



30 settembre 2015

Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo: Protocollo facoltativo del 19 dicembre 2011 che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

Indice

1. Elenco dei destinatari della procedura di consultazione e abbreviazioni.....	3
1.1. Elenco dei destinatari della procedura di consultazione	3
1.2. Abbreviazioni	4
2. Compendio	5
3. Oggetto della consultazione	5
4. Sintesi dei risultati	6
5. Sintesi delle prese di posizione sulle questioni principali.....	6
5.1. Adesione	6
5.1.1. Argomenti a favore di un'adesione	7
5.1.2. Argomenti contrari a un'adesione e altre critiche.....	7
5.2. Aspetti pratici e questioni relative all'attuazione del Protocollo facoltativo.....	8
5.3. Il riconoscimento della procedura di comunicazione interstatale e della procedura d'inchiesta..	9
6. Altre osservazioni	9

1. Elenco dei destinatari della procedura di consultazione e abbreviazioni

1.1. Elenco dei destinatari della procedura di consultazione

Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Partito popolare democratico	PPD
PLR.I Liberali	PLR
Partito socialista svizzero	PS
Unione democratica di centro	UDC

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Associazione dei Comuni svizzeri	ACS
Unione delle città svizzere	

Associazioni mantello nazionali dell'economia

Unione svizzera delle arti e mestieri	usam
---------------------------------------	------

Conferenze cantonali

Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti	COPMA
--	-------

Tribunali federali

Tribunale federale	TF
Tribunale amministrativo federale	TAF
Tribunale penale federale	TPF

Organizzazioni e ambienti interessati

Centre interfacultaire en droits de l'enfant de l'Université de Genève/	CIDE/
Istituto internazionale dei diritti del bambino	IDE
Centre patronal	CP
Curaviva Svizzera	
Commissione federale per l'infanzia e la gioventù	CFIG
Aiuto delle Chiese evangeliche Svizzere	HEKS/ACES
Humanrights.ch	
Integration Handicap	
International Commission of Jurists – Sezione Svizzera	ICJ-CH
Giuriste Svizzera	JuCH
Kinderanwaltschaft Schweiz	
Protezione dell'infanzia Svizzera	
Rete svizzera diritti del bambino	
Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati	OSAR
Croce Rossa Svizzera	CRS
Fondazione Terre des Hommes	TdH

1.2. Abbreviazioni

Convenzione sui diritti del fanciullo	CRC
---------------------------------------	-----

2. Compendio

Il 25 marzo 2015 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri DFAE e il Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP di realizzare una procedura di consultazione relativa all'adesione al Protocollo facoltativo del 19 dicembre 2011 alla Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni (Protocollo). La procedura di consultazione si è conclusa il 2 luglio 2015¹.

In questo arco di tempo il DFAE e il DFGP hanno ricevuto complessivamente 45 pareri, nei quali l'oggetto posto in consultazione è stato trattato a livello contenutistico. Si sono espressi

- 25 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH);
- 4 partiti politici (PPD, PLR.I Liberali, PS, UDC);
- un'associazione mantello operante a livello nazionale (Unione svizzera delle arti e mestieri);
- 15 organizzazioni e cerchie interessate (Centre interfacultaire en droits de l'enfant de l'Université de Genève/Istituto internazionale dei diritti del bambino, Centre patronal, Curaviva Svizzera, Commissione federale per l'infanzia e la gioventù, Aiuto delle Chiese evangeliche Svizzere, Humanrights.ch, Integration Handicap, International Commission of Jurists - Sezione Svizzera, Giuriste Svizzera, Kinderanwaltschaft Schweiz, Protezione dell'infanzia Svizzera, Rete svizzera diritti del bambino, Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati, Croce Rossa Svizzera, Fondazione Terre des Hommes).

Sette destinatari della procedura di consultazione (SZ, Tribunale federale, Tribunale penale federale, Tribunale amministrativo federale, Associazione dei comuni svizzeri, Unione delle città svizzere, Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti) hanno invece espressamente rinunciato a prendere posizione.

3. Oggetto della consultazione

La consultazione aveva per oggetto l'adesione al Protocollo facoltativo del 19 dicembre 2011 alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni (Protocollo). Il Protocollo è stato adottato il 19 dicembre 2011 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed è entrato in vigore dopo la decima ratifica il 14 aprile 2014.

