo del lavoro. Da menzionare a questo proposito sono la revisione 2002 della legge sulla formazione professionale (LFPr), l'introduzione nella Costituzione di un nuovo articolo sulle scuole universitarie (art. 63a Cost.) e l'armonizzazione dei cicli scolastici obbligatori nel quadro del progetto HarmoS. L'apparato educativo istituzionale mostra tuttavia i suoi limiti quando si tratta di trasmettere le cosiddette *soft skill* (cfr. punto

⁷ Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG), Standards für die Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz. Progetto, settembre 2007. Riguardo agli standard la CDPE non si è finora ancora pronunciata.

⁸ RS 446.1.

⁹ Cfr. Rapporto del Consiglio federale, *loc.cit.*, p. 7 ss.

1.1.2), oggi tanto necessarie sul mercato del lavoro. Queste competenze non vengono necessariamente acquisite modo per via cognitiva, ma scaturiscono da una combinazione di esperienze, conoscenze, capacità e comportamenti. Promuovere e sostenere in modo mirato offerte di apprendimento extrascolastiche adeguate, che vadano ad integrare il sistema educativo e formativo istituzionale, è perciò di particolare importanza.

Economia globalizzata

L'economia globalizzata ha sempre più bisogno di una forza lavoro che disponga di conoscenze linguistiche, esperienze professionali e competenze interculturali apprese all'estero. Il bagaglio di sapere acquisito attraverso la mobilità diventa d'altronde un requisito sempre più indispensabile per accedere ad uno spazio economico e ad un mercato del lavoro internazionalizzati e altamente tecnologici. I programmi di scambio, vuoi condotti sotto forma di soggiorno di studio o di stage professionali, vuoi nel quadro di attività di volontariato internazionali, danno ai giovani la possibilità di raccogliere le esperienze necessarie a compiere questo passo. La sfida cui è posta di fronte in questo campo la politica di promozione della Confederazione sta piuttosto nel garantire, anche e soprattutto ai giovani svantaggiati, una valida opera di assistenza e di collocamento.

Dinamiche migratorie

A seguito dei movimenti migratori avutisi negli scorsi anni, oggi il 21-25 per cento dei fanciulli e dei giovani di età compresa tra 0 e 19 anni che vivono in Svizzera sono stranieri. Oltre i due terzi di questi sono nati in Svizzera, ma più della metà dei giovani che non possiedono passaporto elvetico proviene da Paesi non membri dell'UE né dell'AELS, senza contare i molti giovani svizzeri con background migratorio non censiti dalle statistiche. Queste cifre mostrano che quella dell'integrazione è una sfida di lungo periodo, cui possono però prestare un contributo importante sia le attività extrascolastiche sia la politica di promozione della Confederazione.

1.1.3.2 Pari opportunità per bambini e giovani disabili

Un'ulteriore sfida per la politica della Confederazione in materia di promozione dell'infanzia e della gioventù viene dall'integrazione di bambini e giovani disabili.

Dacché è stata introdotta una normativa specifica in materia di pari trattamento dei disabili (art. 8 cpv. 2 e 4 Cost; legge sui disabili) i legislatori sono tenuti, tanto sul piano federale quanto su quello cantonale, ad eliminare gli svantaggi cui sono confrontati i disabili e creare condizioni quadro che contribuiscano a migliorare la loro partecipazione a tutti gli ambiti della vita sociale. Nell'attuazione di quest'obbligo un ruolo decisivo spetta, oltre che all'integrazione scolastica, anche alle attività extrascolastiche. È nell'ambito di queste, infatti, che i bambini e i giovani hanno precocemente occasione, non solo di vivere la parità e l'integrazione con gli altri, siano essi o meno disabili, ma anche di vivere la disabilità come un fatto normale.

Oggi, le offerte di attività extrascolastiche aperte sia ai fanciulli e giovani normalmente abili sia a quelli diversamente abili costituiscono ancora un'eccezione. La sfida per la politica di promozione della Confederazione consiste dunque, su questo fronte, nel contribuire ad abbattere per quanto possibile le barriere tra bambini e giovani con e senza disabilità, sperimentando e sostenendo offerte che tengano conto in un quadro comune dei bisogni di tutti i bambini e i giovani.

Alla luce di queste sfide la politica e gli ambienti specializzati chiedono da tempo un maggiore impegno della Confederazione nei confronti dei Cantoni e delle associazioni giovanili (cfr. punti 1.1.5.1 e 1.1.5.2). In sede di elaborazione di una nuova legge sulla promozione dell'infanzia e della gioventù si tratta dunque di incoraggiare a livello nazionale e in collaborazione con gli attori che operano nell'ambito delle politiche giovanili proposte di attività extrascolastiche differenziate, sostenendo inoltre l'integrazione di tutti i bambini e i giovani nelle offerte in materia di attività del tempo libero (cfr. punto 1.3.2).

1.1.4 Attuali basi legali della promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione

Le attuali attività della Confederazione nel settore della promozione dei fanciulli e dei giovani si fondano sulla legge federale del 6 ottobre 1989 per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG)¹⁰, la quale disciplina appunto la promozione da parte della Confederazione delle attività extrascolastiche d'interesse nazionale (art. 1 LAG).

Oggi giorno, in virtù della LAG, la Confederazione sostiene le offerte e le attività di coordinamento delle associazioni mantello e delle organizzazioni di interesse nazionale, la formazione di monitori che operano a titolo volontario o onorifico e le iniziative condotte in forma di progetti autonomi e a complemento delle regolari attività dalle istituzioni responsabili che operano in ambito extrascolastico. Il sostegno avviene principalmente attraverso sussidi annuali globali e sussidi a progetti specifici, per un ammontare che negli ultimi anni è stato pari in media a 6,6 milioni di franchi. Conformemente all'articolo 1 dell'ordinanza sulle attività giovanili (OAG), i crediti annuali stanziati per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche sono erogati di norma per il 90 per cento come sussidi finanziari annui e per il 10 per cento come sussidi a singoli progetti.¹¹ Negli ultimi due decenni, grazie a questi strumenti, la LAG ha pertanto giocato un ruolo importante nella promozione delle attività giovanili di interesse nazionale.

Sul piano del diritto costituzionale, la LAG si fondava originariamente sulla delega implicita della promozione della cultura alla Confederazione.¹² Con la nuova Costituzione federale del 1999 l'importanza socio-politica delle attività extrascolastiche che coinvolgono bambini e giovani è stata espressamente riconosciuta anche a livello costituzionale: l'articolo 67 capoverso 2 Cost. sancisce esplicitamente la competenza finora implicita della Confederazione in materia di promozione dell'infanzia e della gioventù, dando così di riflesso una base costituzionale anche alla LAG. Conformemente a questa disposizione la Confederazione può, «a complemento delle misure cantonali, sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti». L'articolo 67 capoverso 2 Cost. accorda di conseguenza alla Confederazione una competenza parallela e sussidiaria in materia di sostegno alle attività di promozione e di partecipazione di bambini e giovani¹³. In quest'ambito la Confederazione può dunque agire sia integrando misure cantonali sia operare di propria iniziativa in settori non coperti dai Cantoni. Non ha invece alcuna competenza per impartire ai Cantoni disposizioni vincolanti quanto all'assetto materiale delle politiche giovanili né per obbligarli ad agire in quest'ambito. L'impostazione della politica dell'infanzia e della gioventù, e con essa anche quella della promozione delle attività giovanili, rimane dunque prioritariamente un settore di competenza e d'intervento dei Cantoni e dei Comuni.

1.1.5 Necessità di rivedere la LAG

1.1.5.1 Interventi e iniziative parlamentari

Di recente sono stati inoltrati diversi interventi e iniziative parlamentari che chiedono un ruolo più attivo della Confederazione nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù¹⁴ oppure l'adozione di provvedimenti per promuovere la partecipazione dei bambini e dei giovani¹⁵ o per proteggerli¹⁶. Il presente avamprogetto relativo alla revisione totale della LAG, all'origine del quale vi sono sostanzialmente le mozioni del consigliere nazionale Claude Janiak e della consigliera nazionale Ursula Wyss, adempie, nei limiti delle competenze assegnate alla Confederazione dalla Costituzione – unitamente ad altri provvedimenti adottati dal Consiglio federale¹⁷ –, anche le richieste contenute nella versione

¹⁰ RS 446.1. Va inoltre menzionata la legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità; RS 414.51, che costituisce la base per la partecipazione (per ora indiretta) al programma dell'UE «Gioventù in azione»; al riguardo vedi anche il capitolo 1.1.6.1.

¹¹ RS 446.11.

¹² FF 1988 I 641, 676.

¹³ Cfr. Gerhard Schmid/ Markus Schott, St. Galler Kommentar, Art. 67, n. Rz. 7, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastrorandi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich usw., 2. Aufl., 2008.

¹⁴ Cfr. di seguito la mozione Amherd 07.3033 e l'iniziativa parlamentare Amherd 07.402.

¹⁵ Cfr. di seguito le mozioni Wyss 00.3400 e 01.3350. Cfr. anche il postulato Galladé 05.3885 (liquidato).

¹⁶ Mozione Hubmann 07.3119 (accolta), postulato CAG-N 03.3188 (trasmesso), interpellanza Simoneschi-Cortesi 05.3126 (tolta di ruolo), mozione Savary Géraldine 05.3882 (respinta), iniziativa parlamentare Vermot-Mangold 06.419 (liquidata).

¹⁷ Vanno menzionati il rapporto del Consiglio federale "I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media", approvato il 20 maggio 2009, e il programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile ivi con-

modificata dal Consiglio degli Stati della mozione Amherd relativa ad una legge federale concernente il promovimento e la protezione dell'infanzia e dei giovani.

Mozione 00.3469 Claude Janiak – Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e dei giovani

La mozione inoltrata il 27 settembre 2000 dal consigliere nazionale Claude Janiak chiede che la Confederazione emani una legge quadro che crei i presupposti per una politica svizzera più coordinata dell'infanzia e della gioventù e incarichi i Cantoni di mettere a punto una capillare politica di promozione giovanile. La Confederazione deve inoltre istituire un ufficio di coordinamento e di sostegno ai Cantoni che disponga di una struttura partecipativa, ossia coinvolga bambini e giovani nei dibattiti e nelle decisioni. Nel parere del 4 dicembre 2000 il Consiglio federale, pur condividendo in gran parte le valutazioni e le richieste contenute nell'intervento, rilevava che un'accurata realizzazione di quanto chiesto avrebbe richiesto tempo e che per questo era opportuno trasformare la mozione in postulato. Il 26 novembre 2001 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione; il 18 giugno 2002 il Consiglio degli Stati, aderendo alla proposta del Consiglio federale, ha accolto la mozione sotto forma di postulato.

Mozione 00.3400 Ursula Wyss – Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica

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

Entrambe le mozioni della consigliera nazionale Ursula Wyss concernono la partecipazione politica dei giovani. La mozione del 23 giugno 2000 (00.3400) chiede l'adozione di provvedimenti per accrescere tale partecipazione, quella del 21 giugno 2001 (01.3350) l'introduzione di un diritto di proposta per la Sessione federale dei giovani. Riguardo al primo intervento l'Esecutivo si è detto disposto a far esaminare provvedimenti volti a migliorare la partecipazione politica dei giovani e a valorizzare la Sessione federale dei giovani. Esso ha invece respinto la concessione a quest'ultima di un diritto di proposta formale ritenendo la richiesta inadeguata. Il 26 novembre 2001 (00.3400) e il 30 settembre 2002 (01.3350) le mozioni sono state approvate dal Consiglio nazionale sotto forma di postulato.

Mozione 07.3033 Viola Amherd – Legge federale concernente il promovimento e la protezione dell'infanzia e dei giovani

La mozione depositata l'8 marzo 2007 dalla consigliera nazionale Viola Amherd chiede una legge quadro che definisca a livello federale in particolare gli ambiti relativi al promovimento, disciplini le disposizioni in materia di protezione in modo uniforme, colmi le lacune esistenti nelle leggi specifiche e definisca la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Il 30 maggio 2007 il Consiglio federale ha respinto la mozione, in quanto i lavori necessari per la realizzazione del postulato Janiak (00.3469) erano ancora in corso. Il 19 dicembre 2007 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione. Il 18 dicembre 2008 il Consiglio degli Stati ha approvato una versione modificata rispetto a quella accolta dalla Camera prioritaria. In questa nuova versione si è rinunciato a chiedere una legge quadro specifica. In compenso il Consiglio degli Stati, viste le misure proposte dal Consiglio federale nel rapporto del 27 agosto 2008 (cfr. n. 1.1.5.2), ha chiesto una revisione della LAG. L'8 maggio 2009 la commissione incaricata dell'esame preliminare ha espresso la sua approvazione; l'11 giugno 2009 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione nella versione accolta dal Consiglio degli Stati.

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

L'iniziativa parlamentare inoltrata il 12 marzo 2007 dalla consigliera nazionale Viola Amherd chiede di completare l'articolo 67 della Costituzione federale con un capoverso 1bis dal tenore seguente: «La Confederazione può emanare disposizioni per il promovimento dell'infanzia e dei giovani nonché sulla loro protezione». Il 2 novembre 2007 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) del Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito all'iniziativa, mentre il 14 ottobre 2008, dopo aver discusso del rapporto del Consiglio federale (cfr. n. 1.1.5.2), la CSEC del Consiglio degli Stati l'ha respinta. Il 20 novembre 2008 la CSEC-N ha deciso di confermare la sua decisione iniziale. Infine, il 5 marzo 2009 anche il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa. Il 12 maggio 2009 la CSEC-S ha riconsiderato la sua decisione e dato seguito all'iniziativa.

tenuto nonché l'ordinanza del Consiglio federale volta a sostenere misure di prevenzione e di sensibilizzazione per la protezione dell'infanzia e della gioventù e per i diritti del fanciullo, attualmente in fase di elaborazione.

Mozione 07.3664 Chantal Galladé – Strategia nazionale generale per una politica dell'infanzia e della gioventù

La mozione inoltrata il 4 ottobre 2007 dalla consigliera nazionale Chantal Galladé chiede al Consiglio federale di formulare i contenuti di una strategia nazionale generale per una politica dell'infanzia e della gioventù. Il 7 dicembre 2007 il Consiglio federale, analogamente a quanto aveva proposto per la mozione Amherd, ha respinto la mozione, in quanto i lavori necessari per la realizzazione del postulato Janiak (00.3469) non erano ancora ultimati. Il 19 dicembre 2007 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione; il 18 dicembre 2008 il Consiglio degli Stati l'ha invece respinta ritenendo che il rapporto del Consiglio federale summenzionato, consegnato nel frattempo, avesse adempiuto le richieste dell'autrice della mozione.

1.1.5.2 Rapporto del Consiglio federale "Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù"

Il 27 agosto 2008, il Consiglio federale ha adottato il rapporto "Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù", in risposta ai postulati Janiak (00.3469) e Wyss (00.3400 e 01.3350) e fatto riferimento, in più punti, alla critica mossa da diversi attori all'impostazione della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù. In particolare, vanno citati lo studio Frossard (2003)¹⁸, il rapporto della CFG "Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik" (2000)¹⁹ e il "Manifest für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik" (2006) del gruppo di lavoro per la legge quadro, formato da diverse organizzazioni giovanili, dalla CFG e dalla CDCG.²⁰

Nel suo rapporto, il Consiglio federale, sulla base della Costituzione federale (art. 11 e 41 cpv. 1 lett. g) e della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, definisce la politica dell'infanzia e della gioventù come una politica fondata su tre pilastri: tutela, promozione dello sviluppo e dell'autonomia e coinvolgimento nelle discussioni e nel processo decisionale (partecipazione) (cfr. capitolo 1.1.1). Il rapporto cita le sfide che la politica dell'infanzia e della gioventù deve affrontare per rimanere al passo con l'evoluzione della società, dell'istruzione, della tecnica, dell'economia e della migrazione (cfr. capitolo 1.1.3) e ne illustra i problemi dal punto di vista di diversi attori. Analizza le basi costituzionali e di diritto internazionale e presenta la situazione attuale e le misure già in essere a livello federale e cantonale. La conclusione è che la politica dell'infanzia e della gioventù può essere ottimizzata e che le basi legali vigenti vanno aggiornate al mutato quadro sociale. In particolare, la Confederazione non sfrutta a sufficienza il potenziale di prevenzione ed integrazione delle attività extrascolastiche per fanciulli e giovani.

