



Berna, 15 dicembre 2023

Modifica dell'ordinanza sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche Rafforzamento dei diritti dell'infanzia

Rapporto esplicativo
per l'indizione della procedura di consulta-
zione

1 Situazione iniziale

1.1 Mandato parlamentare

La mozione Noser 19.3633 Difensore civico dei diritti dell'infanzia incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento le basi giuridiche per l'istituzione di un difensore civico dei diritti dell'infanzia. Tali basi dovrebbero creare le competenze necessarie per lo scambio di informazioni con le autorità e i tribunali mediante un diritto d'accesso alle informazioni nonché garantire il finanziamento. Il difensore civico dovrebbe essere indipendente dall'amministrazione e facilmente accessibile a tutti i bambini e i giovani fino ai 18 anni provenienti da tutta la Svizzera e alle persone a loro vicine. Il suo ruolo dovrebbe inoltre essere di informare e consigliare i minori sui loro diritti, in modo da garantire loro l'accesso alla giustizia. Se necessario, dovrebbe fungere da intermediario tra i minori e gli organi statali e poter formulare raccomandazioni. In caso di questioni di natura non giuridica o già coperte da altri servizi, il difensore civico indirizzerebbe verso le offerte esistenti.

Il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione, sostenendo che esisterebbero già sufficienti opzioni di consulenza per i minori e che pertanto è più appropriato coordinare i diversi organi operativi che istituire una nuova struttura a livello federale. Nonostante queste obiezioni, la mozione è stata accolta da entrambe le Camere.

1.2 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo

Nel 1997 la Svizzera ha ratificato la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (CRC)¹ e in seguito i suoi tre protocolli facoltativi (il primo relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati, il secondo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia e il terzo concernente una procedura per la presentazione di comunicazioni in caso di violazione dei diritti del fanciullo). Da allora il nostro Paese si adopera affinché il diritto nazionale sia conforme alla Convenzione e i principi e le linee guida di quest'ultima possano essere attuati efficacemente nella prassi. Nella CRC stessa non è però fatta esplicita menzione dell'istituzione di un difensore civico dei diritti dell'infanzia. Nelle sue osservazioni conclusive sul quinto e sesto rapporto periodico combinato della Svizzera del 2021, il Comitato ONU per i diritti del fanciullo, responsabile di verificare l'attuazione della Convenzione, ha tuttavia fatto notare che la Svizzera non adempie² i principi di Parigi³ relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani⁴.

In base a questi principi di Parigi, al difensore civico dei diritti dell'infanzia dovrebbe essere affidato un mandato il più ampio possibile, fondato su basi costituzionali o legali e ben definito, che ne descriva l'indipendenza, la composizione e l'ambito di competenze. Tra le principali attività di una tale istituzione figurano l'elaborazione e la diffusione di proposte, raccomandazioni e rapporti sulla promozione e sulla protezione dei diritti dell'infanzia (sia di propria iniziativa che su richiesta delle autorità). Secondo i

¹ RS 0.107

² Cifra III./A./13 delle osservazioni conclusive del Comitato ONU per i diritti del fanciullo sul quinto e sesto rapporto periodico combinato della Svizzera sulla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Il rapporto è disponibile all'indirizzo: www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica dell'infanzia e della gioventù > Diritti dell'infanzia.

³ I Principi di Parigi sono le linee guida dell'ONU per la creazione di istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani. Nel 2002 sono stati adeguati ai diritti dell'infanzia e adottati dal Comitato ONU per i diritti del fanciullo. In quell'occasione, il Comitato ha approvato il Commento generale n. 2 (2002) sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e di protezione dei diritti dell'infanzia (CRC/GC/2002/2; originale in inglese).

⁴ Cfr. risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 sulle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo («Principi di Parigi»).

Principi di Parigi, un difensore civico dovrebbe inoltre verificare l'adeguatezza e l'efficacia della legislazione e delle prassi relative alla protezione dei diritti dell'infanzia. Gli dovrebbe inoltre essere conferito il mandato di ricevere e trattare reclami individuali e di svolgere indagini su violazioni dei diritti dell'infanzia, su richiesta o di propria iniziativa. Nel quadro del trattamento del singolo caso, si raccomanda di adottare preferibilmente procedure di mediazione e conciliazione e di garantire l'accesso dei minori a un patrocinio gratuito.