Costituisce un complemento importante alla Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo² (Convenzione) e prevede tre meccanismi di controllo: una procedura di comunicazione individuale (art. 5), una procedura di comunicazione interstatale (art. 12) e una procedura d'inchiesta (art. 13). La procedura di comunicazione individuale autorizza il Comitato ONU dei diritti del fanciullo a esaminare le comunicazioni di singole persone o di gruppi di persone che ritengono di essere state vittime della violazione di uno dei diritti riconosciuti dalla Convenzione o da uno dei due primi protocolli facoltativi, a condizione che tutti i rimedi giuridici interni siano stati esauriti. Nel quadro della procedura di comunicazione interstatale, uno Stato parte può affermare che un altro Stato parte non rispetta i propri obblighi derivanti dalla Convenzione o dai protocolli facoltativi. Al termine delle procedure di comunicazione il Comitato può trasmettere constatazioni, giuridicamente non vincolanti, che possono

¹ Diritto federale, Procedure di consultazione, Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse nel 2015; <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2015.html>.

² RS 0.107

essere completate da raccomandazioni relative alla rispettiva attuazione. Se sussistono informazioni attendibili che uno Stato parte violi gravemente o sistematicamente i diritti sanciti dalla Convenzione o dai Protocolli facoltativi, il Comitato può avviare una procedura d'inchiesta di sua iniziativa.

La Svizzera ha aderito alla Convenzione sui diritti del fanciullo nonché ai due primi protocolli facoltativi, l'uno relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati³ l'altro relativo alla vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia⁴.

Il 15 giugno 2012 la consigliera nazionale Viola Amherd ha presentato al Consiglio nazionale una mozione⁵ che incarica il Consiglio federale di ratificare il Protocollo. La mozione è stata approvata il 19 settembre 2013 dal Consiglio nazionale e il 17 marzo 2014 dal Consiglio degli Stati.

La Svizzera ha già riconosciuto procedure di comunicazione analoghe per altre Convenzioni ONU (CERD⁶, CAT⁷, OP CEDAW⁸).

4. Sintesi dei risultati

40 dei 52 partecipanti alla consultazione sono favorevoli all'adesione al Protocollo, 5 sono contrari e 7 rinunciano espressamente a una presa di posizione.

La stragrande maggioranza condivide così l'opinione del Consiglio federale di aderire al Protocollo e di rafforzare così i diritti del fanciullo.

Ad eccezione del Cantone di Svitto, che ha esplicitamente rinunciato a prendere posizione, tutti i Cantoni si sono espressi in merito al contenuto. I Cantoni sono favorevoli all'adesione, ad esclusione del Cantone di Turgovia che considera l'ordinamento giuridico interno esistente come sufficiente e quindi un'adesione inutile. Teme inoltre che eventuali raccomandazioni del Comitato comportino ingenti ripercussioni finanziarie sui Cantoni.

Tra i partiti politici rappresentati in seno all'Assemblea federale che hanno partecipato alla procedura di consultazione, PPD e PS si sono espressi favorevolmente, mentre PLR.I Liberali e UDC si sono detti contrari all'adesione. Il gruppo PLR.I Liberali è scettico circa la rilevanza del Protocollo. Dal canto suo, l'UDC respinge l'adesione sostenendo che i diritti del fanciullo sarebbero disciplinati in maniera esauriente con la Convenzione e i due Protocolli facoltativi già ratificati.

La maggior parte delle associazioni mantello, delle organizzazioni e delle altre cerchie interessate che hanno dato il loro parere è favorevole all'adesione. La respingono soltanto l'Unione svizzera delle arti e mestieri (usam) e il Centre Patronal, secondo i quali un'adesione non comporterebbe alcun vantaggio per la Svizzera.

5. Sintesi delle prese di posizione sulle questioni principali

5.1. Adesione

³ RS 0.107.1

⁴ RS 0.107.2

⁵ Mozione Amherd 12.3623 Ratifica del terzo protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

⁶ RS 0.104.

⁷ RS 0105.

⁸ RS 0.108.1.