Al contempo, il Consiglio federale respinge la richiesta di una legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, avanzata nel postulato Janiak. Anche a prescindere dalla mancanza dei necessari presupposti di diritto costituzionale, il Governo ritiene infatti inappropriato imporre ai Cantoni norme vincolanti in materia di politica dell'infanzia e della gioventù (cfr. capitolo 1.1.4): i provvedimenti volti alla protezione, alla promozione e alla partecipazione di fanciulli e giovani devono tenere conto per molti aspetti delle specificità locali e cantonali, su cui devono fondarsi. Per quanto concerne la richiesta di creare un'unità organizzativa con mansioni di coordinamento, il Consiglio federale rimanda all'unità dell'UFAS responsabile per le questioni concernenti l'infanzia e la gioventù. Per motivi costituzionali e di politica statale, il Consiglio federale ritiene problematico concedere un diritto formale di proposta alla Sessione federale dei giovani, come richiesto dal postulato Wyss (01.3350), in particolare perché la Sessione dei giovani, non essendo una rappresentanza eletta, manca della necessaria legittimità politica.

¹⁸ Frossard, loc. cit. Lo studio conclude che il potenziale educativo e preventivo delle attività giovanili extrascolastiche viene sfruttato troppo poco dai Cantoni e che si trascura il coordinamento delle questioni giovanili. Si invita la Confederazione a provvedere ad un maggiore coordinamento e ad introdurre incentivi finanziari per lo sviluppo di un'organizzazione coerente a livello cantonale.

¹⁹ Documento di discussione della Commissione federale per la gioventù (oggi: CFG): Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Aprile 2000; disponibile all'indirizzo: http://www.cfg.admin.ch/c_data/d_00_Gr_KiJupo.pdf. La CFG chiede un ruolo attivo ed innovativo della Confederazione nella politica dell'infanzia e della gioventù. Per poter parlare di una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù, si dovrebbero compensare deficit tematici, organizzativi e strutturali a livello federale.

²⁰ Cfr. http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf. In esso si critica in particolare la mancanza di collaborazione tra Cantoni e Comuni. Strutture parallele inutili farebbero sprecare risorse già scarse. Mancherebbe un controllo di ordine generale della politica dell'infanzia e della gioventù e pertanto fanciulli e giovani avrebbero chance diverse, a seconda del luogo in cui vivono.

Le misure proposte

Il Consiglio federale condivide però la valutazione che l'attività della Confederazione nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù vada migliorata ed ampliata e che questo possa contribuire alla protezione, alla promozione e all'integrazione di tutti i fanciulli e giovani nella nostra società. Allo scopo propone i seguenti provvedimenti: da un lato, gli attuali compiti della Confederazione in materia di protezione e diritti del fanciullo, ai sensi dell'articolo 386 CP, dovranno essere precisati e disciplinati in un'ordinanza del Consiglio federale. Dall'altro, una revisione totale della LAG provvederà a colmare le lacune esistenti nel campo della promozione e della partecipazione. La revisione totale comprenderà i seguenti punti fondamentali: la promozione di attività giovanili (anche innovative) aperte, l'iscrizione nella legge del sostegno della Confederazione alla Sessione dei giovani come forma di partecipazione politica e la promozione della partecipazione dei giovani di ogni estrazione sociale; il sostegno finanziario ai Cantoni nella concezione e attuazione della politica dell'infanzia e della gioventù e la promozione dello scambio di informazioni e di esperienze tra i tre livelli statali e gli attori del settore. Per garantire la maggior coerenza ed efficienza possibile alla politica federale dell'infanzia e della gioventù e per migliorare il coordinamento orizzontale, il Consiglio federale propone anche una maggiore collaborazione ed un più intenso scambio di informazioni tra gli organi federali che si occupano di questioni concernenti l'infanzia e la gioventù.

1.1.5.3 Le carenze della LAG

Va detto innanzitutto che gli obiettivi perseguiti con la LAG e cioè il riconoscimento e la valorizzazione delle attività giovanili extrascolastiche come importante attività culturale e sociale e l'istituzionalizzazione della partecipazione delle associazioni giovanili e del congedo giovanile (cfr. art. 329e CO) sono stati conseguiti.²¹ La legge attualmente in vigore non riesce invece a rispondere adeguatamente a molte delle sfide poste dai più recenti sviluppi sociali ed economici alle attività extrascolastiche per fanciulli e giovani (cfr. capitolo 1.1.3). Stando al rapporto del Consiglio federale (cfr. capitolo 1.1.5.2), le carenze della LAG sono individuabili in particolare nei seguenti ambiti:

Eccessiva centralità delle associazioni giovanili

La LAG è orientata sulle attività e sulla promozione finanziaria delle associazioni giovanili, sebbene il dettato dell'articolo 67 capoverso 2 Cost. non includa solo le attività giovanili associative ma anche le attività aperte a tutti i fanciulli e gli adolescenti. In questo modo si sfrutta solo in misura limitata il potenziale di integrazione e prevenzione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani dal momento che, parallelamente alla diversificazione delle condizioni di vita e al cambiamento del comportamento dei giovani nel tempo libero, anche il ventaglio delle offerte di attività extrascolastiche giovanili si è considerevolmente ampliato (cfr. capitolo 1.1.2.1). E' aumentata in particolare la domanda di attività aperte e animazione socioculturale proposte da professionisti, ma accessibili senza dover aderire ad un'associazione specifica o soddisfare prerequisiti particolari. Inoltre, anche l'attività delle associazioni di fanciulli e giovani evolve e i confini tra le attività giovanili associative e quelle aperte diventano sempre più labili.

Orientamento poco mirato degli aiuti finanziari

Per soddisfare i requisiti necessari per percepire gli aiuti finanziari ai sensi della LAG basta che il richiedente sia principalmente dedito ad attività giovanili extrascolastiche senza scopo lucrativo e che il suo campo d'azione si estenda a più d'un Cantone oppure a una regione linguistica (cfr. art. 2 e 3 LAG). La LAG consente quindi solo in misura molto limitata di subordinare gli aiuti finanziari a contenuti e strategie e rendere così efficace ed efficiente l'assegnazione dei mezzi a disposizione. Questo significa che la Confederazione ha scarsa influenza sull'orientamento tematico e sulla qualità delle attività delle istituzioni che finanzia. Soprattutto nel caso delle sovvenzioni versate alle istituzioni più piccole si pone quindi la questione fondamentale della conciliabilità con il principio costituzionale della sussidiarietà (art. 5a Cost.) nel rapporto tra Confederazione e Cantoni e con il diritto federale in materia di sussidi.

²¹ FF 1988 I 641, 668.

Carenza di strumenti per la collaborazione con Cantoni e Comuni

La LAG non si esprime sul rapporto tra Confederazione, Cantoni e Comuni nel campo delle attività extrascolastiche per fanciulli e giovani in particolare e della politica dell'infanzia e della gioventù in generale. Ai sensi della LAG, Cantoni e Comuni non sono considerati istituzioni responsabili: alla Confederazione mancano quindi gli strumenti necessari per poter collaborare con Cantoni e Comuni alla promozione di fanciulli e giovani. Data l'impostazione tutt'altro che unitaria della politica dell'infanzia e della gioventù a livello cantonale e comunale, è oggettivamente giustificato introdurre nel quadro del vigente ordinamento costituzionale delle competenze basi legali che consentano alla Confederazione di incentivare la promozione dello sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù e lo scambio di informazioni e di esperienze tra attori pubblici e privati.

1.1.6 La promozione dei fanciulli e dei giovani in ambito internazionale

1.1.6.1 Attività del Consiglio d'Europa, dell'UE e dell'ONU

Il Consiglio d'Europa quale importante attore nel campo della politica dell'infanzia e della gioventù

Attivo nel settore dal 1972, Consiglio d'Europa vanta un elenco notevole di contributi e successi nello sviluppo di una politica europea della gioventù ed offre sostegno ai propri Paesi membri, in forma di *policy review*, nello sviluppo di politiche nazionali per i giovani. Il Consiglio d'Europa offre molte opportunità di formazione, perfezionamento e scambio ai responsabili delle attività giovanili volontari, ai professionisti del settore e ai collaboratori delle pubbliche amministrazioni di ogni livello e gestisce a tale scopo due Centri europei della gioventù, a Strasburgo e a Budapest. Con la Fondazione europea per la gioventù, esso dispone di uno strumento per il sostegno finanziario delle organizzazioni giovanili europee e di progetti per i giovani. L'obiettivo di fondo è quello di contribuire ad elevare lo standard delle attività e della politica per la gioventù in Europa. Ad esempio, il Consiglio d'Europa ha elaborato un portafoglio per i responsabili delle attività giovanili e i professionisti del settore e sostiene la collaborazione nel campo della ricerca sui giovani. Il Consiglio d'Europa promuove una politica dell'infanzia e della gioventù che pone in primo piano la partecipazione dei giovani ed utilizza esso stesso per i propri processi decisionali il cosiddetto modello del *co-management*: in un comitato congiunto (*joint council*) siedono sia rappresentanti dei giovani che rappresentanti dei Paesi membri e decidono insieme le attività annuali e i temi fondamentali per il Consiglio d'Europa nell'ambito della gioventù. La Svizzera si avvale regolarmente di quanto offre il Consiglio d'Europa, partecipa, a livello di rappresentanti di Governo, alle riunioni del *Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ)*, che si tengono due volte l'anno, e nel 2006 e nel 2007 ha partecipato alla campagna del Consiglio d'Europa "tutti diversi – tutti uguali". Il Consiglio d'Europa ha confermato le proprie attività nell'ambito della politica per la gioventù in occasione dell'ottava Conferenza dei Ministri per le politiche giovanili, il 10-11 ottobre 2008 a Kiev. I Ministri responsabili per le politiche giovanili dei 49 Paesi che hanno partecipato alla conferenza sottolineano nella dichiarazione finale l'importanza centrale della politica della gioventù come contributo all'integrazione sociale dei giovani e il ruolo del Consiglio d'Europa nella promozione delle attività giovanili e della politiche della gioventù.

La collaborazione in materia di politica della gioventù nel quadro dell'Unione europea

La cooperazione in materia di politica della gioventù tra gli Stati membri dell'UE si è intensificata con la pubblicazione, nel 2001, del libro bianco "Un nuovo slancio per la gioventù europea", a sostegno del processo di unificazione europea e per far fronte ai rivolgimenti economici e sociali con una forte politica comune per i giovani e dei giovani. Da allora, nel settore della gioventù si applica il metodo aperto di coordinamento (MAC) con le quattro priorità della *partecipazione*, dell'*informazione*, del *volontariato* e del *miglioramento della conoscenza delle questioni riguardanti i giovani*. Al contempo, l'UE promuove l'integrazione sociale ed occupazionale dei giovani attraverso il cosiddetto Patto europeo per la gioventù, nel quadro della strategia di Lisbona, ed ha recentemente deciso una maggiore inclusione delle questioni giovanili in altri campi della politica. In una comunicazione dell'aprile del 2009²², la Commissione europea propone un quadro nuovo e più incisivo per la cooperazione in materia di poli-

²² Una strategia dell'Unione europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità. Un metodo aperto di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù. COM(2009) 200.

tica della gioventù nell'UE. La Commissione ha sostanzialmente un doppio approccio: prevedere maggiori risorse per sviluppare i settori della politica che concernono in modo particolare i giovani e promuovere in modo diretto i giovani, come investimento sul futuro, per rinnovare la società e contribuire a realizzare i valori e gli obiettivi europei.

Nel campo della promozione dell'infanzia e della gioventù, l'UE, col programma d'azione "Gioventù in azione" (2007-2013), dispone di uno strumento valido e ben conosciuto per favorire la partecipazione dei giovani e l'informazione reciproca e la collaborazione tra organizzazioni giovanili ed attori statali in Europa. Dopo aver partecipato indirettamente, per anni, al programma "Gioventù per l'Europa", la Svizzera parteciperà a pieno titolo al programma "Gioventù in azione", a condizione che il Parlamento approvi il relativo accordo bilaterale, presumibilmente nel 2011. Fino ad allora, il nostro Paese continuerà a partecipare attraverso singoli progetti. La partecipazione dei giovani, delle organizzazioni giovanili e degli specialisti di attività per i giovani alle azioni del programma dell'UE per la gioventù (scambio, servizi di volontariato, seminari, progetti) e la possibilità per le autorità locali di scambi con altri Paesi, rappresentano in Svizzera un grande arricchimento per le attività extrascolastiche di fanciulli e giovani, soprattutto a livello locale e cantonale. Le autorità locali sono per altro citate espressamente come gruppo destinatario del programma, il cui obiettivo principale sono la partecipazione e l'integrazione dei giovani.

L'agenda delle Nazioni Unite per i giovani e la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo

Il *World Programme of Action for Youth (WPAY)*, in essere dal 2000 ed adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, comprende direttive politiche generali e linee guida di natura pratica per le politiche della gioventù nazionali e le misure di sostegno internazionali, al fine di migliorare in tutto il mondo la situazione delle giovani generazioni. I temi principali del programma risiedono in tre ambiti: "formazione ed economia", "i giovani come cittadini attivi", "salute e benessere dei giovani". Con una risoluzione del 2005, le Nazioni Unite invitano i propri Paesi membri a sviluppare politiche della gioventù integrate, che promuovano la partecipazione sociale e politica e l'impegno volontario dei giovani.

Con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo da parte della Svizzera nel 1997, si è posta una base importante per lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera (cfr. capitolo 1.1.1; 4.2): alle sue disposizioni fa riferimento in particolare il rapporto del Consiglio federale "Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù". Attualmente la Svizzera sta elaborando il secondo e terzo rapporto statale sull'attuazione della Convenzione sul suo territorio.

1.1.6.2 La promozione dell'infanzia e della gioventù nei Paesi vicini

Germania

Nella legislazione sociale tedesca, le attività extrascolastiche di fanciulli e giovani trovano il proprio fondamento giuridico nella *Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG* (legge sull'assistenza ai bambini e ai giovani), ottavo libro del *Sozialgesetzbuch* (codice della previdenza sociale) SGB VIII.²³ L'obiettivo dell'assistenza a bambini e giovani e delle relative attività è la promozione della responsabilità individuale e dell'attitudine alla vita sociale. L'assistenza a bambini e giovani è inoltre tenuta a creare o conservare condizioni di vita positive e a contribuire ad un ambiente a misura di bambino e di famiglia. La *KJHG* definisce le attività giovanili, l'attività sociale per i giovani e la protezione educativa dei bambini e dei giovani (assistenza ai fini dell'educazione) come settori distinti. Con la legge sull'assistenza ai bambini e ai giovani, la Germania dispone di una legge quadro nazionale che tuttavia rispecchia al contempo la struttura federale: l'attuazione delle disposizioni di legge avviene infatti al livello dei *Länder*.

A livello federale, l'organizzazione della politica dell'infanzia e della gioventù compete al Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend - BMFSFJ*). Lo strumento di finanziamento è il piano per l'infanzia e la gioventù. Con una dotazione di oltre 100 milioni di euro l'anno, il piano consente di finanziare le molteplici attività degli enti privati e pubblici incaricati di svolgere impegnativi compiti educativi e formativi nell'ambito

²³ BGBl. (gazzetta ufficiale della Germania Federale) I p. 3134.

extrascolastico. A livello federale è inoltre in vigore una dettagliata legge sulla tutela della gioventù e sono attuati vari programmi d'azione nazionali volti a migliorare la situazione e le condizioni di vita di bambini e giovani e in particolare a promuoverne l'integrazione sociale e professionale. Molti enti privati si sono associati in comunità di lavoro nazionali. Le più importanti associazioni mantello sono la *Deutsche Bundesjugendring (DBJR)*, attività giovanili), la *Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe (AGJ)*, la *Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit* e il *Fachstelle für internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland (IJAB)*, che funge anche da agenzia nazionale per il programma UE "Gioventù in azione". Per essere costantemente aggiornato sulla situazione, il Governo federale pubblica in ogni legislatura un rapporto sull'infanzia e la gioventù. Il *Deutsches Jugendinstitut (DJI)* è l'istituto finanziato dallo Stato per la ricerca sui bambini, i giovani e le famiglie.