Anche il Consiglio d'Europa ha formulato principi fondamentali per l'istituzione di un difensore civico nazionale. Tra questi figurano l'indipendenza e l'imparzialità nonché l'accessibilità e l'efficacia. Il Consiglio d'Europa ha inoltre depositato una serie di raccomandazioni⁵ sui compiti di un'istituzione di questo tipo:

- trattare i reclami ricevuti;
- proteggere e promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali, se del caso anche attraverso proposte di modifica della legislazione;
- nel caso in cui le raccomandazioni non vengano rispettate, garantire che il difensore civico possa sottoporre un rapporto al competente organo eletto (Parlamento);
- vincolare giuridicamente tutti i destinatari delle raccomandazioni a fornire una risposta motivata entro un termine adeguato;
- collaborare con attori locali, regionali, nazionali e internazionali.

1.3 Situazione attuale in Svizzera

Molti Cantoni e Comuni svolgono oggi compiti simili a quelli di un difensore civico o hanno incaricati terzi di farlo. Da un'analisi della situazione commissionata dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)⁶ è però emerso che nel sistema attuale il settore dei diritti dell'infanzia presenta gravi lacune. Secondo lo studio, infatti, i minori che inoltrano un reclamo presso le autorità o i tribunali non ricevono generalmente sostegno sufficiente e i rimedi giuridici sono troppo poco accessibili e non a misura di minore. Inoltre in alcuni casi sembrano mancare loro possibilità di reclamo e/o servizi di aiuto per potersi opporre autonomamente contro ingiunzioni emanate su incarico delle autorità o su mandato pubblico. Inoltre l'offerta di sostegno destinata a i minori in caso di situazioni talvolta difficili è molto eterogenea a livello nazionale e non soddisfa i criteri in materia di uguaglianza giuridica. Manca un servizio che metta in rete i vari attori che operano nel sistema e che fornisca le conoscenze specialistiche necessarie. Allo stesso modo nei Cantoni l'accompagnamento giuridico dei minori in procedure o l'impostazione mirata dei processi a loro misura (come chiede l'autore della mozione) sono spesso soltanto abbozzati o del tutto assenti. Secondo lo studio, da un punto di vista dei diritti dell'infanzia è necessario colmare le lacune rilevate allo scopo di dare a tutti i minori la medesima possibilità di accedere ai propri diritti e dunque di garantire l'uguaglianza giuridica.

Inoltre, il 23 maggio 2023 è stata creata l'Istituzione svizzera per i diritti umani (ISDU). Si tratta di un ente di diritto pubblico ai sensi degli articoli 10a–10c della legge federale del 19 dicembre 2003⁷ su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei

⁵ Recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement de l'institution de l'Ombudsman, disponibile (in francese e in inglese) all'indirizzo www.coe.int > Coopération intergouvernementale en matière de droits humains > Protection et développement des DH > Ressources > Recommendations (consultato il 13.9.2023).

⁶ Cfr. Ruggiero, Lätsch, Krüger, Nehme, Mitrovic, Quehenberger, *Unabhängige Kinderrechtsinstitution in der Schweiz: Aktueller Stand und Handlungsbedarf*, Ginevra 2022, rapporto all'attenzione dell'UFAS.

⁷ RS 193.9

diritti dell'uomo. La legge federale e i suoi statuti conferiscono all'ISDU un ampio mandato di promozione e tutela dei diritti dell'uomo in Svizzera. Tra i suoi compiti rientrano l'informazione e la documentazione, la ricerca, la consulenza, la promozione del dialogo e della cooperazione, l'educazione ai diritti dell'uomo e la sensibilizzazione nonché gli scambi internazionali. L'ISDU non svolge compiti di competenza dell'Amministrazione o che implicano funzioni di mediazione e non è competente per il trattamento di reclami individuali. Nell'adempimento dei propri compiti è indipendente e decide autonomamente sull'utilizzo delle proprie risorse.

1.4 Valutazioni delle conferenze intercantonali e della Commissione federale per l'infanzia e la gioventù

Nel quadro di una consultazione preliminare, gli organi specializzati delle conferenze intercantonali particolarmente coinvolte sono stati invitati a proporre possibili varianti di attuazione. Hanno espresso il proprio parere la Commissione permanente della Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA), la Società svizzera di diritto penale minorile (SSDPM) a nome della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) nonché la Conferenza per la politica dell'infanzia e della gioventù (CPIG) a nome della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS).