Come illustrato al punto 4, la maggioranza dei partecipanti è favorevole all'adesione al Protocollo. Sono soltanto cinque le prese di posizione negative. Di seguito sono elencati gli argomenti sollevati esplicitamente a favore o contro un'adesione.

5.1.1. Argomenti a favore di un'adesione

La maggior parte dei partecipanti è favorevole all'adesione, poiché rafforza i diritti del fanciullo e offre ai fanciulli la possibilità – dopo l'esaurimento delle vie di ricorso nazionali – di presentare individualmente le proprie richieste, in qualità di soggetti di diritto autonomi, al Comitato per i diritti del fanciullo (BE, BS, GL, LU, NE, SO, TI, VD, ZG, PPD, CFG, CIDE/IDE, Curaviva, ACES, humanrights.ch, ICJ-CH, JuCH, Integration Handicap, Rete svizzera diritti del bambino, OSAR, CRS, TdH). PPD, JuCH, Kinderanwaltschaft Schweiz, Protezione dell'infanzia Svizzera, Rete svizzera diritti del bambino e CRS sottolineano che in tale contesto possono essere fatti valere tutti i diritti garantiti dalla Convenzione e dal Protocollo, diritti economici, sociali e culturali inclusi. Inoltre l'adesione colmerebbe una lacuna della protezione internazionale dei diritti del fanciullo (ZG, PPD, CFG, ACES, Protezione dell'infanzia Svizzera).

Numerosi partecipanti riconoscono che i tre strumenti di monitoraggio del Protocollo completano il meccanismo di controllo attraverso la stesura di rapporti, previsto nel quadro della Convenzione e dei primi due protocolli facoltativi (BE, BS, LU, NW, SO, VD, VS, ZG, ZH, CFG, Curaviva, ACES, Kinderanwaltschaft Schweiz, Protezione dell'infanzia Svizzera, Rete svizzera diritti del bambino, CRS, TdH). Al contempo, aderire al Protocollo dopo l'adesione alla Convenzione e ai primi due Protocolli facoltativi sarebbe un segno di coerenza politica (BL, NW, TI, VD).

Aderendo al Protocollo, inoltre, la Svizzera lancia un segnale politico chiaro sul suo serio impegno a favore dei fanciulli (AR, BE, FR, GE, LU, NE, SG, VS, ZG, ZH, Kinderanwaltschaft Schweiz, Protezione dell'infanzia Svizzera, Rete svizzera diritti del bambino, CRS, TdH), sottolinea l'importanza della Convenzione e, anche in base all'effetto preventivo della procedura per la presentazione di comunicazioni, ne favorisce l'ancoraggio e una migliore attuazione (AG, AR, BL, BS, FR, GE, GL, LU, SG, SO, TI, UR, ZG, ZH, PPD, PS, Curaviva, ICJ-CH, JuCH, Rete svizzera diritti del bambino, OSAR, TdH). Soltanto così la Svizzera può impegnarsi in maniera credibile a livello internazionale a favore del rafforzamento dei diritti del fanciullo (ICJ-CH, JuCH, PS, Kinderanwaltschaft Schweiz) e sfruttare la possibilità di partecipare attivamente allo sviluppo della procedura per la presentazione di comunicazioni (ZG).

Per concludere, il Canton del Ticino, Protezione dell'infanzia Svizzera, Rete svizzera dei diritti del bambino, CRS e Terre des Hommes rammentano che il Comitato per i diritti del fanciullo ha consigliato alla Svizzera di ratificare il Protocollo nel quadro della verifica del secondo, terzo e quarto rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione dei diritti del fanciullo del gennaio 2015. Dal canto suo, il Cantone di Zugo fa notare che il Consiglio dei diritti umani dell'ONU aveva già rivolto questa raccomandazione alla Svizzera nel quadro dell'esame periodico universale (EPU) nell'ottobre 2012.

5.1.2. Argomenti contrari a un'adesione e altre critiche

I cinque partecipanti alla procedura di consultazione che si sono espressi contro un'adesione al Protocollo (TG, PLR.I Liberali, UDC, usam, CP) sono in particolare dell'avviso che un'adesione non apporterebbe alcun vantaggio alla Svizzera.