Austria

In Austria ad occuparsi a livello nazionale di tematiche concernenti la politica della gioventù - come l'informazione dei giovani, la loro promozione, la partecipazione, la ricerca sui giovani, il volontariato, la prevenzione e i nuovi media - è il *Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend* (Ministero federale della salute, la famiglia e la gioventù). La promozione dei giovani e le attività giovanili extrascolastiche sono però competenza primaria dei *Länder*. Le sezioni per la gioventù, istituite presso i governi dei *Länder*, hanno il compito di trasformare i provvedimenti di politica della gioventù in attività giovanili extrascolastiche. Ogni anno, in occasione delle conferenze delle sezioni per la gioventù dei *Länder*, Repubblica federale e *Länder* stessi coordinano misure ed attività. Il fondamento legale della promozione della gioventù a livello federale è rappresentato dalla relativa legge federale (*Bundes-Jugendförderungsgesetz*), entrata in vigore nel 2001, mentre la partecipazione è regolamentata dalla legge federale sulla rappresentanza giovanile (*Bundes-Jugendvertretungsgesetz*).²⁴ La prima intende promuovere misure per attività giovanili ed educative extrascolastiche, in particolare allo scopo di promuovere lo sviluppo delle competenze mentali, psichiche, fisiche, sociali, politiche, religiose ed etiche dei bambini e dei giovani al di sotto dei 30 anni. Su richiesta possono essere concessi aiuti finanziari ad organizzazioni ed iniziative giovanili associative, a gruppi giovanili non organizzati in associazioni e ad enti che svolgono attività giovanili aperte. Attraverso le misure previste nella legge federale sulla rappresentanza giovanile, si intende garantire la difesa degli interessi della gioventù nei confronti dei decisori politici a livello federale. L'*Institut für Jugendkulturforschung* opera a livello nazionale nel campo della ricerca sui giovani applicata.

Francia

Per tradizione, in Francia la promozione e con essa la politica della gioventù sono strettamente legate alla promozione dello sport. Tuttavia, in seguito ai disordini giovanili degli ultimi anni ed all'acuirsi delle problematiche di emarginazione delle giovani generazioni, il Governo ha recentemente cambiato prospettiva. Nel maggio del 2007 è stato istituito il Ministero della salute, dei giovani, dello sport e dell'associazionismo: alla promozione della gioventù e dello sport è stato dunque aggregato il settore della promozione della salute. In seguito ad un'ampia riforma amministrativa, dal gennaio del 2009 l'attuazione della politica della gioventù è di competenza dell'Alto commissario per la gioventù. Come membro del Governo, questi funge dal 2007 anche da Alto commissario per la solidarietà e la lotta alla povertà. Attualmente il lavoro dell'Alto commissario si concentra anche sulla promozione dell'integrazione sociale e professionale dei giovani. A tale scopo è stato creato, per una durata di due anni, un fondo nazionale di 150 milioni euro per progetti e misure volti a promuovere l'integrazione dei giovani.

L'Alto commissario per la gioventù è a capo, a livello nazionale, della Direzione amministrativa per la gioventù, le attività giovanili extrascolastiche e l'associazionismo (*Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative DJEPVA*). Il lavoro di questa Direzione è supportato da una rete nazionale di 100 enti decentrati a livello regionale e di *Département* e da 5 enti d'oltremare. Il programma nazionale per i giovani ha una dotazione di circa 125 milioni di euro l'anno e promuove - con cinque linee di azione - l'attività delle organizzazioni ed associazioni giovanili, le offerte e i progetti per i giovani e dei giovani, l'apprendimento non formale, la tutela dei giovani e la formazione e il perfezionamento di volontari e specialisti delle attività giovanili. Nel suo lavoro la Direzione amministrativa

²⁴ BGBl. (gazzetta ufficiale austriaca) I n. 126/2000 e BGBl. I n. 127/2000.

è coadiuvata dall'Istituto nazionale per la gioventù e la formazione extrascolastica (*Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire INJEP*). L'*INJEP* si intende come ente al servizio degli addetti ai lavori e di tutti gli altri soggetti interessati alle attività giovanili e formative. Inoltre, l'è attivo nel settore della ricerca sui giovani e in ambito internazionale e gestisce l'agenzia nazionale francese per il programma "Gioventù in azione".

Le associazioni giovanili e le associazioni per la formazione extrascolastica si sono riunite nel Comitato per le relazioni nazionali ed internazionali (*Comité pour les Relations Nationales et Internationales des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire, CNAJEP*). Nell'ambito della partecipazione politica, dal 1998, al livello dei *Départements* esistono dei Consigli della gioventù regionali (*Conseils Départementaux de la Jeunesse CDJ*), il cui corrispondente a livello nazionale è il Consiglio nazionale della gioventù (*Conseil National de la Jeunesse CNJ*).

Conclusioni per la Svizzera

La carrellata sulle strutture e le disposizioni di legge dei Paesi vicini nel campo delle politiche giovanili mostra come la politica dell'infanzia e della gioventù sia istituzionalizzata a livello nazionale come ambito politico a se stante indipendentemente dall'organizzazione statale, come le disposizioni e le misure tengano conto dei diversi ambiti operativi della promozione dell'infanzia e della gioventù e come la collaborazione con le strutture politico-amministrative regionali e con gli enti privati sia regolamentata. A livello legislativo, la legge quadro tedesca sull'assistenza all'infanzia e alla gioventù contempla, integrandoli, gli ambiti della tutela, della promozione e della partecipazione dei bambini e dei giovani. Soprattutto nei due Paesi vicini più grandi – la Francia e la Germania – che sono confrontati in maggior misura con problemi d'emarginazione, l'integrazione sociale e professionale delle giovani generazioni costituisce una tematica sempre più importante nelle attività concernenti la politica della gioventù. Gli esempi sopracitati suggeriscono inoltre che l'impostazione della promozione dell'infanzia e della gioventù deve tenere conto delle strutture esistenti e delle specificità nazionali.

Con il presente avamprogetto, la Svizzera si allinea alla concezione internazionale della promozione dell'infanzia e della gioventù, che tiene conto delle diverse esigenze di fanciulli e giovani, eleva a obiettivi centrali la promozione dello sviluppo e dell'autonomia dei bambini e dei giovani e la creazione di condizioni quadro che ne favoriscano la crescita e promuove al contempo la collaborazione e lo scambio di esperienze tra gli attori della politica della gioventù, lo sviluppo di competenze e una migliore comprensione della situazione dei giovani.

1.2 Modo di procedere nell'elaborazione dell'avamprogetto

L'avamprogetto LPAE è stato preparato coinvolgendo i partner privati e pubblici della promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione e consultando gli organi federali interessati. In concreto, è stato costituito un gruppo di accompagnamento, composto da due rappresentanti delle associazioni giovanili mantello (DOJ, FSAG), due rappresentanti dei Cantoni (CDPE, CDCG) e una rappresentante della CFG, che ha seguito la stesura dell'avamprogetto e del rapporto esplicativo con voto consultivo. Parallelamente, si sono tenute consultazioni bilaterali tra l'UFAS e l'UFG, l'AFF e la CaF. L'avamprogetto è stato inoltre sottoposto in febbraio al parere del plenum della CFG ed in aprile a quello dell'assemblea plenaria della CDCG. Per quanto riguarda il rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale (cfr. capitolo 1.3.8), in marzo si è avuto uno scambio di opinioni informale tra gli organi federali che si occupano di questioni dell'infanzia e della gioventù (UFSP, UFSP, UFFT, UFG, DDIP, Fedpol, SER).

1.3 Gli obiettivi e le caratteristiche più importanti della revisione totale

1.3.1 Aspetti fondamentali

Alla luce delle carenze della base legale esistente (cfr. capitolo 1.1.5.3) e delle misure proposte dal Consiglio federale (cfr. capitolo 1.1.5.2), la revisione totale della LAG è l'unico modo per attuare gli interventi necessari. L'avamprogetto definisce l'oggetto e l'obiettivo della LPAE, indica gli enti che hanno diritto al sostegno e i singoli ambiti della promozione nonché le condizioni per la concessione di

aiuti finanziari e fornisce gli strumenti per il sostegno ai Cantoni in materia di politica dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione.

1.3.2 Rafforzamento del potenziale integrativo e preventivo della promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione

Alle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani è riconosciuto il merito di contribuire in modo importante allo sviluppo dell'autonomia individuale, della responsabilità nei confronti di sé stessi e della società nonché all'integrazione sociale, lavorativa, culturale e politica (cfr. capitolo 1.1.2). Le attività extrascolastiche fungono quindi anche, in senso più ampio, da strumento di prevenzione primaria contro comportamenti problematici come il consumo di alcol e di droghe, la delinquenza, la violenza, i disturbi dell'alimentazione o l'eccessivo indebitamento e permette di individuarli tempestivamente.

Il potenziale integrativo e preventivo delle attività extrascolastiche va rafforzato con una promozione mirata da parte della Confederazione. Nel reimpostare la politica di promozione dell'infanzia e della gioventù, occorre però tenere conto dei cambiamenti intervenuti dall'emanazione della vigente LAG, più di vent'anni fa, nella vita dei bambini e dei giovani e quindi anche nell'ambito delle attività extrascolastiche (cfr. capitolo 1.1.3).

Così come si sono diversificate le condizioni di vita dei giovani, anche il loro comportamento nel tempo libero è cambiato radicalmente. Oggi molti fanciulli e giovani non sono più disposti ad aderire alle classiche associazioni giovanili e preferiscono attività aperte e meno vincolanti. Ciò vale in particolare per i bambini e i giovani delle fasce sociali sfavorite o con un basso livello d'istruzione, provenienti o meno da famiglie di migranti. Da una rilevazione sulla struttura dei membri del Movimento Scout Svizzero è emerso che la percentuale dei bambini e dei giovani con genitori stranieri (3-10 per cento, a seconda dell'età) è molto bassa rispetto alla media svizzera. Lo stesso vale per altre associazioni giovanili.²⁵ Negli ultimi anni è dunque fortemente aumentata l'offerta di forme aperte e facilmente accessibili di attività per bambini e giovani. Con la revisione totale della LAG, la promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione, oltre a promuovere come finora le attività associative, dà una crescente importanza alle attività aperte, facilmente accessibili ed innovative. La riforma introduce in particolare la possibilità di sostenere progetti innovativi e avveniristici nell'ambito delle attività aperte e dell'animazione socioculturale (art. 8, 11). Con la nuova legge, inoltre, la promozione della formazione e del perfezionamento degli adolescenti e dei giovani adulti attivi a titolo onorifico e volontario verrebbe estesa dalle associazioni alle attività aperte per bambini e giovani (art. 9).

1.3.3 Rafforzamento del controllo tematico tramite gli aiuti finanziari della Confederazione

Affinché la promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione sia più efficace nella propria azione integrativa e preventiva, è altresì necessario esercitare un migliore controllo tematico attraverso gli aiuti finanziari. Mentre la LAG permette di influire sul contenuto delle attività extrascolastiche soltanto in caso di concessione di sussidi annui nel quadro di contratti di prestazioni stipulati con associazioni mantello e piattaforme di coordinamento attive in tutta la Svizzera (art. 6 cpv. 3 OAG), in futuro la Confederazione potrà emanare norme di qualità generali (art. 12) e stabilire priorità e obiettivi tematici per la concessione di sussidi a favore di progetti (art. 8). La nuova LPAE prevede inoltre che l'ammontare degli aiuti finanziari venga calcolato anche in funzione della considerazione data alle esigenze dei fanciulli e dei giovani con un bisogno particolare di promozione dello sviluppo e del grado di codecisione dei fanciulli e dei giovani (art. 14).

La nuova legge sancisce infine espressamente che a tutti i fanciulli e i giovani devono essere date le medesime possibilità di accedere liberamente alle attività extrascolastiche (art. 3) e che le istituzioni responsabili private devono tenere conto delle particolari esigenze di protezione e di promozione dello sviluppo di fanciulli e giovani (art. 6). Queste condizioni generali per l'ottenimento degli aiuti finanziari della Confederazione vanno osservate in special modo in relazione alla finalità summenzionata.

²⁵ Ufficio federale della migrazione (UFM): rapporto sull'integrazione "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz", 2006, disponibile sul sito http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0001.File.tmp/Integrationsbericht_d.pdf, p. 64.

1.3.4 Inclusione dei bambini della scuola dell'infanzia tra i gruppi di destinatari

Il campo d'applicazione della LAG comprende principalmente i bambini in età scolare e i giovani fino al compimento del 30° anno di età.²⁶ Nella pratica però la promozione si concentra essenzialmente sulle attività rivolte ai giovani dai 16 ai 18 anni di età. Questo vale in particolare per il sostegno di progetti e della formazione e del perfezionamento dei responsabili delle attività giovanili. Visti l'evoluzione delle condizioni quadro sociali (cfr capitolo 1.1.3) e il grande potenziale di sviluppo dei più giovani, la nuova LPAE includerà espressamente tra i destinatari i fanciulli nell'età della scuola dell'infanzia (4-6 anni) (art. 4). In questo modo, in futuro la Confederazione avrà la possibilità di sostenere finanziariamente a livello nazionale attività e progetti volti a promuovere lo sviluppo mentale, sociale ed emozionale dei bambini in età prescolare e anche di contribuire efficacemente, in particolare, all'integrazione dei bambini socialmente svantaggiati attraverso un ambiente che li motivi e li sostenga. Oltre alle attività delle associazioni giovanili, in cui i giovani si impegnano su base volontaria in favore dei più piccoli, in questo settore rivestono una grande importanza soprattutto le attività svolte da adulti professionisti nel quadro delle attività aperte destinate ai bambini e ai giovani e dell'animazione socioculturale.

1.3.5 Iscrizione nella legge delle misure di sostegno e promozione in favore della Sessione federale dei giovani

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla partecipazione politica dei bambini e dei giovani, anche e soprattutto perché, in un sistema politico di democrazia diretta, è particolarmente importante insegnare loro le regole democratiche e motivarli a partecipare alla vita politica. La Confederazione sostiene dunque la preparazione e lo svolgimento della Sessione federale dei giovani, che si riunisce annualmente dal 1993. Essa è organizzata dalla Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili (FSAG) ed è patrocinata dalla Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFG). Vi possono partecipare tutti i giovani di età compresa tra i 14 e i 21 anni residenti in Svizzera o in possesso della cittadinanza svizzera.

La Sessione federale dei giovani si è affermata come importante istituzione che offre ai giovani la possibilità, a livello nazionale, di discutere di temi attuali e di elaborare richieste politiche. Ammettendo anche la partecipazione di giovani stranieri, la Sessione federale dei giovani contribuisce alla loro integrazione. Al contempo bisogna però dire che i giovani delle fasce sociali sfavorite e a bassa scolarità o di origine straniera sono chiaramente sottorappresentati. Occorrerà quindi impegnarsi e finanziare le misure preparatorie, collaterali e d'informazione necessarie per coinvolgere tutti i giovani – indipendentemente dal loro ceto sociale, dalla loro origine o dal loro handicap – nella preparazione e nello svolgimento della Sessione federale dei giovani.

La nuova LPAE fornirà una base legale esplicita all'attività di sostegno e promozione della Confederazione in favore della Sessione (art. 10). Va inoltre sottolineata la volontà di principio delle istituzioni politiche federali di trattare più approfonditamente e tenere in debita considerazione le petizioni della Sessione dei giovani. Al contempo bisognerà vegliare a intensificare i rapporti tra la Sessione federale dei giovani e le altre strutture partecipative a livello locale, cantonale e nazionale (ad esempio i parlamenti dei giovani). In tal modo i giovani politicamente impegnati avranno la possibilità di partecipare in modo costante alla formazione della volontà politica e di comprendere la ripartizione delle competenze e le interazioni tra i diversi livelli statali. Allo stesso tempo, le leggi dovranno creare le condizioni necessarie per promuovere, con misure adeguate, la partecipazione dei giovani di ogni ceto sociale.