Tutti e tre gli organi si sono dichiarati in linea di principio favorevoli all'istituzione di un'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia. Secondo la SSDPM un organo nazionale risulterebbe di particolare interesse per i Cantoni più piccoli e potrebbe offrire a vari gruppi d'interesse un prezioso aiuto a livello tecnico. A tal fine, tale organo dovrebbe fungere principalmente da istituzione di riferimento per gli specialisti e fungere da rappresentante degli interessi politicamente attivo per l'attuazione dei diritti dell'infanzia. Anche la Commissione permanente della COPMA ha indicato che l'organo nazionale dovrebbe assumere compiti sovraordinati quali la messa in rete, la documentazione, la redazione di rapporti o il monitoraggio, senza essere però coinvolto in procedure in corso, vale a dire che non dovrebbe accompagnare direttamente minori o ricevere reclami. Dal canto suo, la CPIG ha sostenuto la necessità di istituire, oltre all'organo nazionale, almeno un'agenzia per ciascuna regione linguistica, che permetterebbe di offrire anche consulenza per bambini e giovani. Questi organi dovrebbero essere indipendenti e disporre di un mansionario identico con un'offerta della medesima qualità in tutta la Svizzera. Ciò permetterebbe di garantire l'uguaglianza giuridica indipendentemente dal Cantone di domicilio.

Nel 2020, in un documento di riferimento sull'istituzione a livello nazionale di un difensore civico dei diritti dell'infanzia in Svizzera, anche la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG) si è espressa al riguardo. Secondo la Commissione, un organo di questo tipo dovrebbe fungere da centro di competenza specializzato, fornire mediazione e valutare la situazione dei diritti dell'infanzia in tutta la Svizzera. Dovrebbe anche essere incaricato di formulare raccomandazioni all'attenzione degli organi statali interessati e di rivolgersi al Comitato ONU per i diritti dei fanciulli. Il difensore civico dovrebbe inoltre mettere in rete i servizi esistenti e disporre di antenne nelle varie regioni linguistiche. L'organo dovrebbe agire nel quadro di un mandato legale che ne garantisca l'indipendenza e ne definisca i compiti. Condizione necessaria è la forma di persona giuridica autonoma e indipendente. Per la CFGI è inoltre imprescindibile che il difensore civico adempia i Principi di Parigi.

2 Contesto giuridico

La base costituzionale essenziale nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù è data dall'articolo 67 della Costituzione federale (Cost.):

Art. 67 Promozione dell'infanzia e della gioventù

1 Nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni tengono conto degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù.

2 A complemento delle misure cantonali, la Confederazione può sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti.

Questa disposizione costituzionale disciplina le competenze nell'ambito della promozione e della protezione dei minori, che è principalmente di competenza dei Cantoni, mentre la Confederazione ha una funzione parallela sussidiaria.

La promozione dello sviluppo e dell'autonomia di bambini e giovani costituisce un obiettivo centrale della politica dell'infanzia e della gioventù⁸. In applicazione dell'articolo 41 capoverso 1 lettera g Cost., la promozione dell'infanzia e della gioventù consiste nell'aiutare i bambini e i giovani a crescere affinché possano, passo dopo passo, acquisire la propria indipendenza e autonomia e assumere responsabilità sociale, nonché nel fornire loro il sostegno necessario per integrarsi dal punto di vista sociale, culturale e politico.

La promozione dei diritti dell'infanzia non è oggi esplicitamente menzionata nelle basi legali di diritto federale. Poiché tuttavia questi diritti costituiscono il punto di partenza e la base per qualsiasi attività e politica relativa ai bambini e ai giovani e il nostro Paese ha ratificato la CRC, la Confederazione è tenuta ad agire anche in questo ambito. La promozione delle conoscenze in materia di diritti dell'infanzia tra gli specialisti del settore dell'infanzia e della gioventù in tutta la Svizzera concorre a che i bambini e i giovani siano a conoscenza dei propri diritti e possano dunque farli valere. Ciò costituisce a sua volta un contributo decisivo affinché i bambini e i giovani possano acquisire la propria indipendenza e autonomia e assumere responsabilità sociale.