Di seguito sono elencati ulteriori argomenti addotti contro un'adesione.

Secondo il Cantone di Turgovia e il PLR.I Liberali, le raccomandazioni del Comitato per i diritti del fanciullo comporterebbero richieste politiche a cui sarebbe difficile rispondere, in particolare nell'ambito di prestazioni non deducibili in giudizio. Il Cantone di Turgovia e l'Unione svizzera delle arti e mestieri temono che queste richieste possano avere notevoli ripercussioni finanziarie. Anche il

Cantone di Neuchâtel, che si è chiaramente detto favorevole all'adesione, ha espresso critiche riguardo ai probabili costi e ha auspicato un'analisi più approfondita delle ripercussioni finanziarie per i Cantoni.

Il PLR.I Liberali mette inoltre in dubbio la rilevanza del Protocollo, poiché ci sarebbe da aspettarsi un numero esiguo di procedure per la presentazione di comunicazioni, l'attuazione delle raccomandazioni, come menzionato sopra, potrebbe rivelarsi difficoltosa e inoltre il Protocollo sinora sarebbe stato ratificato soltanto da pochi Stati.

Dal canto suo, l'UDC respinge l'adesione sostenendo che i diritti del fanciullo sarebbero già disciplinati in maniera esauriente con la Convenzione e i due Protocolli facoltativi già ratificati. Disposizioni complementari di carattere procedurale non sarebbero indicate. Anche l'Unione svizzera delle arti e mestieri è contraria a ulteriori misure regolatorie.

Infine, il Centre Patronal teme un'intromissione esterna, di per sé inopportuna. Ritiene inoltre incomprensibile che l'adesione sia proposta proprio in questo momento in cui la tematica dei «giudici stranieri» preoccupa gran parte della popolazione.

5.2. Aspetti pratici e questioni relative all'attuazione del Protocollo facoltativo

Vari partecipanti alla procedura di consultazione si sono espressi riguardo agli aspetti di natura pratica e relativi all'attuazione del Protocollo.

Il Cantone di Vaud solleva la questione delle possibili conseguenze pratiche nel caso in cui uno Stato parte non dovesse rispettare i termini per la presentazione delle prese di posizione previsti circa le misure provvisorie (art. 6), la trasmissione della comunicazione (art. 8), il seguito (art. 11) e la procedura d'inchiesta (art. 13) o se dovesse opporsi a una visita del Comitato nel quadro di una procedura d'inchiesta.

Vari partecipanti (AR, FR, JU, Humanrights.ch, Kinderanwaltschaft Schweiz) ritengono limitata la portata del Protocollo per la Svizzera, in particolare perché i presupposti circa l'esaurimento dei rimedi giuridici nazionali comportano notevoli difficoltà. La questione dell'esaurimento dei rimedi giuridici nazionali costituisce un ostacolo anche per ICJ-CH e JuCH, soprattutto se la prassi giuridica svizzera non accorda rimedi giuridici perché un diritto non è considerato direttamente deducibile in giudizio. Per tale motivo ICJ-CH e JuCH auspicano che vengano trovate soluzioni volte a consentire e a rendere accettabili le vie di ricorso nazionali in tutti i casi soggetti alla procedura per la presentazione di comunicazioni.

Il Cantone di Argovia dal canto suo considera la procedura per la presentazione di comunicazioni sopportabile e accettabile per i fanciulli interessati, purché il Comitato per i diritti del fanciullo sia in grado di implementare in maniera efficiente il regolamento procedurale e le misure di protezione previste.

Numerosi partecipanti alla consultazione hanno approfondito anche le questioni pratiche della rappresentanza e della consulenza dei fanciulli. Il Cantone di Friburgo spera che, nel quadro del processo di ratifica, la Svizzera esamini la possibilità di sviluppo di meccanismi nazionali che semplifichino gli iter volti a denunciare violazioni in Svizzera. Anche ICJ-CH e JuCH si aspettano da un lato un rafforzamento dei diritti procedurali dei fanciulli, che comprenda in particolare anche l'ammissione e il finanziamento di rappresentanti a livello nazionale e per la procedura per la presentazione di comunicazioni, e che preveda dall'altro lato provvedimenti di base, ad esempio un organo di mediazione per fanciulli che mira a informare, consigliare e sostenere i fanciulli i cui diritti sono stati violati. Kinderanwaltschaft Schweiz è dell'avviso che il compito di presentare comunicazioni a nome e con l'assenso di un fanciullo o di un gruppo di fanciulli dovrebbe spettare a un'unica istanza, a un organo di mediazione a livello nazionale svizzero. In qualità di meccanismo di controllo nazionale