1.3.6 Sostegno ai Cantoni nell'attuazione e nello sviluppo dei loro interventi in materia di politica dell'infanzia e della gioventù e promozione dello scambio di informazioni ed esperienze e della collaborazione con i Cantoni e gli specialisti del settore

Il Consiglio federale ritiene giustificata la competenza primaria dei Cantoni e dei Comuni nel campo della politica dell'infanzia e della gioventù e di conseguenza non giudica opportuna la creazione di una legge quadro intesa come una serie di disposizioni vincolanti impartite dal legislatore federale a Cantoni e Comuni, indipendentemente da considerazioni di diritto costituzionale (cfr. capitolo 1.1.5.2). Alla

²⁶ FF 1988 I 641, 653, 669.

Confederazione dovrebbe invece spettare il compito di promuovere in tutta la Svizzera attività extrascolastiche, di sostenere l'armonizzazione delle politiche dell'infanzia e della gioventù dei tre livelli statali e delle organizzazioni non governative, di stimolare lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù e di garantire il coordinamento orizzontale a livello federale.

Nel suo rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù» (cfr. capitolo 1.1.5.2), il Consiglio federale rileva che l'impostazione delle politiche dell'infanzia e della gioventù e quindi la promozione delle attività extrascolastiche a livello cantonale e comunale differiscono molto tra i singoli Cantoni e Comuni. I Cantoni sembrano essere molto restii a sostenere interventi concreti di promozione dei giovani.²⁷ Giunge alla stessa conclusione anche la Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG) della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), che propone di introdurre degli standard per tutta la Svizzera, dal momento che l'attuale assetto della promozione dell'infanzia e della gioventù evidenzia notevoli lacune e carenze ed esistono differenze significative da un Cantone all'altro (cfr. capitolo. 1.1.2.2).

Questo stato delle cose evidenzia la necessità di un maggiore impegno della Confederazione. Nel rispetto della struttura federale, la Confederazione intende dunque aiutare i Cantoni a concepire interventi di politica dell'infanzia e della gioventù, a formulare ed applicare standard minimi e a rafforzare il reciproco scambio di informazioni ed esperienze.

In concreto, l'avamprogetto LPAE, prevede che la Confederazione per un periodo di otto anni possa sostenere, a titolo di finanziamento iniziale, programmi cantonali volti a fondare e a sviluppare la politica in materia d'infanzia e di gioventù (art. 25). La limitazione della durata è giustificata in quanto l'obiettivo del sostegno è quello di motivare i Cantoni, mediante stimoli finanziari e un impulso iniziale, a sviluppare la loro politica dell'infanzia e della gioventù. I mezzi finanziari destinati al finanziamento iniziale verranno concessi nel quadro di contratti di prestazioni tra la Confederazione e i Cantoni. Il periodo di otto anni è sufficiente per dare a tutti i Cantoni la possibilità di concludere un contratto di prestazioni con la Confederazione (cfr. capitolo 3.1).

In accordo con le finalità della revisione totale, il finanziamento iniziale sarà incentrato sugli ambiti della promozione e della partecipazione, ma includerà anche la protezione dei fanciulli e dei giovani (ad es. nell'ambito dello sviluppo di una legislazione in materia di politica dell'infanzia e della gioventù) nella prospettiva dell'auspicata definizione di una strategia e di una visione integrata delle politiche cantonali in materia. I contratti di prestazioni garantiscono l'impiego efficace degli aiuti finanziari federali e la tutela dell'interesse della Confederazione allo sviluppo concettuale della politica dell'infanzia e della gioventù. Al contempo, la fissazione di obiettivi di prestazione vincolanti lascia ai Cantoni lo spazio di manovra necessario nella scelta degli strumenti e delle modalità concrete con cui procedere, per permettere loro di tenere adeguatamente conto delle condizioni e delle esigenze specifiche locali. Gli accordi di prestazioni tra la Confederazione e i Cantoni sono stati anche introdotti in altri ambiti, ad esempio nella politica di integrazione. Con la nuova LPAE questo strumento di cooperazione partenariale potrà essere applicato durante un periodo ben definito anche alla politica dell'infanzia e della gioventù.

Accanto alla conclusione dei contratti di prestazioni, la Confederazione seguirà gli sviluppi della politica cantonale dell'infanzia e della gioventù collaborando con i Cantoni e invitandoli a regolari scambi di informazioni ed esperienze. Nel caso ideale, questi scambi informali dovrebbero portare ad una maggiore armonizzazione degli interventi federali e cantonali. A complemento, la Confederazione viene altresì incaricata di promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze nonché la creazione di contatti tra gli specialisti del settore. Infine, per promuovere lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù sotto il profilo qualitativo e tecnico, in futuro la Confederazione fornirà maggiori informazioni sulle forme sperimentate di attività («buone pratiche») (art. 18).

Il ruolo della Confederazione – che vuol essere di supporto, promozione e stimolo – tiene conto adeguatamente delle condizioni e delle esigenze cantonali e locali e non supera i limiti delle competenze attribuite alla Confederazione dalla Costituzione federale.

²⁷ Cfr. Frossard, loc. cit.; Rapporto del Consiglio federale, loc. cit., p. 22.

1.3.7 Ruolo sussidiario della Confederazione rispetto ai Cantoni, ai Comuni e alle iniziative private

I principali attori della promozione dell'infanzia e della gioventù sono i Cantoni, i Comuni e le istituzioni responsabili private. Conformemente a questo principio e al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 67 capoverso 2 e dall'articolo 5a della Costituzione federale, la Confederazione assume anche con la nuova LPAE – come finora – un ruolo integrativo. In concreto, l'avamprogetto prevede che la Confederazione possa sostenere le attività extrascolastiche di fanciulli e giovani a livello svizzero o di regione linguistica nonché progetti d'importanza nazionale. Rispetto all'attuale legislazione, che prevede la «promozione delle attività giovanili extrascolastiche d'interesse nazionale» (art. 1 LAG)²⁸ vi sono le seguenti differenze:

- in futuro potranno ricevere aiuti per le strutture soltanto le istituzioni responsabili operanti in tutta la Svizzera o almeno in un'intera regione linguistica. Per via del requisito della copertura nazionale o di una regione linguistica, concretizzato nell'avamprogetto LPAE tramite diversi criteri (art. 7), in futuro non si potranno più sovvenzionare, per esempio, organizzazioni giovanili la cui attività sia limitata ad alcuni Cantoni della Svizzera tedesca.
- Al contempo, diversamente rispetto alla legislazione odierna, che consente solamente di promuovere progetti nazionali e internazionali (cfr. art. 9 OAG), la LPAE permette di sostenere anche progetti che fungono da modello e progetti locali, purché di «importanza nazionale» (art. 5, 8, 11).

Unitamente alle altre novità introdotte dalla LPAE – tra cui citiamo in particolare il sostegno ai Cantoni (cfr. capitolo 1.3.6) e il controllo tematico tramite gli aiuti finanziari (cfr. capitolo 1.3.3) – questa regolamentazione differenziata consente alla Confederazione di rafforzare la promozione dell'infanzia e della gioventù nel contesto nazionale, contribuendo al contempo all'ulteriore sviluppo tematico e qualitativo delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani.

1.3.8 Rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale

Per quanto riguarda la politica dell'infanzia e della gioventù, l'UFAS ha in particolare il compito di sostenere lo sviluppo dei bambini e dei giovani nel quadro delle attività extrascolastiche, promuovere misure per tutelare maggiormente l'infanzia e la gioventù, prevenire la violenza, attuare la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, svolgere attività strategiche per una politica globale dell'infanzia e della gioventù e coordinare le attività sul piano internazionale. Anche altre unità amministrative facenti parte di diversi servizi o dipartimenti federali si occupano, nei rispettivi ambiti di competenza, dell'infanzia e della gioventù. Al contempo, la politica dell'infanzia e della gioventù è un compito trasversale, ragion per cui le prospettive e le esigenze dei fanciulli e dei giovani devono essere presentate, considerate e concretizzate in ambiti già consolidati della politica e della legislazione (cfr. capitolo 1.1.1). A parte le procedure formali come la consultazione degli uffici, non esistono oggi altre strutture o processi che permettono lo scambio di informazioni e una collaborazione costante. Ciò comporta che, in diversi ambiti politici, le eventuali misure adottate dalla Confederazione per affrontare gli attuali problemi (ad es. violenza giovanile, protezione dalle immagini violente o a contenuto pornografico nei media elettronici, problemi legati alla mancanza di movimento e all'alimentazione, razzismo, discriminazione e problemi di integrazione) sono tendenzialmente concepite in funzione del tema o settore specifico e sono quindi relativamente poco coordinate tra loro, nel senso che non rientrano esplicitamente in una strategia globale di politica dell'infanzia e della gioventù.

Per aumentare la coerenza e l'efficienza degli interventi di politica dell'infanzia e della gioventù a livello federale, è quindi necessario sistematizzare lo scambio di informazioni e con esso il coordinamento. La nuova LPAE offre un'idonea base legale per definire in modo vincolante il compito di coordinamento a livello federale. Nel rispetto delle attuali competenze nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù e in linea con le proposte del Consiglio federale (cfr. capitolo 1.1.5.2), l'UFAS – e in particolare il suo servizio competente in materia – verrà incaricato di coordinare gli interventi dei diversi servizi federali e di provvedere allo scambio di informazioni ed esperienze (art. 19).

²⁸ Ai sensi dell'art. 2 cpv. 3 LAG le attività giovanili extrascolastiche sono d'interesse nazionale "se il campo d'azione dell'istituzione responsabile o il progetto si estende a più di un Cantone oppure a una regione linguistica".

Una politica federale dell'infanzia e della gioventù ben coordinata e coerente rappresenta anche una premessa importante per uno scambio efficace di informazioni ed esperienze con i Cantoni, i Comuni e le organizzazioni non governative.

2 Commento a singoli articoli

2.1 Titolo

Come nella LAG in vigore, il titolo contiene il concetto di "promozione". In questo modo, si sottolinea che l'intervento della Confederazione nel campo delle attività extrascolastiche non si limita al sostegno finanziario di istituzioni responsabili, attività e iniziative esistenti. Al contrario, la Confederazione deve essere attiva ai sensi della promozione. Solo il suo sostegno consente la formazione di associazioni mantello a livello nazionale e la creazione di organizzazioni giovanili attive a livello svizzero o di regione linguistica (art. 7). Lo stesso vale per l'attuazione di progetti d'importanza nazionale (art. 8) e per le offerte di formazione e perfezionamento (art. 9), il cui sostegno finanziario va inteso come strumento per la garanzia della qualità. Dalla Confederazione si attendono impulsi, segnatamente in relazione alla gestione degli aiuti finanziari (art. 8), lo sviluppo specialistico delle attività extrascolastiche (artt. 7 e 20), il sostegno dei Cantoni (art. 25) e la collaborazione tra i vari livelli statali, gli specialisti e gli attori (art. 18).

In considerazione del gruppo di destinatari, al titolo è stato inoltre aggiunto il concetto di "fanciulli" ("attività extrascolastiche di fanciulli e giovani").

2.2 Sezione 1: Disposizioni generali

Articolo 1 Oggetto

L'articolo 1 (*lettere a - d*) si concentra sull'oggetto dell'avamprogetto LPAE. Facendo riferimento ai tre principi della politica dell'infanzia e della gioventù (cfr. capitolo 1.1.1) e al titolo, risulta dalle lettere a e b che l'oggetto principale della nuova legge sulle attività giovanili e dell'infanzia sono la promozione e la partecipazione. Il sostegno a istituzioni responsabili private (lett. a) e ai Comuni (lett. b) si riferisce alle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani. I singoli settori di promozione sono regolamentati nelle sezioni 2 e 3 negli articoli 6-11.

Le *lettere c e d* hanno invece un approccio più diversificato. Secondo l'articolo 67 della Costituzione federale, la Confederazione può sostenere i Cantoni in tutti i settori della politica dell'infanzia e della gioventù. Parimenti, anche la promozione dello scambio di informazioni e di esperienze e lo sviluppo delle competenze fa riferimento a tutti i settori della politica dell'infanzia e della gioventù. Le lettere c e d sono specificate agli articoli 18, 20 e 25.

Articolo 2 Scopo

La *prima parte della frase introduttiva* illustra lo scopo della nuova LPAE, ossia la promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani da parte della Confederazione. Come nella LAG in vigore, l'aggettivo "extrascolastico" segnala che le attività di fanciulli e giovani promosse dalla Confederazione hanno luogo, anche a livello temporale, al di fuori della scuola. Si intendono nella fattispecie tutte le attività di promozione dello sviluppo svolte a complemento dell'istruzione scolastica e prescolastica con il sostegno di iniziative private o pubbliche.²⁹ Concretamente, si tratta di promuovere, al di fuori dell'apprendimento formale in un istituto d'istruzione o di formazione, varie esperienze d'apprendimento non formali e informali e, di conseguenza, di acquisire competenze chiave sociali e personali (*soft skills*) per l'integrazione sociale e professionale (cfr. capitolo 1.1.2). Parallelamente, l'aggettivo "extrascolastico" assume anche una connotazione politico-giuridica, con un chiaro riferimento alla mancanza di competenze della Confederazione in ambito scolastico.³⁰

²⁹ Cfr. Gerhard Schmid/ Markus Schott, loc. cit., n. marg. 7.

³⁰ Cfr. FF 1988 I 641, 653.

Non rientrano nella promozione delle attività extrascolastiche nel quadro dell'avamprogetto LPAE le offerte di cure volontarie o disposte dalle autorità e prestate da doposcuola, asili nido, famiglie e istituti. Se in futuro la questione dell'autorizzazione sarà regolamentata dalla nuova ordinanza sull'assistenza extrafamiliare di minori (OAMin)³¹, il sostegno finanziario alla custodia volontaria complementare alla famiglia in asili nido, doposcuola e famiglie diurne fa capo alla legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.³² La promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione comprende anche offerte di attività extrascolastiche destinate ai fanciulli della scuola materna (cfr. capitolo 1.3.4 e art. 4).

A differenza dell'attuale LAG, emanata in base alla competenza in materia di promozione culturale implicitamente conferita dalla vecchia Costituzione federale (cfr. capitolo 1.1.4), ai sensi dell'articolo 67 capoverso 2 della Costituzione federale l'interesse nazionale non è più una premessa necessaria per la promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione. Ciò nondimeno, la promozione della Confederazione deve essere in sintonia con il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5a e complementare alle misure cantonali ai sensi dell'articolo 67 capoverso 2 della Costituzione federale. Ciò è garantito segnatamente dalla condizione dell'importanza nazionale di un progetto o della portata nazionale o almeno a livello di regione linguistica delle istituzioni responsabili private (cfr. capitolo 1.3.7 e artt. 7 e 8) nonché dalla limitazione dei contributi federali al 50 per cento delle spese computabili (art. 13).

Le *lettere a - c* e la seconda parte della frase introduttiva definiscono tre obiettivi connessi tra loro della LPAE in relazione a fanciulli e giovani: consentendo un'organizzazione attiva del tempo libero e della vita e creando condizioni quadro favorevoli per lo sviluppo personale, la promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani deve promuovere il benessere psicofisico di fanciulli e giovani (lettera a), sollecitare le loro capacità di assumersi responsabilità personali e sociali (lettera b) e favorirne l'integrazione (lettera c). In questo senso, le lettere b e c seguono quanto esposto nell'articolo 41 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale. In considerazione di uno degli obiettivi principali della revisione totale, ossia sfruttare maggiormente il potenziale integrativo e preventivo delle attività extrascolastiche (cfr. cifra 1.3.2), si annette particolare importanza al sostegno dell'integrazione sociale, culturale e politica.