Come già spiegato, la politica dell'infanzia e della gioventù è principalmente di competenza dei Cantoni e dei Comuni, che sono incaricati di provvedere alla predisposizione di un sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù che offra prestazioni di promozione, consulenza, custodia e sostegno destinate ai bambini e ai giovani nonché alle loro famiglie. Anche le autorità di protezione dei minori e degli adulti e i consultori di aiuto alle vittime rientrano nella sfera di competenza cantonale. In virtù dell'articolo 67 Cost., a complemento delle misure cantonali la Confederazione può in particolare promuovere attività di sostegno e coordinamento che superano le possibilità dei Cantoni e che risulta più sensato attuare a livello nazionale. Può per esempio promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze tra gli attori della politica dell'infanzia e della gioventù e coordinare le misure dei vari organi federali. Oltre a ciò può accordare aiuti finanziari. Nella prassi odierna, le attività di consulenza e intermediazione per bambini e giovani rientrano invece inequivocabilmente nella sfera di competenza dei Cantoni e dei Comuni.

I compiti della Confederazione nell'ambito della promozione dell'infanzia e della gioventù e in quello dei diritti dell'infanzia si fondano principalmente su due basi giuridiche:

⁸ Cfr. Messaggio LPAG, FF 2010 5991.

la legge del 30 settembre 2011⁹ sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG) e l'ordinanza dell'11 giugno 2010¹⁰ sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo. A queste si aggiunge la legge federale del 21 dicembre 2007¹¹ sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (LF-RMA).

La base legale fondamentale a livello federale è la LPAG. Va rilevato che il termine «attività extrascolastica» ai sensi dell'articolo 67 capoverso 2 Cost. è inteso in senso più ampio rispetto alla politica dell'infanzia e della gioventù portata avanti fino a questo momento attraverso la LPAG. La parallela competenza sussidiaria della Confederazione nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù concede un margine di manovra nell'ambito del diritto costituzionale per disposizioni relative ai diritti dell'infanzia. Secondo l'articolo 2 LPAG, la Confederazione ha il compito di contribuire a favorire il benessere psicofisico dei bambini e dei giovani, aiutandoli così a divenire persone capaci di assumersi le proprie responsabilità. Per lo sviluppo di persone indipendenti e socialmente responsabili servono però le necessarie condizioni quadro. Ciò significa tra l'altro che i minori devono avere la possibilità di far valere il proprio diritto a ricevere informazione e consulenza e ad essere ascoltati.

Le norme legali federali concernenti ad esempio il diritto penale minorile, il diritto in materia di protezione dei minori e il diritto di famiglia contengono disposizioni sui diritti procedurali dei minori. Per poter far valere il loro diritto di essere coinvolti nelle decisioni riguardanti procedimenti giudiziari quali divorzio, revoca dell'autorità parentale eccetera, i minori possono far ricorso al gratuito patrocinio ed essere assistiti da un avvocato dei bambini indipendente che esercita nel loro Cantone. Inoltre hanno a disposizione l'offerta di Pro Juventute per una consulenza a bassa soglia 24 ore su 24.

Sebbene l'ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo si fondi altresì su due articoli della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (art. 19 e 34) che impongono agli Stati di tutelare i minori contro ogni forma di violenza e di sfruttamento sessuale, la base principale delle sue disposizioni è costituita dall'articolo 386 capoverso 4 del Codice penale (CP), che si fonda a sua volta sull'articolo 123 Cost., il quale assegna alla Confederazione la competenza legislativa nel campo del diritto penale. Le disposizioni di diritto costituzionale sulla ripartizione delle competenze limitano il campo d'applicazione alle misure che comprendono un'importante componente preventiva connessa al perseguimento penale. L'ordinanza non può dunque fungere da base per un ampio rafforzamento dei diritti dell'infanzia.

3 Soluzione scelta: rafforzamento dei diritti dell'infanzia nel quadro della LPAG vigente

Alla luce dell'attuale ripartizione delle competenze e dei compiti tra Confederazione e Cantoni, l'attuazione integrale della mozione, che in sostanza chiede l'istituzione di istituzione nazionale indipendente per l'offerta di una consulenza individuale ai minori, non è possibile. A livello cantonale e regionale esistono però già diversi servizi che i Cantoni potrebbero rafforzare ulteriormente. Il Consiglio federale non ritiene pertanto appropriato procedere in questo ambito a una modifica della Costituzione federale. Anche da un punto di vista tecnico, un servizio di consulenza a livello nazionale non costituirebbe una soluzione efficace, in quanto potrebbe tra l'altro risultare meno accessibile per i

⁹ RS 446.1

¹⁰ RS 311.039.1

¹¹ RS 211.222.32

minori bisognosi di aiuto rispetto a servizi regionali. La possibilità di un colloquio sul posto è importante nel contesto della consulenza a bambini e giovani. Per garantire il facile accesso a servizi di consulenza e intermediazione è pertanto di fondamentale importanza la vicinanza regionale. Sulla base del mandato parlamentare della mozione 19.3633 nonché dei principi e delle linee guida della CRC sono stati pertanto valutati diversi modelli attuabili nel quadro della ripartizione delle competenze sancita dal diritto costituzionale vigente e in grado al contempo di soddisfare almeno in parte le richieste della mozione.