per i diritti del fanciullo, tale organo di mediazione dovrebbe permettere in particolare un accesso illimitato di base alle procedure giurisdizionali e a una rappresentanza legale gratuita.

ICJ-CH e JuCH si aspettano inoltre che si esamini in particolare, sia a livello legislativo che per il singolo caso, la questione del dispositivo di protezione volto a garantire alle parti che presentano comunicazioni una protezione rapida, non burocratica ed efficiente.

5.3. Il riconoscimento della procedura di comunicazione interstatale e della procedura d'inchiesta

Tutti i partecipanti alla procedura di consultazione favorevoli a un'adesione, hanno approvato in maniera esplicita o tacita il riconoscimento proposto delle comunicazioni interstatali (secondo l'art. 12 del Protocollo) e della procedura d'inchiesta (secondo gli art. 13 e 14 del Protocollo), perché costituirebbero preziosi strumenti complementari. Infatti, proprio in situazioni in cui uno Stato viola sistematicamente i diritti del fanciullo, o li viola in misura tale da mettere in pericolo la vita o la sicurezza di fanciulli, è improbabile che un fanciullo o il suo rappresentante si rivolga al Comitato per i diritti del fanciullo. Lo stesso vale laddove mancano rimedi giuridici nazionali per l'attuazione dei diritti del fanciullo.

Il Cantone di Berna è favorevole ad ambedue gli strumenti anche perché consentono alla Svizzera di ribadire la serietà dei suoi sforzi volti a promuovere il rispetto dei diritti del fanciullo. Il Cantone di Friburgo inoltre parte dal presupposto che la procedura d'inchiesta possa fornire un notevole contributo alla protezione dei fanciulli, poiché il Comitato per i diritti del fanciullo può agire di propria iniziativa.

CFG e Protezione dell'infanzia Svizzera sottolineano inoltre che maggiore sarà il numero di Stati che sostengono il Protocollo e riconoscono questi due meccanismi e tanto più grande sarà la pressione nei confronti degli Stati deboli dal punto di vista dello Stato di diritto. ICJ-CH e JuCH deplorano che per poter avvalersi dello strumento di controllo della comunicazione interstatale, il Comitato debba disporre di un riconoscimento espresso (cosiddetto «opt-in») da parte degli Stati parte. Auspicano che la pressione internazionale sia sufficiente a spingere gli Stati aderenti a fornire le dichiarazioni necessarie a favore del riconoscimento della procedura di comunicazione interstatale.

6. Altre osservazioni

Nella risposta alla consultazione dell'organizzazione Protezione dell'infanzia Svizzera nonché nella presa di posizione comune di CIDE/IDE viene accolta favorevolmente la volontà di approfondire le questioni concernenti l'attuazione dei diritti economici, sociali e culturali della Convenzione. Secondo ICJ-CH e JuCH la procedura dinnanzi al Comitato, fortemente cooperativa, consente di relativizzare eventuali dubbi che potrebbero essere sollevati a causa dell'inclusione dei diritti economici, sociali e culturali.

Secondo CIDE/IDE, Curavia, Protezione dell'infanzia Svizzera e Kinderanwaltschaft Schweiz inoltre, sarebbe opportuno prendere spunto dall'adesione al Protocollo per mettere in atto le linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia adatta ai bambini.

Infine, nella sua risposta alla consultazione, Humanrights.ch nota con rammarico che non viene preso in esame il riconoscimento di altre procedure di comunicazione, per il Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I⁹), il Patto relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II¹⁰) e la Convenzione sulla tutela dei diritti delle persone con disabilità (CRPD¹¹).

⁹ RS 0.103.1.

¹⁰ RS 0.103.2.

¹¹ RS 0.109.