Articolo 3 Accesso non discriminatorio alle attività extrascolastiche

Quale importante condizione per il raggiungimento dello scopo esposto nell'articolo 2, l'articolo 3 menziona il principio delle medesime possibilità in relazione all'accesso alle attività extrascolastiche. Tutti i fanciulli e i giovani, a prescindere da sesso, appartenenza sociale, condizione, origine, razza, convinzione religiosa o eventuali menomazioni, devono avere le medesime possibilità di accesso a tali attività. L'espressione "medesime possibilità" racchiude un invito alle istituzioni responsabili delle attività extrascolastiche ad adottare attivamente provvedimenti per consentire l'accesso alle loro offerte e attività a tutti, in particolare ai fanciulli e ai giovani svantaggiati. Le fattispecie di discriminazione (con l'eccezione della condizione) si basano sull'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale e sono di notevole importanza in vista della concretizzazione di quanto esposto all'articolo 41 capoverso 1 lettera g.³³ Si tratta di caratteristiche non o difficilmente modificabili, che sulla scorta dell'esperienza storica e dell'attuale realtà sociale rappresentano punti di partenza per la formazione di pregiudizi. Se il termine "origine" si riferisce alla provenienza geografica, etnica, nazionale o culturale di una persona, in tale contesto il concetto di "appartenenza sociale" indica fanciulli e giovani svantaggiati a causa della povertà, della disoccupazione o dell'appartenenza a classi sociali non istruite e socialmente deboli.³⁴ La fattispecie di discriminazione "condizione" si trova in Convenzioni internazionali per i diritti dell'uomo (cfr. art. 14 CEDU, art. 2 Convenzione sui diritti del fanciullo) e nel contesto in esame assume importanza soprattutto in relazione a fanciulli e giovani senza regolare statuto di soggiorno (i cosiddetti *sans papiers*).

³¹ RU...

³² RS 861

³³ Cfr. Bigler-Eggenberger, St. Galler Kommentar, Art. 41 Rz. 80, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich usw., 2. Aufl., 2008.

³⁴ Cfr. Biaggini, BV-Kommentar, Art. 8, N 24.

L'articolo 3 non sostiene che le attività extrascolastiche debbano essere destinate in ogni caso a tutti i fanciulli e i giovani. Si tratta piuttosto di un principio generale che va applicato alle attività concrete. La Confederazione può pertanto continuare a sostenere finanziariamente anche offerte e attività rivolte a gruppi specifici (p.es. ragazze, fanciulli e giovani disabili con background migratorio). Una promozione di questo genere può contribuire a garantire le pari opportunità a fanciulli e giovani svantaggiati, soprattutto nella prospettiva della loro integrazione sociale e professionale, e ad eliminare le discriminazioni esistenti, il che corrisponde in tutto e per tutto all'obiettivo della revisione totale (cfr. capitolo 1.3.2).

Unitamente all'articolo 2, lettere a - c, l'articolo 3 traccia la linea da seguire per le misure di promozione della Confederazione, la quale deve sostenere soltanto le istituzioni responsabili e le offerte di attività extrascolastiche conformi agli obiettivi e ai principi fissati negli articoli 2 e 3.

Articolo 4 Gruppi di destinatari

Il gruppo mirato delle misure di promozione della Confederazione nel quadro della LPAE sono fanciulli e giovani. Il termine "giovani" si riferisce anche ai giovani adulti. Rispetto alla LAG in vigore, nella nuova legge i gruppi di destinatari vengono definiti in base all'età. All'interno del limite d'età superiore, si opera una distinzione tra chi è attivo in un'istituzione responsabile privata con una funzione direttiva, consultiva o assistenziale e chi non svolge una funzione di questo genere.

Secondo la lettera a, il primo gruppo di destinatari comprende tutti i fanciulli e i giovani residenti in Svizzera, dalla scuola dell'infanzia al 25° anno d'età compiuto. Mentre la legge in vigore comprende solo fanciulli in età scolastica,³⁵ considerati l'elevato potenziale integrativo e preventivo della promozione dell'infanzia e l'obiettivo della nuova legge (cfr. capitoli 1.3.2, 1.3.4), l'avamprogetto LPAE raccomanda di ampliare il gruppo di destinatari ai fanciulli della scuola dell'infanzia, ossia, conformemente al concordato HarmoS, ai fanciulli che hanno compiuto i quattro anni.³⁶

Nella lettera a, il limite d'età superiore del gruppo di destinatari viene fissato al compimento del 25° anno d'età. Rispetto alla prassi d'applicazione della vigente LAG, ciò significa un abbassamento di cinque anni del limite d'età, visto che secondo le direttive per il calcolo degli aiuti finanziari ai sensi della LAG valide dal 1° gennaio 2005 fa stato il compimento del 30° anno d'età.³⁷ Un abbassamento del limite d'età superiore del gruppo di destinatari appare giustificato, dato che a 30 anni la formazione professionale e gli studi sono conclusi, e l'inserimento sociale e professionale è già avvenuto.³⁸ Lo stesso limite di 25 anni si trova anche nel quadro delle leggi cantonali di politica della gioventù e delle regolamentazioni giuridiche estere. Le leggi dei Cantoni Friburgo, Vallese e Giura, per esempio, considerano "giovani" le persone comprese nella fascia d'età tra i 18, rispettivamente i 13 e i 25 anni,³⁹ mentre la legge tedesca si riferisce a "chi non ha ancora compiuto 27 anni" (cfr. capitolo 1.1.6.2).⁴⁰

Lettera b: conformemente alla regolamentazione del congedo per attività giovanili extrascolastiche (congedo giovanile) secondo l'articolo 329e del Codice civile, è giustificato mantenere il 30° anno d'età compiuto quale limite d'età superiore per il secondo gruppo di destinatari, composto da giovani che operano gratuitamente in un'istituzione responsabile privata con una funzione direttiva, consultiva o assistenziale secondo l'articolo 5.

Il limite d'età superiore è importante in particolare per la concessione di aiuti finanziari per progetti che fungono da modello e che incentivano la partecipazione (artt. 8 e 11), la struttura d'esercizio e le attività regolari di organizzazioni giovanili a livello nazionale o di regione linguistica (art. 7), le offerte di formazione e perfezionamento (art. 9) e i programmi cantonali secondo l'articolo 25.

Articolo 5 Definizioni

L'articolo 5 fissa i significati di tre termini fondamentali per l'avamprogetto.

³⁵ Cfr. FF 1988 I 641, 669.

³⁶ Cfr. art. 5 concordato HarmoS del 14 luglio 2007. Nel concordato HarmoS, l'entrata alla scuola dell'infanzia viene indicata con il termine "scolarizzazione".

³⁷ Direttive del Dipartimento federale dell'interno del 1° gennaio 2005 per il calcolo degli aiuti finanziari secondo la LAG. Cfr. tuttavia FF 1988 I 641, 669, dove si parla di giovani fino a "circa" 25 anni.

³⁸ Cfr. FF 1988 I 641, 669.

³⁹ Friburgo: art. 26 cpv. 2 Jugendgesetz, SGF 835.5; Vallese: art. 1 cpv. 3 Jugendgesetz, SGS 850.4; Giura: art. 2 cpv. 3 Loi sur la politique de la jeunesse, RSJU 853.21.

⁴⁰ § 7 cpv. 1 n. 4, v. sopra nota 23.

La *lettera a* definisce il termine “attività extrascolastica”. Esso comprende l’intera offerta di attività associative e aperte con fanciulli e giovani, come pure iniziative giovanili e forme orientate sui progetti. L’aggettivo “aperto” è un termine riconosciuto nel campo del lavoro sociale per indicare una determinata forma di attività extrascolastica.⁴¹

Svolgendo attività associative, i fanciulli e i giovani si riuniscono in associazioni giovanili in seno alle quali coltivano interessi comuni e sviluppano strutture organizzative formali e informali, limitate o illimitate a livello temporale. Le attività delle associazioni giovanili sono perlopiù a titolo volontario e onorifico, talvolta con sostegno professionale.

Nelle offerte di attività aperte per fanciulli e giovani, prevalgono invece le strutture comunali e pubbliche, nonché l’accompagnamento da parte di professionisti del settore sociale. Le attività aperte, neutrali dal punto di vista politico e confessionale, sono orientate sui diversi stili, situazioni e condizioni di vita di fanciulli e giovani nella comunità. Oltre all’animazione e all’accompagnamento, esse hanno uno scopo di consulenza. All’occorrenza, i giovani devono poter contare su un aiuto competente. Per questo motivo, le offerte sono definite “facilmente accessibili” per sottolineare il fatto che possibili ostacoli (p.es. esigenze in termini di competenze individuali dei fanciulli e dei giovani partecipanti o condizioni e strutture organizzative puramente formali) vengono limitati a un minimo in modo da consentire a tutti i fanciulli e i giovani di partecipare.

Dalla definizione è chiaro che anche le attività extrascolastiche associative, non solo quelle aperte, comprendono offerte facilmente accessibili. Il concetto di “facilmente accessibili” è comunemente utilizzato in campo sociale.

In Svizzera, esiste un gran numero di forme organizzative e di lavoro, di contenuti e metodi di attività extrascolastiche di fanciulli e giovani con varie caratteristiche comuni: partecipazione facoltativa alle attività; orientamento sugli interessi e le esigenze, dunque sul mondo e sulla quotidianità di fanciulli e giovani; coinvolgimento dei partecipanti nelle decisioni, organizzazione e pianificazione delle attività; orientamento delle attività sul gruppo; processi d’apprendimento aperti dal punto di vista dei risultati.

La *lettera b* concerne le istituzioni responsabili private delle attività extrascolastiche. L’elenco “associazioni, organizzazioni e gruppi privati” riprende l’articolo 3 dell’attuale LAG e tiene conto del fatto che le istituzioni responsabili private sono strutturate in modo molto differente. Anche se la maggior parte delle istituzioni responsabili è organizzata nella forma giuridica dell’associazione ai sensi degli articoli 60 e segg. del Codice civile, il campo d’applicazione della legge deve continuare a estendersi⁴² anche ai gruppi che si riuniscono temporaneamente per un determinato scopo, per esempio la realizzazione di un unico progetto.

La *lettera c*, *numeri 1 e 2* contiene una definizione legale del concetto di “progetti d’importanza nazionale”. L’importanza nazionale rappresenta un’importante condizione per la concessione di aiuti finanziari specifici ed è soddisfatta se un progetto che funge da modello o un progetto che incentiva la partecipazione ai sensi degli articoli 8 o 11 è realizzato a livello nazionale o di regione linguistica (*numero 1*) o se è comunque realizzabile in altre condizioni locali e politiche (*numero 2*). Con ciò si intende che anche un progetto realizzato a livello locale o regionale deve essere di interesse nazionale e al tempo stesso invitare all’emulazione. In questo modo, è chiaro che, a differenza della legislazione in vigore (art. 9 cpv. 1 LAG), il sostegno della Confederazione non si limita a progetti nazionali e internazionali.

2.3 Sezione 2: Aiuti finanziari a istituzioni responsabili private

Articolo 6 Condizioni

Nelle *lettere a - c*, il *capoverso 1* indica le condizioni che le istituzioni responsabili private devono soddisfare per ottenere un sostegno da parte della Confederazione. Le lettere a e b corrispondono alla legge attualmente in vigore, mentre la lettera c concretizza l’obbligo costituzionale della Confederazione (art. 11 cpv. 1 Cost.) di prendere in considerazione le esigenze di protezione e promozione dello

⁴¹ Già in FF 1988 I 641, 657 segg.

⁴² FF 1988 I 641 670.

sviluppo di fanciulli e giovani nell'applicazione della legge, segnatamente al momento di decidere in merito alla concessione di aiuti finanziari a istituzioni responsabili private.

Secondo le *lettere a e b*, vengono sostenute solo le istituzioni responsabili private senza scopo lucrativo attive prevalentemente nelle attività extrascolastiche. La seconda metà della frase *nella lettera a* regola espressamente, in sintonia con il principio di legalità e a favore di una maggiore sicurezza giuridica, l'attuale prassi secondo la quale anche le organizzazioni di adulti che svolgono programmi nel campo delle attività extrascolastiche coinvolgendo fanciulli e giovani vengono riconosciute come istituzioni responsabili private secondo la LAG.⁴³ Tra queste, troviamo i gruppi giovanili in seno ai sindacati, le associazioni del personale e le organizzazioni tematiche, per esempio per la protezione della natura.

La *lettera c* sottolinea che il sostegno della Confederazione è concesso soltanto alle istituzioni responsabili private le cui attività e offerte tengono conto delle esigenze di protezione e promozione dello sviluppo di fanciulli e giovani. Il rimando all'articolo 11 capoverso 1 della Costituzione federale chiarisce alle istituzioni responsabili private in questione che nel quadro delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani la Confederazione è legata ai vincoli costituzionali.

In tale contesto, occorre rimandare anche all'articolo 35 della Costituzione federale, secondo il quale lo Stato, indipendentemente dalla natura giuridica e dalla forma del suo operato, quindi anche nella gestione di prestazioni, deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli.⁴⁴ La Confederazione è perciò costituzionalmente obbligata a escludere dagli aiuti finanziari le organizzazioni e i gruppi le cui attività non sono conformi ai diritti fondamentali. Il riferimento è in particolare ad associazioni religiose o politiche estremiste, settarie e discriminanti (basate per esempio su idee razziste o sessiste). La decisione in merito all'eventuale violazione del divieto di discriminazione, dei diritti del fanciullo o della dignità umana viene presa sulla scorta del caso concreto e in base alla Costituzione federale e alle pertinenti convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, vincolanti per la Svizzera (segnatamente la Convenzione sui diritti del fanciullo e la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale dell'ONU⁴⁵).

Il *capoverso 2* corrisponde all'articolo 5 capoverso 3 della LAG in vigore. La distinzione dal settore "gioventù e sport" (cfr. anche art. 9) della legge federale per la promozione dello sport, attualmente in revisione totale, deve essere regolamentata nei dettagli nelle disposizioni d'esecuzione delle due leggi.

Articolo 7 Aiuti finanziari per la struttura d'esercizio e per le attività regolari

Alla base della concessione di aiuti finanziari a istituzioni responsabili private per la struttura d'esercizio e lo svolgimento di attività regolari, ossia di regola statutarie, c'è il ragionamento secondo il quale le istituzioni responsabili private delle attività extrascolastiche operanti a livello nazionale o di regione linguistica svolgono importanti compiti di informazione e coordinamento, contribuiscono allo sviluppo specialistico e alla garanzia della qualità delle attività extrascolastiche e offrono a livello svizzero molteplici attività per fanciulli e giovani.

L'articolo 7 definisce le condizioni per la concessione di aiuti finanziari per la struttura d'esercizio e le attività regolari. Si opera una distinzione tra associazioni mantello e centri di coordinamento (cpv. 1) e singole organizzazioni attive a livello nazionale o di regione linguistica (cpv. 2).

Il *capoverso 1* definisce le condizioni per la concessione di aiuti finanziari ad associazioni mantello e centri di coordinamento. I criteri da soddisfare elencati alle *lettere a - c* rispecchiano la prassi attuale. I centri di coordinamento si distinguono dalle associazioni mantello per il fatto che l'unione di diverse organizzazioni è volta in primo luogo al raggiungimento di un obiettivo comune, l'adesione è di regola eterogenea e le strutture organizzative sono più aperte. Uno degli obiettivi primari delle associazioni mantello è invece la tutela degli interessi delle associazioni e delle organizzazioni membro.

⁴³ FF 1988 I 641, 670.

⁴⁴ Cfr. Biaggini, BV-Kommentar, Art. 35, N 5 segg., 9 segg.

⁴⁵ Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale RS 0.104.

Il *capoverso 2* regola le basi per la concessione di aiuti finanziari regolari a singole organizzazioni attive a livello nazionale o di regione linguistica. Oggi, ogni anno vengono sostenute circa 110 organizzazioni giovanili con un importo globale annuo. Va sottolineato che si tratta in parte di piccole organizzazioni che non soddisfano le condizioni concernenti la portata e la base di membri (cfr. capitolo 1.3.7). In futuro, la concessione di aiuti finanziari per strutture d'esercizio e attività regolari dovrà essere disciplinata da criteri chiari.