Secondo il Consiglio federale, in relazione all'ulteriore rafforzamento dei diritti dell'infanzia è necessario intervenire soprattutto a livello cantonale e locale; ciononostante la Confederazione deve contribuire sotto forma di sostegno nel quadro delle sue competenze. Per quanto concerne le lacune rilevate a livello cantonale e locale, ai minori mancano in particolare possibilità di reclamo e sostegno nell'ambito di procedure di ricorso. In generale l'accesso ai rimedi giuridici non è impostato a misura di minore (v. n. 1.3). Nel complesso, in vari ambiti l'uguaglianza giuridica in Svizzera non è garantita per i bambini e i giovani.

Tuttavia, anche in considerazione dell'attuale situazione di politica finanziaria, il Consiglio federale non giudica opportuno imporre ai Cantoni, attraverso una revisione della LPAG, nuovi compiti, che oltretutto comporterebbero spese supplementari. I Cantoni sono però invitati a colmare le lacune esistenti nell'ambito del rafforzamento dei diritti dell'infanzia nel quadro delle loro competenze e, se del caso, anche a creare o adeguare le pertinenti basi giuridiche. A tal fine possono inoltre contare sull'impegno di svariate organizzazioni private. In considerazione di quanto esposto, il Consiglio federale rimane dell'avviso che il coordinamento dei vari organi esistenti sia maggiormente appropriato rispetto alla creazione di un apposito organo con un mandato globale a livello nazionale. La Confederazione deve però sostenere, nel quadro delle sue competenze, i Cantoni e i Comuni per quanto concerne l'approfondimento delle conoscenze specialistiche, la consulenza alle autorità e lo sviluppo di reti di contatto tra gli attori coinvolti.

Il rafforzamento dei diritti dell'infanzia deve pertanto avvenire nel quadro della LPAG vigente.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 Obiettivo del progetto

La Confederazione intende provvedere al rafforzamento dei diritti dell'infanzia a livello nazionale affidandone esplicitamente la competenza all'ufficio preposto (UFAS) e incaricando un'istituzione adeguata di svolgere compiti nazionali nell'ambito dei diritti dell'infanzia. Inoltre, i Cantoni sono responsabili di promuovere o sviluppare ulteriormente offerte proprie o della società civile. Su questa base si potrà sviluppare un'efficace rete di contatto nell'ambito dei diritti dell'infanzia che permetta di raggiungere gli obiettivi della mozione, rispettando al contempo l'attuale ripartizione federalistica delle competenze.

Non verrà dunque istituito un difensore civico nazionale indipendente e con la funzione di organo consultivo e intermediario per i minori e le loro persone di riferimento. Tuttavia, la soluzione proposta contribuirà ad adempiere la richiesta principale della mozione, ovvero sostenere i minori in tutta la Svizzera nel far valere i propri diritti, e anche a colmare le lacune del sistema.

4.2 Compiti di un'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia

Incaricando un'istituzione adeguata di svolgere compiti nell'ambito dei diritti dell'infanzia, il Consiglio federale intende garantire l'adempimento di importanti compiti per il rafforzamento di questi diritti, un'attività che è più sensato svolgere a livello nazionale. Si tratta di compiti di sostegno e coordinamento da assumere su tutto il territorio nazionale e che superano le possibilità dei Cantoni. Vi rientrano in particolare:

- l'elaborazione e la messa a disposizione di conoscenze specialistiche;
- l'analisi dell'attuazione dei diritti dell'infanzia in Svizzera;
- la fornitura di consulenza alle autorità;
- lo sviluppo di reti di contatto tra gli attori nell'ambito dei diritti dell'infanzia.