Secondo la *lettera a*, l'attività di una singola organizzazione deve estendersi a livello nazionale o almeno di regione linguistica. In futuro, le organizzazioni giovanili attive soltanto in singoli Cantoni saranno escluse dal sostegno della Confederazione (cfr. capitolo 1.3.8).

La *lettera b* chiarisce che gli aiuti finanziari regolari vanno concessi solo dopo una fase di consolidamento delle strutture e attività di un'organizzazione (3 anni).

La *lettera c*, *numeri 1-4* presenta i principali settori d'attività delle organizzazioni per l'infanzia e giovanili.

La *lettera d*, *numeri 1-3*, infine, sancisce le condizioni minime concernenti il numero di membri, di attività di scambio o di destinatari che devono essere soddisfatte per ottenere aiuti finanziari in quanto singola organizzazione delle attività extrascolastiche. Fondamentalmente, da un'organizzazione attiva a livello nazionale o di regione linguistica si esige che le attività si estendano almeno a un'intera regione linguistica e che un numero significativo di fanciulli e giovani possa beneficiare delle offerte. Quest'ultima condizione è considerata soddisfatta se un'organizzazione conta almeno mille fanciulli e giovani come membri attivi (numero 1) o se, in quanto organizzazione nazionale di scambio di giovani, organizza almeno cento soggiorni all'estero – dall'estero alla Svizzera e dalla Svizzera all'estero – l'anno (numero 2). Nei casi in cui in base alla forma dell'organizzazione o alla natura dell'offerta non è prevista un'adesione formale (p.es. nel quadro di attività aperte per fanciulli e giovani), le attività regolari devono essere aperte a livello nazionale o di regione linguistica a tutti i fanciulli e giovani senza condizioni preliminari e, in particolare, senza adesione (numero 3).

Va sottolineato che le associazioni mantello, i centri di coordinamento e le singole organizzazioni sono chiamate non solo ad offrire attività per fanciulli e giovani, bensì anche ad assegnare funzioni di conduzione a un numero importante di giovani ai sensi della presente legge (art. 4).

Articolo 8 Aiuti finanziari per progetti d'importanza nazionale che fungono da modello o incentivano la partecipazione dei giovani

Il sostegno a progetti di attività extrascolastiche è importante soprattutto nella prospettiva del rafforzamento della promozione di forme di attività aperte e innovative perseguito con la revisione totale. Oltre alle istituzioni responsabili private ai sensi dell'articolo 5, anche i Comuni in quanto istituzioni pubbliche devono ora poter ottenere aiuti finanziari specifici conformemente alle condizioni dell'articolo 8 (cfr. art. 11).

La *frase introduttiva del capoverso 1* descrive la natura generale dei progetti. Si tratta di progetti limitati nel tempo, distinguibili dalle usuali attività di un'istituzione responsabile. Perché una promozione da parte della Confederazione sia giustificata, un progetto deve essere d'importanza nazionale (cfr. art. 5 per il concetto di "progetto d'importanza nazionale").

La *lettera a* stabilisce che gli aiuti finanziari possono essere concessi a progetti che fungono da modello, ossia a progetti dotati di potenziale innovativo. I progetti che fungono da modello contribuiscono sensibilmente all'innovazione delle forme e dei metodi delle attività extrascolastiche.⁴⁶ Affinché tale condizione sia data, deve essere garantita la trasferibilità dei risultati del progetto in un altro contesto locale e politico. Gli attori coinvolti devono di conseguenza occuparsi del necessario scambio di informazioni, conoscenze ed esperienze. Fondamentalmente, dai progetti che fungono da modello ci si attende un effetto duraturo e a lungo termine.

La *lettera b* prevede che gli aiuti finanziari siano concessi a progetti che promuovono in modo particolare la partecipazione di fanciulli e giovani. Il riferimento va a progetti nei quali fanciulli e giovani forni-

⁴⁶ Cfr. FF 1988 I 641, 672 seg.

scono un contributo essenziale all'avvio, alla pianificazione e all'attuazione. Per i progetti che incentivano la partecipazione pianificati e realizzati esclusivamente da fanciulli e giovani – le cosiddette iniziative giovanili – le procedure amministrative per la presentazione della richiesta, la concessione degli aiuti e i criteri di valutazione devono essere per quanto possibile semplificate.

Il *capoverso 2* assegna al Consiglio federale la competenza di vincolare l'assegnazione di aiuti finanziari specifici a priorità e obiettivi tematici. Alla base della subordinazione degli aiuti finanziari al contenuto dei progetti (cfr. capitolo 1.3.3) vi è l'idea che il potenziale innovativo della promozione di un progetto possa essere rafforzato se diverse istituzioni responsabili pianificano e realizzano in contemporanea un progetto vertente su un tema simile. Affinché la promozione possa considerare tutte le forme e i metodi delle attività extrascolastiche, tuttavia, non tutti i progetti devono essere legati a livello tematico.

Articolo 9 Aiuti finanziari per la formazione e il perfezionamento

L'articolo 9 costituisce la base per proseguire l'attuale pratica della formazione e perfezionamento di responsabili di attività giovanili tra i 17 e i 30 anni che operano a titolo volontario e onorifico. Al momento, in Svizzera circa 18'000 responsabili di attività giovanili che operano a titolo volontario e onorifico vengono formati dalle loro organizzazioni per la conduzione di gruppi, progetti e attività, il che contribuisce considerevolmente alla garanzia della qualità e allo sviluppo delle offerte di attività extrascolastiche.

Ai sensi dell'articolo 9, devono continuare a essere sostenute anche le offerte di formazione delle associazioni giovanili svolte in conformità alle prescrizioni di Gioventù e Sport (G+S).⁴⁷ Le associazioni giovanili formano responsabili di attività giovanili che svolgano e dirigano campi G+S nei loro gruppi cantonali, regionali e locali nella disciplina sport di campo/trekking. I corsi e i campi G+S sono sovvenzionati dalla Confederazione mediante gli organi d'esecuzione cantonali nel quadro di Gioventù e Sport.

Oltre all'impegno a titolo volontario e onorifico di fanciulli e giovani e all'attività di professionisti, anche adulti volontari contribuiscono alle offerte di attività extrascolastiche. Seguendo il principio che i giovani conducono attività giovanili, la legge non prevede la promozione di una formazione o un perfezionamento sistematici di questi adulti. Nell'ambito delle loro attività, le associazioni mantello e le singole organizzazioni possono però fornire impulsi a favore della formazione degli adulti volontari.

Il *capoverso 1* sancisce espressamente che anche in futuro il sostegno a offerte di formazione e perfezionamento sarà limitato a istituzioni responsabili private. Parimenti, il sostegno non è concesso per la formazione e il perfezionamento di professionisti delle attività extrascolastiche. Ai sensi del rafforzamento della promozione di forme aperte e innovative di attività extrascolastiche, il sostegno alla formazione e al perfezionamento dovrà ora concernere anche i giovani che si occupano di attività giovanili e dell'infanzia aperte. Il concetto di "responsabile di attività giovanili" va inteso in questo senso ampliato.

Articolo 10 Sessione federale dei giovani

La Sessione federale dei giovani, che dal 1993 si tiene ogni anno, si è affermata quale preziosa istituzione per la partecipazione politica dei giovani a livello federale (cfr. capitolo 1.3.5). Possono prendervi parte tutti i giovani tra i 14 e i 21 anni residenti in Svizzera o in possesso della cittadinanza elvetica. La Sessione federale dei giovani è organizzata dalla FSAG, che per questa attività è sostenuta dalla Confederazione (UFAS) con 150'000 franchi l'anno. Con l'articolo 10, *capoverso 1* si crea la base giuridica per questa attività di promozione della Confederazione che finora mancava.

Capoverso 2: in sintonia con gli obiettivi della revisione totale, il sostegno finanziario sarà in futuro legato alla condizione che la preparazione e lo svolgimento della Sessione coinvolgano giovani con particolari esigenze di promozione dello sviluppo. Ciò concerne segnatamente giovani di classi sociali svantaggiate con o senza background migratorio, finora chiaramente sottorappresentati tra i partecipanti alla Sessione federale dei giovani, e giovani disabili.

⁴⁷ Legge federale che promuove la ginnastica e lo sport, RS 415.0, art. 7 segg.; al momento, la legge è sottoposta a revisione totale, cfr. FF 2009 ...

2.4 Sezione 3: Concessione di aiuti finanziari ai Comuni

Articolo 11

L'articolo 11 regola la concessione di aiuti finanziari della Confederazione ai Comuni. Il sostegno si riferisce a progetti d'importanza nazionale che fungono da modello per lo sviluppo delle attività extrascolastiche ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 lettera a. In tal modo, si tiene in debito conto l'importante ruolo dei Comuni in quanto responsabili delle attività giovanili e dell'infanzia aperte (cfr. capitoli 1.1.2.1, 1.1.2.2; art. 8).

2.5 Sezione 4: Concessione e calcolo degli aiuti finanziari

Le disposizioni della sezione 4 (artt. 12-15) valgono per la concessione di aiuti finanziari sia a istituzioni responsabili private (sezione 2) sia a Cantoni e Comuni (sezioni 3 e 8).

Articolo 12 Principio

Capoverso 1: l'introduzione di un credito risponde alle esigenze della politica finanziaria (art. 7, lett. h legge sui sussidi⁴⁸) e chiarisce che si tratta prevalentemente di aiuti finanziari discrezionali sui quali non può essere fatto valere alcun diritto e il cui importo è determinato ogni anno dal Parlamento nel quadro dell'approvazione dei crediti.

Il *capoverso 2* concede al Consiglio federale la possibilità di emanare norme di qualità per la concessione di aiuti finanziari nelle disposizioni d'esecuzione della presente legge. Così facendo, si garantisce che i fondi federali siano impiegati con efficacia ed efficienza ai sensi della legge sui sussidi. Le prescrizioni della Confederazione dovrebbero altresì incoraggiare le istituzioni responsabili a formulare criteri di qualità per il loro lavoro, contribuendo allo sviluppo qualitativo delle offerte e delle attività extrascolastiche. Nella formulazione di norme di qualità e nel controllo del loro rispetto, va considerato che le attività extrascolastiche sono in gran parte svolte a titolo volontario e onorifico da fanciulli, giovani e giovani adulti non professionisti.

Articolo 13 Ammontare degli aiuti finanziari

Il *capoverso 1* limita l'ammontare degli aiuti finanziari al 50 per cento delle spese computabili, il che corrisponde a quanto esposto nell'articolo 6 capoverso 1 LAG e sancisce il principio della sussidiarietà degli aiuti finanziari federali (cfr. anche art. 1).⁴⁹ I richiedenti sono dunque tenuti a fornire un'adeguata prestazione propria e a reperire altre fonti di finanziamento.⁵⁰ Secondo l'articolo 7, lettere c e d della legge sui sussidi, l'adeguatezza della prestazione propria deve essere commisurata alla capacità economica del richiedente. Quanto disposto non vale tuttavia per gli aiuti finanziari ai Cantoni (art. 25), dato che con la NPC il criterio della forza finanziaria dei Cantoni non gioca più alcun ruolo nel calcolo dei contributi federali.⁵¹

Il *capoverso 2* assegna alla Confederazione libertà d'azione nella determinazione dell'ammontare del sostegno finanziario a progetti che fungono da modello e progetti che incentivano la partecipazione ai sensi dell'articolo 8, e alla Sessione federale dei giovani (art. 10), rendendo così possibile finanziare oltre la regola del 50 per cento progetti particolarmente meritevoli che a causa della scarsa forza finanziaria dell'istituzione o della mancanza di aiuti da parte di terzi non potrebbero altrimenti essere realizzati. I 150'000 franchi l'anno con i quali la Confederazione sostiene la Sessione federale dei giovani corrispondono già oggi ai due terzi delle spese computabili. Questa prassi verrà mantenuta anche con la nuova legge.

I criteri elencati nella seconda frase che giustificano il superamento della regola del 50 per cento – la qualità del progetto, l'interesse particolare della Confederazione, la situazione finanziaria del destinatario – corrispondono ai principi particolari riportati all'articolo 7 della legge sui sussidi. L'espressione "in tal caso" sottolinea che ci possono essere altri criteri che giustificano un'eccezione. Anche tali crite-

⁴⁸ Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSu), RS 616.1.

⁴⁹ FF 1987 I 297, 318seg.

⁵⁰ FF 1988 I 641, 672.

⁵¹ FF 2005 I 5349, 5450.

ri devono essere compatibili con i principi in materia di aiuti finanziari (p.es. un particolare interesse del destinatario dell'aiuto finanziario all'adempimento del compito).

Articolo 14 Calcolo degli aiuti finanziari

Le *lettere a - f* del *capoverso 1* elencano i criteri che fanno stato per la determinazione dell'ammontare dell'aiuto finanziario alle istituzioni responsabili. Nel caso concreto, la rilevanza del singolo criterio dipende dal settore (p. es. progetti che incentivano la partecipazione o formazione di responsabili di attività giovanili) o dall'istituzione responsabile richiedente (p.es. Comune o organizzazione giovanile) e va regolata nei dettagli nelle disposizioni d'esecuzione (cfr. cpv. 2). Non si tratta di un elenco completo: possono essere considerati altri criteri, per esempio il particolare interesse della Confederazione per un progetto.

Le *lettere a, b* ed *e* corrispondono alla regolamentazione in vigore nell'articolo 5 capoverso 2 LAG. Se la lettera *a* è importante in particolare per gli aiuti finanziari alle strutture d'esercizio ai sensi dell'articolo 7, la lettera *b* si riferisce a progetti d'importanza nazionale che fungono da modello (art. 8 cpv. 1 lett. a).⁵² L'offerta di prestazioni proprie adeguate e la ricerca di altre fonti di finanziamento sono in stretta relazione con la regola del 50 per cento *e*, secondo la *lettera e*, devono essere prese in considerazione per il calcolo degli aiuti finanziari.

Lettera c: conformemente alla promozione della partecipazione, secondo la *lettera c* anche il grado di codecisione di fanciulli e giovani va ora preso in esame per determinare l'ammontare dell'aiuto finanziario. Questo criterio è rilevante segnatamente in relazione a progetti che incentivano la partecipazione (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. b) o per il sostegno di programmi cantonali nel quadro di contratti di prestazioni (art. 25). Vanno quindi considerati gli sforzi del Cantone per il rafforzamento della partecipazione di fanciulli e giovani, per esempio con la creazione di meccanismi di partecipazione.

Lettera d: importanti per il calcolo sono anche gli sforzi delle istituzioni responsabili volti a considerare nelle loro offerte le esigenze di fanciulli e giovani con un bisogno particolare di promozione dello sviluppo o a organizzare determinati progetti e attività specifici per questi fanciulli e giovani. Come la lettera *c*, anche la lettera *d* è rilevante in riferimento al sostegno ai Cantoni. L'espressione "con un bisogno particolare di promozione dello sviluppo" si riferisce come nell'articolo 10 a fanciulli e giovani di famiglie socialmente svantaggiate con o senza background migratorio e a fanciulli e giovani disabili.

La *lettera f* esorta le istituzioni responsabili ad adottare misure di controllo della qualità in relazione alle offerte di attività extrascolastiche e garantisce parallelamente un impiego appropriato ed economico degli aiuti finanziari.

Il *capoverso 2* delega al Consiglio federale la ponderazione dei criteri elencati alle lettere *a - f* del *capoverso 1* per il calcolo degli aiuti finanziari nei diversi settori (cfr. artt. 7-12).

Articolo 15 Concessione degli aiuti finanziari da parte di organizzazioni di diritto privato o pubblico

L'articolo 15 crea le basi legali formali necessarie per il trasferimento di compiti amministrativi a organizzazioni che non fanno parte dell'amministrazione federale (cfr. art. 178 cpv. 3 Cost.) e ne definisce le condizioni quadro (cpv. 2). Concretamente, secondo il *capoverso 1* la Confederazione può incaricare, mediante contratto di prestazioni, organizzazioni di diritto pubblico o privato della concessione di aiuti finanziari, istituire a tal fine organizzazioni adeguate o partecipare a esse. L'obiettivo di siffatte collaborazioni è quello di trasferire la concessione di aiuti finanziari a organizzazioni specializzate in un determinato tema e aduse alle procedure amministrative del caso, allo scopo di semplificare e ottimizzare l'assegnazione di aiuti finanziari. Parallelamente, l'organizzazione deve diventare un centro di responsabilità e di competenza per potenziali destinatari e sviluppare offerte di informazione. Sarebbe inoltre immaginabile la creazione di prospettive di finanziamento a lungo termine e a più ampio raggio, in particolare allorché anche altri finanziatori (p.es. fondazioni private) mettono a disposizione fondi per lo stesso scopo sostenuto dalla Confederazione. Per la scelta della forma concreta di collaborazione, per esempio la creazione di una fondazione come Pro Helvetia, è determinante l'interesse pubblico ad un'impostazione efficace e finalizzata a precisi obiettivi della promozione delle attività

⁵² FF 1988 I 641, 672 seg.

giovanili e dell'infanzia da parte della Confederazione e della garanzia del finanziamento a lungo termine.

2.6 Sezione 5: Disposizioni procedurali

Articolo 16 Procedura

Secondo l'importanza del ruolo e della funzione di associazioni mantello e centri di coordinamento, la concessione degli aiuti finanziari deve avvenire mediante contratto di prestazioni conformemente alla prassi in atto dal 2003 (cfr. art. 6 cpv. 3 LAG). Attualmente, l'UFAS ha stipulato contratti di prestazioni con cinque associazioni mantello (cfr. capitolo 1.1.2.1).

Articolo 17 Rifiuto e rimborso di aiuti finanziari

Secondo i principi della legge sui sussidi, gli aiuti finanziari vanno negati o rimborsati nell'incombenza o in presenza di un impiego non conforme alla legge. Come sancito nella LAG in vigore (art. 9), tale principio deve essere ripreso esplicitamente anche nella nuova legge nell'interesse di una corretta esecuzione. A complemento della legislazione in vigore, la lettera d del capoverso 1 determina che gli aiuti finanziari vanno negati o rimborsati se nel quadro di contratti di prestazioni gli obiettivi pattuiti non vengono raggiunti. Finora, con la LAG si è fatto ricorso raramente alla possibilità di negare o di chiedere il rimborso di aiuti finanziari. Ciò è probabilmente riconducibile alla scrupolosa valutazione delle richieste svolta dall'UFAS e all'azione preventiva svolta dal *capoverso 2*.

2.7 Sezione 6: Scambio di informazioni e di esperienze, coordinamento e sviluppo delle competenze

Articolo 18 Scambio di informazioni e di esperienze

L'articolo 18 è strettamente legato all'articolo 25 (Disposizione transitoria) e all'articolo 19 (Coordinamento a livello federale). L'obiettivo dell'articolo 18 è la promozione dello scambio di informazioni e di esperienze, e della collaborazione tra attori pubblici e privati nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù ai tre livelli statali.

Capoverso 1: l'osservazione dell'evoluzione delle politiche cantonali in materia di infanzia e gioventù e la collaborazione con i Cantoni sono di spiccata importanza in relazione al sostegno finanziario di programmi cantonali. Il finanziamento iniziale mediante contratti di prestazioni presuppone che la Confederazione disponga delle basi decisionali necessarie per determinare e all'occorrenza adeguare gli obiettivi da raggiungere e le prestazioni. L'avamprogetto propone altresì alla Confederazione di invitare regolarmente i Cantoni a uno scambio di informazioni ed esperienze, che può svolgersi ad hoc tra rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Per garantire il buon funzionamento di questo scambio, è opportuno che tutti i Cantoni indichino alla Confederazione un ufficio competente o un interlocutore, che a sua volta si occuperà d'informare tutti gli enti cantonali interessati. Una raccomandazione in questo senso da parte della Confederazione ai Cantoni sarà inserita nelle disposizioni d'esecuzione della LPAE.

Capoverso 2: a complemento del capoverso 1, la Confederazione deve promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze e il collegamento tra gli specialisti che si occupano di fanciulli e giovani. Una piattaforma elettronica, accompagnata da seminari e conferenze regolari, sembra lo strumento ideale. Lo scambio deve coinvolgere specialisti cantonali e comunali e rappresentanti di organizzazioni non governative e altre importanti istituzioni pubbliche e private. Se nei settori promozione e partecipazione lo scambio e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni per il tramite della Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG) funziona già bene, nell'ambito della tutela dell'infanzia e della gioventù non esiste ancora un organo intercantonale istituzionale che funga da interlocutore della Confederazione. Esiste invece un'unione informale, la Conferenza svizzera dei delegati alla protezione dell'infanzia e della gioventù, che si riunisce ogni due anni.

Capoverso 3: sulla scorta di un rafforzato coordinamento orizzontale a livello federale (art. 19) e in relazione all'obiettivo dello sviluppo specialistico e qualitativo della promozione dell'infanzia e della gioventù, è compito della Confederazione mettere a disposizione di una vasta schiera di attori della

politica dell'infanzia e della gioventù informazioni su forme affermate (*good practices*) di attività extrascolastiche. Si tratta segnatamente di misure e progetti della Confederazione con riferimenti all'ufficio federale competente.

Articolo 19 Coordinamento a livello federale

Considerata la mancanza di strumenti di collaborazione e di coordinamento specifici per la politica dell'infanzia e della gioventù (cfr. capitolo 1.3.8) e conformemente alle proposte del Consiglio federale (cfr. capitolo 1.1.5.2), l'articolo 19 incarica l'UFAS di coordinare i provvedimenti degli organi federali nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù, e di garantire lo scambio di informazioni e di esperienze tra i competenti servizi federali. Il coordinamento orizzontale comprende la collaborazione tematica dei singoli dipartimenti e uffici federali, e deve contribuire soprattutto a semplificare le procedure di elaborazione di compiti complessi, a strutturare in modo efficace i processi decisionali e a sistematizzare lo scambio di informazioni, a tutto vantaggio di una maggiore coerenza della politica dell'infanzia e della gioventù della Confederazione.

Affinché l'UFAS possa adempiere efficacemente il mandato di coordinamento, nelle disposizioni d'esecuzione occorre invitare gli altri servizi federali a coinvolgere per tempo l'UFAS nello studio e nella realizzazione di progetti di politica dell'infanzia e della gioventù.

Il potenziamento del coordinamento orizzontale a livello federale va visto in relazione alla promozione dello scambio di informazioni e di esperienze con attori della politica dell'infanzia e della gioventù e alla collaborazione con Cantoni, Comuni e organizzazioni non governative previste dall'articolo 18, considerato che sia l'una che l'altra presuppongono una procedura coordinata dal punto di vista del contenuto da parte della Confederazione.

Articolo 20 Sviluppo delle competenze

L'articolo 20 crea le basi per promuovere le competenze e le conoscenze specialistiche degli attori che si occupano della realizzazione e dell'attuazione della presente legge. Esso fornisce all'UFAS, nella sua qualità di ufficio federale competente, la possibilità di coinvolgere esperti, commissionare studi e rapporti scientifici e adottare misure di formazione e perfezionamento per i politici e i dipendenti dell'amministrazione. Sarà pure possibile organizzare conferenze di carattere nazionale e internazionale, sfruttando le attuali forme della collaborazione con il settore giovanile e con gli Stati membri del Consiglio d'Europa e curando lo scambio con i Paesi limitrofi.

2.8 Sezione 7: Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG)

Art. 21

Questo articolo regola la nomina, il mandato e i compiti della CFG. La CFG è una commissione permanente extraparlamentare consultiva ai sensi degli articoli 57a segg. LOGA (cfr. capitolo 1.1.2.2). Rispetto alla disposizione dell'articolo 4 LAG in vigore, i compiti della commissione sono ampliati e precisati.

Secondo la *prima frase* del *capoverso 1*, il Consiglio federale istituisce la CFG. Il mandato di politica dell'infanzia e della gioventù della CFG esige un'adeguata rappresentanza della generazione giovane nella commissione. In futuro, un terzo dei membri dovrà avere meno di 30 anni (*seconda frase*).

La *lettera a* del *capoverso 2* riprende le attuali lettere a e b dell'articolo 4 capoverso 1 LAG. La CFG viene altresì incaricata di evidenziare gli sviluppi della situazione dei fanciulli e dei giovani. In questo modo, si fa riferimento alla competenza e all'esperienza dei membri della CFG che, in quanto appartenenti alle giovani generazioni o specialisti nell'ambito dell'infanzia e della gioventù, conoscono gli sviluppi e tendenze più recenti e sono in grado di formulare previsioni attendibili. L'impiego dell'espressione "giovani generazioni" chiarisce che il mandato della CFG coinvolge fanciulli, giovani e giovani adulti.

La *lettera b* precisa l'attuale lettera c capoverso 1 articolo 4 LAG in riferimento all'approvazione di importanti leggi e ordinanze concernenti la politica dell'infanzia e della gioventù.

La *lettera c* si ricollega alla lettera a e incarica la commissione di controllare regolarmente se siano sufficientemente considerate le condizioni esistenziali di fanciulli e giovani. Nella fattispecie, si tratta di controllare la legge in quanto tale.

La *lettera d* concerne il sostegno specialistico all'UFAS per la concessione di aiuti finanziari secondo le sezioni 2 e 3 dell'avamprogetto.

La *lettera e* assegna alla commissione una funzione di sensibilizzazione. Essa deve sensibilizzare il pubblico informandolo sui problemi dell'infanzia e della gioventù.

Il *capoverso 3* definisce la strategia integrata della politica dell'infanzia e della gioventù come una politica della protezione, della promozione dello sviluppo e della partecipazione (cfr. capitoli 1.1.1 e 1.1.5.2) e obbliga la commissione a tenere in considerazione questi tre aspetti in modo equilibrato nell'adempimento dei compiti indicati al capoverso 2. Con l'ampliamento del mandato ai fanciulli (cfr. capitolo 1.1.2.2), ciò riguarda in particolare l'operato a favore della protezione e dei diritti dell'infanzia (Convenzione sui diritti del fanciullo).

2.9 Sezione 8: Disposizioni finali

Articolo 22 Esecuzione

Frase 1: il Consiglio federale emana l'ordinanza d'esecuzione sulla nuova legge sulla promozione delle attività extrascolastiche. Da regolare a livello di ordinanza sono soprattutto i particolari della procedura per la concessione di aiuti finanziari, la procedura e le competenze per la determinazione di obiettivi e priorità per aiuti finanziari specifici (art. 8 cpv. 3), le norme di qualità (art. 12 cpv. 2) e i particolari del calcolo degli aiuti finanziari nei diversi settori (art. 14 cpv. 2). Ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 LOGA, il Consiglio federale può delegare al DFI l'emanazione di disposizioni d'esecuzione tenendo conto della portata delle norme di diritto.

Frase 2: le associazioni mantello delle organizzazioni che si occupano di attività extrascolastiche rappresentano un gran numero di organizzazioni dell'infanzia e giovanili a livello nazionale e sono di conseguenza tra gli attori più importanti della promozione svizzera dell'infanzia e della gioventù (cfr. capitolo 1.1.2.1 e art. 7). In conformità a una partecipazione attiva della Confederazione alla promozione dell'infanzia e della gioventù, analogamente alla LAG in vigore (art. 11) alle associazioni mantello viene garantito un diritto di consultazione prima dell'emanazione delle disposizioni d'esecuzione.

Articolo 25 Disposizione transitoria

L'articolo 25 definisce le basi giuridiche per la concessione di aiuti finanziari della Confederazione ai Cantoni durante un periodo di otto anni. L'obiettivo del sostegno finanziario della Confederazione è quello di sviluppare concettualmente la politica dell'infanzia e della gioventù dei Cantoni e colmare le lacune esistenti. A questo fine, vanno sostenute misure concrete per la costituzione della politica cantonale dell'infanzia e della gioventù e lo sviluppo di strategie cantonali a largo raggio. L'aiuto finanziario a favore dei Cantoni va inteso come un finanziamento iniziale volto a fornire impulsi e va quindi limitato nel tempo a livello di legge. Il periodo di otto anni previsto dall'avamprogetto lascia sufficiente libertà d'azione per fornire a tutti i Cantoni l'opportunità di stipulare un contratto di prestazioni con la Confederazione. Dal punto di vista del contenuto, si tratta in primo luogo dei settori della promozione dell'infanzia e della gioventù e della partecipazione. Conformemente alla proposta del Consiglio federale (cfr. capitolo 1.1.5.2) e al concetto di politica dell'infanzia e della gioventù utilizzato nell'avamprogetto, ai sensi di una strategia integrata della politica dell'infanzia e della gioventù va preso in considerazione anche il settore della protezione dell'infanzia e della gioventù (cfr. capitolo 1.3.6). Per la formulazione dei contratti di prestazioni, devono essere tenuti in debito conto i programmi già in corso e le misure di sostegno della Confederazione.⁵³

In base a quanto esposto nell'articolo, la possibilità di sostegno della Confederazione si riferisce a programmi cantonali, cosicché si chiarisce che i finanziamenti non devono interessare singoli progetti,

⁵³ Cfr. rapporto del Consiglio federale "I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media" del 20 maggio 2009 e il programma di prevenzione e lotta alla violenza giovanile in esso contenuto, che Confederazione, Cantoni, Città e Comuni devono elaborare entro il 2010.

bensi insieme di misure singole o pacchetti di misure. Questi ultimi devono essere adeguati alle esigenze e alle circostanze locali e alla necessità di sviluppo del Cantone in oggetto.

Capoverso 2: quale strumento di partenariato tra Confederazione e Cantoni, il contratto di prestazioni lascia ai Cantoni uno spazio di manovra sufficiente per la realizzazione degli obiettivi convenuti e garantisce al contempo che gli aiuti finanziari versati in forma di importi globali o forfettari siano impiegati in maniera efficiente e a scopi ben precisi. Oltre alle indicazioni concernenti la partecipazione finanziaria della Confederazione e le prestazioni che il Cantone deve fornire, i contratti di prestazioni contemplano l'orientamento e gli obiettivi del programma cantonale, il rapporto e la garanzia di qualità (controlling), le modalità di pagamento e la durata del contratto. La durata pluriennale del contratto (cfr. capitolo 3.1) dovrebbe rafforzare la durezza degli aiuti finanziari e la sicurezza della pianificazione per i Cantoni.

Trattandosi prevalentemente di crediti che devono essere approvati ogni anno (cfr. art. 12), resta riservata l'approvazione del preventivo da parte delle Camere federali.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Effetti finanziari

Negli ultimi dieci anni, le spese della Confederazione per la promozione delle attività extrascolastiche di interesse nazionale per fanciulli e giovani ai sensi della LAG sono ammontate in media a circa 6,6 milioni di franchi l'anno. Per il 2009 sono stati preventivati 6,8 milioni di franchi.

L'avamprogetto LPAE definisce le basi giuridiche per un'estensione delle attività di promozione della Confederazione che concerne segnatamente il sostegno delle attività aperte per l'infanzia e la gioventù, di forme innovative di attività extrascolastiche d'importanza nazionale e della partecipazione di giovani di ogni estrazione sociale alla Sessione federale dei giovani. Il progetto consente inoltre alla Confederazione di sostenere per un periodo limitato programmi cantonali per la costituzione e lo sviluppo di strumenti di politica dell'infanzia e della gioventù a titolo di finanziamento iniziale, e assegna alla Confederazione o all'Ufficio federale competente (UFAS) il compito di promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze tra la Confederazione e i Cantoni e tra gli specialisti del settore, di adottare misure per lo sviluppo delle competenze e di rafforzare il coordinamento orizzontale tra i servizi federali che si occupano di politica dell'infanzia e della gioventù. Il maggiore impegno della Confederazione in tal senso necessita di un notevole aumento dei fondi federali. Si prevede che la necessità di fondi dopo l'entrata in vigore dell'avamprogetto (prevedibilmente nel 2012) passerà per un periodo di tre anni dagli attuali 6,95 milioni di franchi annui⁵⁴ a 10,3 milioni di franchi. Dopo altri quattro anni, con il venir meno del sostegno ai programmi cantonali questo importo diminuirà progressivamente, assestandosi a partire dal 2022 sugli 8,4 milioni di franchi. Nel dettaglio, le risorse supplementari necessarie si suddividono come segue.