Questi compiti, che possono essere considerati quali compiti della Confederazione nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù (art. 18 LPAG), dovranno essere svolti da un'autorità adeguata, che riceverà dall'UFAS un incarico in tal senso. A tal fine non è necessaria un'ulteriore base legale formale, poiché l'articolo 19 LPAG autorizza la Confederazione a partecipare a organizzazioni o a costituire particolari organizzazioni per l'adempimento dei suoi compiti; inoltre, il Consiglio federale può assegnare i compiti a un'organizzazione esistente secondo il principio *a maiore ad minus*. Il Consiglio federale opta per la forma più semplice dell'incarico di una partecipazione a o della costituzione di un'istituzione propria, che non crea ingerenze per quanto concerne i compiti da assumere. La relativa commessa sarà messa a concorso nell'ambito del diritto sugli appalti pubblici.

La soluzione proposta verrà sancita giuridicamente in virtù della LPAG mediante una modifica dell'ordinanza del 3 ottobre 2021¹² sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (OPAG), che, sempre in virtù della LPAG, disciplinerà in particolare il ruolo dell'UFAS nell'ambito dei diritti dell'infanzia e i compiti dell'istituzione per i diritti dell'infanzia incaricata. A tal fine si procederà al completamento di disposizioni di ordinanza o all'introduzione di nuove, segnatamente:

- completamento dell'articolo 3 (Centro di competenza federale responsabile per la politica dell'infanzia e della gioventù);
- nuovo articolo 44a (Istituzione per i diritti dell'infanzia).

La soluzione scelta si inserisce inoltre nel contesto degli ulteriori sforzi del Consiglio federale per rafforzare la protezione dell'infanzia e i diritti dell'infanzia. È qui già stata menzionata l'ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo (v. cap. 2), in virtù della quale la Confederazione può concedere aiuti finanziari per la prevenzione della violenza nei confronti dei minori. Inoltre, il 23 agosto 2023 l'Esecutivo ha posto in consultazione una modifica del Codice civile (CC) tesa a sancire nel CC il principio di un'educazione non violenta¹³. Il nuovo articolo 302 capoverso 4 CC prevede che i Cantoni provvedano «affinché, in caso di difficoltà educative, i genitori e il figlio possano rivolgersi, insieme o separatamente, a consultori». Con questa disposizione non s'intende sostituire il difensore civico dei diritti dell'infanzia, bensì consentire un migliore accesso alle offerte di consulenza e aiuto sancendolo nel diritto federale¹⁴. Si tratta di un ulteriore tassello nel rafforzamento dei diritti dell'infanzia.

¹² RS 446.11

¹³ Consiglio federale, Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione concernente la modifica del Codice civile (Educazione non violenta) del 23 agosto 2023.

¹⁴ Questo non avverrà nelle disposizioni di diritto civile concernenti la protezione dei minori, poiché in tal modo si darebbe un segnale sbagliato sul ruolo e sull'intervento dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA). Cfr. n. 3.2.1 del rapporto esplicativo.

4.3 Alternative esaminate e scartate

Nel quadro del diritto costituzionale vigente è stata esaminata la variante di una «piattaforma diritti dell'infanzia Confederazione-Cantoni» che riunisse un'istituzione per i diritti dell'infanzia a livello nazionale e interlocutori sovraregionali. L'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia avrebbe, da un lato, assunto compiti sovraordinati nell'ambito dei diritti dell'infanzia e, dall'altro, sostenuto sul piano tecnico e messo in rete gli attori a livello regionale. Con dei consultori sovraregionali si sarebbero potute sostenere iniziative per permettere a bambini e giovani di accedere a informazioni e consulenza circa i loro diritti, indipendentemente dal luogo di domicilio. Conformemente all'articolo 11 LPAG, però, la Confederazione può promuovere l'offerta cantonale o regionale soltanto se questa ha carattere di modello e una durata limitata. Il finanziamento iniziale per un progetto di durata illimitata non è possibile senza revisione della LPAG. Una tale modifica e non è nemmeno ragionevole dal punto di vista della politica dell'infanzia e della gioventù. Per questo un ampliamento dei compiti della Confederazione in tal senso non è opportuno al momento.

Un'altra alternativa scartata consisteva nell'incaricare l'istituzione in questione anche della creazione di un interlocutore nazionale (organo di triage) che trasmettesse le richieste dei bambini e dei giovani ai competenti organi cantonali o regionali. Tale incarico sarebbe problematico nell'ottica della ripartizione delle competenze sancita nel diritto federale e, secondo il Consiglio federale, anche inadeguata a livello federale.