- Per il finanziamento iniziale di otto anni a favore dei Cantoni (art. 25), tre anni dopo l'entrata in vigore dell'avamprogetto si calcola un fabbisogno finanziario di circa 1,9 milioni di franchi. Dopo una fase iniziale di un anno in cui saranno appurati il sostegno necessario e le lacune degli strumenti cantonali di politica dell'infanzia e della gioventù, l'obiettivo è quello di stipulare con i Cantoni quattro contratti di prestazioni l'anno della durata di tre anni per una partecipazione media da parte della Confederazione di 150'000 franchi l'anno. Per i preparativi in vista della stipulazione dei contratti vanno preventivati altri 100'000 franchi l'anno. Secondo questa pianificazione, gli ultimi due contratti di prestazioni verranno stipulati all'inizio del 2019 e scadranno alla fine del 2021. Parallelamente, il fabbisogno finanziario diminuirà dagli 1,9 milioni di franchi degli anni 2015-2018 fino a quota zero nel 2022 (vedi tabella sotto).

⁵⁴ Questo importo si compone dei crediti "Promozione delle attività giovanili extrascolastiche" (6,8 milioni) e "Sessione federale dei giovani" (150'000).

- La LPAE prescrive all'UFAS di promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze (art. 18) e lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù (art. 20) nonché di valutare gli aiuti finanziari versati e le misure adottate (art. 23). Questi compiti sono di grande importanza proprio per sostenere le istituzioni responsabili private (artt. 7-9), i Cantoni (art. 25) e la promozione di progetti pilota (artt. 8 e 11). Per garantire la durevolezza e sfruttare al meglio il potenziale d'apprendimento, vanno creati strumenti adeguati per l'acquisizione e il trattamento di conoscenze sulle buone pratiche e per lo scambio di informazioni e di esperienze. Parallelamente, è necessaria una serie di misure di accompagnamento per lo sviluppo delle competenze, come conferenze e seminari nazionali e internazionali, misure di formazione e perfezionamento, studi esterni d'indirizzo pratico e il coinvolgimento di esperti (art. 20). Per queste attività dovranno essere stanziati fondi per circa 400'000 franchi l'anno.
- Nei primi tre anni dopo l'entrata in vigore della nuova LPAE saranno anche necessari fondi per la creazione di banche dati elettroniche a sostegno dello scambio di informazioni e di esperienze con Cantoni, Comuni e partner privati e del coordinamento orizzontale a livello federale. Una prima stima prevede investimenti unici dell'ordine di circa 1,5 milioni di franchi.

Quanto esposto è riassunto nella tabella seguente.

Aiuti finanziari per i programmi cantonali (progetti di sviluppo) art. 25										
Fase iniziale	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	100'000	4 Ct. (150'000 ciascuno l'anno)								
		100'000	4 Ct. (150'000 ciascuno l'anno)							
			100'000	4 Ct. (150'000 ciascuno l'anno)						
				100'000	4 Ct. (150'000 ciascuno l'anno)					
					100'000	4 Ct. (150'000 ciascuno l'anno)				
						100'000	4 Ct. (150'000 ciascuno l'anno)			
							100'000	4 Ct. (150'000 ciascuno l'anno)		
Totale (in milioni di franchi)	0,1	0,7	1,3	1,9	1,9	1,9	1,9	1,5	0,9	0,3

Misure di accompagnamento: scambio, sviluppo delle competenze, valutazione						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scambio di informazioni e di esperienze (art. 18), sviluppo delle competenze (art. 20), valutazione (art. 23)	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000
Totale (fr.)	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000	400'000

Investimenti per la creazione di banche dati elettroniche						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scambio di informazioni e di esperienze (art. 18)	150'000	500'000	350'000			
Coordinamento orizzontale (art. 19)	150'000	350'000				
Totale (fr.)	300'000	850'000	350'000			

- Il maggiore fabbisogno finanziario è riconducibile al fatto che con la nuova LPAE l'attuale promozione di associazioni giovanili, di altre istituzioni e della Sessione federale dei giovani deve essere mantenuta o moderatamente ampliata. L'ampliamento concerne in particolare l'offerta di attività aperte per l'infanzia e la gioventù e le forme innovative di attività extrascolastiche. I fondi stanziati per contratti di prestazioni con le associazioni mantello (art. 7) passerebbero così dagli attuali 0,9 a circa 1,4 milioni di franchi, gli aiuti finanziari specifici a istituzioni responsabili private (art. 8) e Comuni (art. 11) da 0,6 a circa 1,2 milioni di franchi, gli aiuti finanziari per la formazione e il perfezionamento (art. 9) da 1,9 a 2,2 milioni di franchi.

Ampliamento moderato dell'attuale promozione			
	Credito federale 2009-2011 (secondo la LAG)	Fabbisogno finanziario annuo dall'entrata in vigore della LPAE (prevedibilmente nel 2012)	Motivazione
Associazioni mantello e centri di coordinamento delle attività extrascolastiche (art. 7)	900'000	1'400'000	La promozione delle associazioni mantello viene intensificata conformemente agli obiettivi della legge, in particolare nel settore delle attività aperte per fanciulli e giovani.
Organizzazioni che svolgono attività extrascolastiche (art. 7)	3'400'000	3'000'000	In futuro, verrà sostenuto finanziariamente un minor numero di organizzazioni. Il livello degli aiuti alle grandi organizzazioni sarà invece mantenuto. Per questo motivo, il calo del fabbisogno è contenuto.
Progetti che fungono da modello e che incentivano la partecipazione (artt. 8 e 11)	600'000	1'200'000	La promozione specifica sarà ampliata: anche i Comuni potranno ottenere aiuti finanziari specifici.
Formazione e perfezionamento (art. 9)	1'900'000	2'200'000	Il leggero aumento consente l'ampliamento dell'offerta di corsi di formazione, segnatamente nel settore delle attività aperte dell'infanzia e della gioventù.
Sessione federale dei giovani (art. 10)	152'000	200'000	Verrà rafforzato il sostegno ad attività che favoriscono il coinvolgimento di giovani con particolari esigenze di promozione dello svi-

			luppo e un'intensificazione delle relazioni tra i diversi attori.
TOTALE (fr.)	6'952'000⁵⁵	8'000'000	

Effetti sul personale

Gli effetti sul personale della Confederazione sono dovuti alle misure necessarie per l'attuazione della nuova legge, che concernono essenzialmente la concezione della promozione di progetti e di associazioni mantello, il finanziamento iniziale a favore dei Cantoni mediante contratti di prestazioni, lo scambio di informazioni e di esperienze con Cantoni, Comuni e attori non governativi, il rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale e le misure per lo sviluppo di competenze. Per questi compiti, a partire dall'entrata in vigore dell'avamprogetto (prevedibilmente nel 2012), l'UFAS necessiterà di maggiori risorse di personale nell'ordine di due posti a tempo pieno. Due anni dopo l'entrata in vigore (prevedibilmente nel 2014), con il continuo aumento dei contratti di prestazioni con i Cantoni serviranno altri posti a tempo pieno. Questo fabbisogno supplementare di personale è limitato nel tempo, ossia fino alla scadenza degli ultimi contratti di prestazioni con i Cantoni (2021).

Fabbisogno finanziario⁵⁶ e di personale complessivo dopo l'entrata in vigore della LPAE e dopo la scadenza dei contratti di prestazioni con i Cantoni nel 2022:

	2009-2011 (credito federale secondo la LAG)	Anno 1 (2012)	Anno 2 (2013)	Anno 3 (2014)	Anni 4-7 (2015-2018)	Anno 10 (2021)	Anno 11 (2022)	Effettivo attuale per l'esecuzione e della LAG	Effettivo supplementare dopo l'entrata in vigore della LPAE (2012) in % e fr.
Associazioni mantello e organizzazioni (art. 7)	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4 (p.a.)	4,4	4,4	65%	+15% (80%) △ 24'750 ⁵⁷
Progetti che fungono da modello e incentivano la partecipazione (artt. 8 e 11)	0,6	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	30%	+50% (80%) △ 82'500
Formazione e perfezionamento (art. 9)	1,9	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	30%	+20% (50%) △ 33'000
Sessione federale dei giovani (art. 10)	0,152	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	5%	+5% (10%) △ 8250
Contratti di prestazioni con i Cantoni (art. 25)		0,1	0,7	1,3	1,9	0,3	0		+100% ⁵⁸ (100%) △

⁵⁵ Stato 2009 in considerazione dei crediti "Promozione delle attività giovanili extrascolastiche" e "Sessione federale dei giovani".

⁵⁶ In milioni di franchi.

⁵⁷ Dalla classe di stipendio 23 (senza assegni familiari).

									165'000
Scambio di informazioni e di esperienze, sviluppo delle competenze, valutazione (artt. 18, 20, 23)		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	10%	+70% (80%) △ 115'500
Coordinamento a livello federale (art. 19)								10%	+40% (50%) △ 66'000
TOTALE in milioni di fr. (senza investimenti)	6,95	8,5	9,1	9,7	10,3	8,7	8,4	150%	+300% ⁵⁹ (450%) △ 495'000
Investimenti unici per la creazione di banche dati elettroniche (artt. 18 e 19) ⁶⁰		0,3	0,85	0,35					
TOTALE in milioni di fr.	6,95	8,8	9,95	10,05	10,3	8,7	8,4	150%	+300% (450%) △ 495'000
Preventivo e piano finanziario LAG⁶¹ in milioni di fr. (2010-2013)	6,95	7,15	7,25	(7,25)	(7,25)	(7,25)	(7,25)	(150%)	
Uscite supplementari dovute alla LPAE in milioni di fr.		1,65	2,7	(2,8)	(3,05)	(1,45)	(1,15)	(+300%) (△ 0,495)	
Necessità di personale in %	150%	350%	350%	450%	450%	450%	350%		

Al più tardi 5 anni dopo l'entrata in vigore, andrà sottoposto al Consiglio federale un rapporto di valutazione sugli effetti degli aiuti finanziari concessi e delle misure adottate.

Va sottolineato che le disposizioni sugli aiuti finanziari alle istituzioni responsabili sono potestative e non instaurano alcun diritto. I costi saranno pertanto determinati dal decreto di stanziamento annuale delle Camere federali e non dalle disposizioni in sé.

⁵⁸ Dal 2014 al 2021 (scadenza dei contratti di prestazioni con i Cantoni).

⁵⁹ L'aumento delle risorse di personale dall'attuale 150% al 450% avverrà in due fasi a partire dall'entrata in vigore della revisione di legge: +200% all'entrata in vigore, +100% dopo altri due anni, fino al 2021.

⁶⁰ Si tratta di una prima stima.

⁶¹ Incluso il credito "Sessione federale dei giovani".

Nel piano finanziario della Confederazione, per gli anni 2011-2013 è previsto un deficit strutturale miliardario. Per questa ragione, il 30 settembre 2009 il Consiglio federale ha deciso di elaborare un programma di consolidamento che dovrebbe sgravare le finanze federali di 1,5 miliardi di franchi all'anno. L'Esecutivo intende inoltre sospendere provvisoriamente i progetti che comportano ingenti oneri supplementari. Data questa situazione, le maggiori uscite derivanti dalla revisione totale della legge sulle attività giovanili dovrebbero essere compensate internamente al bilancio federale. Dopo la consultazione bisognerà pertanto valutare se l'attuale situazione finanziaria permetta di realizzare il progetto come previsto.

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

La LPAE crea nuovi strumenti di promozione e di sostegno della Confederazione nei confronti di Cantoni (art. 25) e Comuni (art. 11). Per i Cantoni e i Comuni che fanno ricorso al sostegno della Confederazione, risulta un onere finanziario maggiore, giacché gli aiuti finanziari sono limitati al 50 per cento delle spese computabili (art. 13). Parallelamente, non è da escludere che i Cantoni e i Comuni debbano far fronte a un maggior numero di richieste di sostegno di istituzioni responsabili private che non ricevono più aiuti finanziari dalla Confederazione (cfr. capitolo 1.3.7). Lo stesso effetto potrà essere riscontrato in seguito all'aumento degli aiuti finanziari federali per progetti (cfr. capitolo 3.1; art. 8), visto che di regola i richiedenti hanno bisogno anche di altre fonti di finanziamento.

Non si prevedono invece effetti sul personale o di altro genere per Cantoni e Comuni.

3.3 Per l'economia

L'economia svizzera non può fare a meno di una forza lavoro ben formata, motivata e socialmente competente. In questo senso, la promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione fornisce un notevole contributo. Grazie all'impegno a titolo volontario e onorifico in associazioni giovanili, progetti e iniziative per attività extrascolastiche, i fanciulli e i giovani hanno l'opportunità di sviluppare le loro capacità e di acquisire le competenze chiave (*soft skills*) per la carriera professionale e per ricoprire in futuro importanti funzioni economiche e sociali. Al contempo, le forme facilmente accessibili e aperte di attività extrascolastiche favoriscono l'integrazione professionale e sociale di fanciulli e giovani svantaggiati e contribuiscono alla riduzione della disoccupazione giovanile e della dipendenza dalla pubblica assistenza.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

L'avamprogetto LPAE si basa sull'articolo 67, capoverso 2 della Costituzione federale, che assegna alla Confederazione la competenza di sostenere le attività extrascolastiche di fanciulli e giovani a complemento delle misure cantonali. Nella fattispecie, si tratta di una competenza parallela e sussidiaria della Confederazione. La competenza di sostegno secondo l'articolo 67 capoverso 2 della Costituzione federale va oltre le «classiche» competenze di sostegno della Confederazione (p.es. art. 70 cpv. 4 o art. 116 cpv. 1 frase 2 Costituzione federale), abbinate all'intervento dei Cantoni in un determinato settore. Le misure di sostegno della Confederazione per le attività extrascolastiche di fanciulli e giovani possono essere adottate a titolo sussidiario. Questo significa che la Confederazione può intervenire di sua iniziativa anche in settori non coperti dai Cantoni, per quanto tali misure presentino un legame materiale con quelle cantonali nell'ambito delle attività dell'infanzia e della gioventù.

L'avamprogetto LPAE concretizza inoltre il diritto di fanciulli e giovani a essere sostenuti nel loro sviluppo (art. 11 cpv.1 Cost.). Lo stesso vale per l'obiettivo sociale di favorire lo sviluppo di fanciulli e giovani, affinché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e di sostenere la loro integrazione sociale, culturale e politica (art. 41, cpv. 1, lett. g Cost.).

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente avamprogetto LPAE è in sintonia con gli obblighi internazionali della Svizzera. In particolare, la promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani, il sostegno ai Cantoni per la concezione e l'applicazione della politica dell'infanzia e della gioventù e il rafforzato coordinamento a livello federale concretizzano adeguatamente i diritti riconosciuti dall'articolo 4 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

4.3 Subordinazione al freno alle spese

Allo scopo di limitare le uscite, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale prevede che le disposizioni in materia di sussidi, i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Le nuove spese ricorrenti previste dalle disposizioni in materia di sussidi dell'avamprogetto LPAE si situano al di sotto di questi limiti e non sono quindi subordinate al freno alle spese.

4.4 Conformità alla legge sui sussidi

Gli aiuti finanziari secondo l'avamprogetto LPAE sono discrezionali e vengono concessi nel quadro dei crediti approvati sotto forma di contributi non rimborsabili. Sono rispettati i principi del secondo capitolo della Legge sui sussidi.

4.5 Delega di competenze legislative

L'obiettivo, l'oggetto e le misure della promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione e le condizioni per la concessione degli aiuti finanziari sono sanciti nell'avamprogetto, che stabilisce così un quadro legale sufficientemente determinato, nel quale dovranno inserirsi le disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale. Oltre all'articolo 22, che assegna per principio al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione, l'articolo 8 capoverso 2, l'articolo 12 capoverso 2 e l'articolo 14 capoverso 2 contengono norme di delega per l'emanazione di ordinanze. Le deleghe concernono le regolamentazioni che richiedono disposizioni di attuazione dettagliate. Considerato l'elevato grado di concretizzazione, una regolamentazione a livello di legge sarebbe inappropriata.