5 Diritto comparato

Molti Paesi europei dispongono di istituzioni indipendenti per i diritti dell'infanzia (IIDI). In uno studio comparativo commissionato dall'UFAS¹⁵ sono stati esaminati i modelli esistenti in sei Paesi europei: Belgio, Austria, Regno Unito, Francia, Germania e Italia. I modelli in questione sono molto differenti tra loro e vanno da istituzioni autonome e indipendenti a livello regionale a istituzioni integrate in organi nazionali per i diritti umani o in istituzioni nazionali con proprie attività a livello regionale. Non tutte le IIDI sono dotate di un mandato globale¹⁶. Nel Regno Unito esistono quattro istituzioni (una in Inghilterra, una in Galles, una in Scozia e una nell'Irlanda del Nord) che, con qualche eccezione¹⁷, sono dotate di mandati globali. In altri Paesi, quali Belgio e Francia, queste istituzioni si concentrano soprattutto sui compiti "quasi giuridici"¹⁸. In Germania e in Austria sono attive invece prevalentemente istituzioni private il cui mandato è incentrato sulla mediazione, mentre l'IIDI in Italia si occupa innanzitutto di vigilare sul rispetto delle prescrizioni da parte dello Stato. Tutti i modelli di IIDI considerati adempiono entro certi limiti il compito di elaborare rapporti sulla situazione dei minori e sull'attuazione della CRC, promuovere i diritti dei minori nonché informare e sensibilizzare in merito. La partecipazione dei minori è considerata nei mandati delle IIDI esaminate, ma non sempre menzionata esplicitamente. Per quanto concerne l'indipendenza dell'IIDI, è decisivo il tipo di istituzione. Le istituzioni pubbliche con base legale che presentano rapporti

¹⁵ Cfr. Ruggiero, Lätsch, Krüger, Nehme, Mitrovic, Quehenberger, *Unabhängige Kinderrechtsinstitution in der Schweiz: Aktueller Stand und Handlungsbedarf*, Ginevra 2022, rapporto all'attenzione dell'UFAS.

¹⁶ Concretamente, secondo gli autori dello studio il mandato ideale di un'IIDI dovrebbe contemplare sette ambiti di competenza: 1) legislazione e politica; 2) compiti "quasi giuridici" e di mediazione; 3) monitoraggio della conformità della politica statale; 4) elaborazione di rapporti sulla situazione dei minori e sull'attuazione della CRC; 5) informazione, promozione e sensibilizzazione nell'ambito dei diritti dell'infanzia; 6) partecipazione dei minori; 7) messa in rete.

¹⁷ Le eccezioni riguardano gli ambiti dei compiti analoghi a quelli di un tribunale e compiti di mediazione, come pure il monitoraggio della conformità della politica statale, ambiti nei quali non sussistono mandati completi.

¹⁸ I mandati "quasi giuridici" comprendono un mandato completo analogo a quello di un tribunale (che include la mediazione, le denunce individuali e l'avvio di azioni legali).

alle autorità parlamentari sono considerate più indipendenti di istituzioni private senza base legale o di istituzioni pubbliche sottoposte a ministeri e senza mandato legale. Ciò risulta nel caso delle IIDI di Austria e Germania, le quali non sono state ammesse alla Rete europea dei difensori civici dei minori (*European Network of Ombudspersons for Children*, ENOC) per la mancanza di indipendenza.

6 Le modifiche dell'OPAG

6.1 In generale

Con il presente progetto si intende completare l'OPAG.

In virtù della LPAG, le nuove disposizioni precisano nell'articolo 3 OPAG che l'UFAS deve sostenere l'approfondimento delle conoscenze specialistiche e lo sviluppo di reti di contatto tra gli attori nell'ambito dei diritti dell'infanzia. Nel nuovo articolo 44a si stabilisce esplicitamente che la Confederazione può incaricare terzi di svolgere determinati compiti di sostegno e coordinamento a livello nazionale nell'ambito dei diritti dell'infanzia. Per lo svolgimento dei compiti descritti in questo articolo l'UFAS conferirà a terzi un mandato secondo il diritto degli appalti pubblici, che verrà finanziato attraverso i mezzi disponibili nel suo bilancio.

6.2 Commento ai singoli articoli

Art. 3 cpv. 2 lett. f

L'UFAS è già oggi il centro di competenza federale responsabile per la politica dell'infanzia e della gioventù. I compiti sono sanciti nell'articolo 3 OPAG. Tra questi figurano in particolare provvedere a uno scambio regolare di informazioni con i diversi attori del settore della politica dell'infanzia e della gioventù (art. 3 cpv. 2 lett. c OPAG) e adottare misure volte ad agevolare la collaborazione tra questi attori (art. 3 cpv. 2 lett. d OPAG). La nuova lettera f proposta sancisce il compito dell'UFAS di approfondire le conoscenze specialistiche e sviluppare reti di contatto tra gli attori nell'ambito dei diritti dell'infanzia, ivi comprese le questioni relative all'istituzione per i diritti dell'infanzia.

Sulla base di una decisione del Consiglio federale, l'UFAS ha già oggi il compito di promuovere l'attuazione a livello nazionale della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata dalla Svizzera nel 1997, e in particolare di coordinarne l'attuazione a livello nazionale e di farla conoscere¹⁹. Tuttavia, nel diritto federale manca l'attribuzione esplicita della competenza relativa ai diritti dell'infanzia in generale. Con il nuovo articolo 3 capoverso 2 lettera f si crea la base in tal senso. Oltre a ciò, l'UFAS è anche competente per l'esecuzione dell'ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo” (v. cap. 2). In virtù dell'ordinanza, l'UFAS può concedere aiuti finanziari per proteggere i bambini e i giovani dalla violenza e per prevenire la violenza giovanile. Inoltre essa permette alla Confederazione di attuare direttamente misure in tal senso.

Cpv. 3: questo capoverso offre ai Cantoni la possibilità di rivolgersi all'UFAS per questioni tecniche connesse alla creazione di un'istituzione per i diritti dell'infanzia. Lo scopo è di sostenere la fondazione di servizi cantonali o intercantonali destinati ai bambini, ai giovani e alle loro persone di riferimento. Come richiesto nella mozione, questi organi dovranno essere facilmente accessibili ai minori alle persone a loro vicine e fornire informazioni e consulenza ai minori in merito ai loro diritti.

¹⁹ Cfr. Decisione del Consiglio federale del 18.2.1998 «Travaux relatifs à la mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant».

Sezione 9: Istituzione per i diritti dell'infanzia

Art. 44a

In futuro i compiti relativi al rafforzamento dei diritti dell'infanzia del cui svolgimento l'UFAS incaricherà un'istituzione adeguata saranno sanciti esplicitamente nel diritto federale.

Tale incarico sarà sancito e descritto nel nuovo articolo 44a OPAG. Istituzioni adeguate in questo contesto potranno essere in particolare istituti universitari, così come organizzazioni pubbliche o private esistenti. È ipotizzabile inoltre l'assegnazione dell'incarico a due istituzioni, che si ripartirebbero i compiti sul piano tecnico e/o a livello regionale.

L'istituzione incaricata assumerà i compiti che, per il loro carattere sovraordinato, è più sensato svolgere a livello nazionale. Tra questi rientrano l'elaborazione di conoscenze, l'analisi dell'attuazione dei diritti dell'infanzia in Svizzera, la fornitura di consulenza alle autorità e lo sviluppo di reti di contatto tra gli attori. Alcuni dei compiti di un'istituzione per i diritti dell'infanzia, quali il monitoraggio, la pubblicazione di rapporti e la promozione della partecipazione, sono già svolti attualmente, ma ripartiti tra molteplici attori pubblici, semipubblici e privati²⁰. L'istituzione incaricata riunirà e completerà queste attività". Dal canto suo, l'UFAS assume compiti sovraordinati nell'ambito dell'attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, in particolare il coordinamento a livello nazionale e la divulgazione della Convenzione in Svizzera. Inoltre, in qualità di centro di competenza federale responsabile per la politica dell'infanzia e della gioventù è incaricato tra l'altro di fornire informazioni, provvedere allo scambio di informazioni e promuovere lo sviluppo di competenze (sempre in relazione alla politica dell'infanzia e della gioventù in generale).

Fino al 2022, per 11 anni il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) ha svolto compiti nell'ambito dei diritti dell'infanzia su incarico della Confederazione. Nel maggio del 2023 la nuova Istituzione svizzera per i diritti umani (ISDU) ha iniziato la sua attività, dopo che nell'autunno del 2021 il Parlamento aveva approvato la pertinente base legale²¹. È ipotizzabile che questo organo, ancora in fase di sviluppo, possa in futuro assumere tali compiti. Poiché l'incarico sarà conferito secondo il diritto degli appalti pubblici, si applicheranno le relative procedure.

Cpv. 1: le lettere a–d stabiliscono i compiti del cui svolgimento l'UFAS potrà incaricare un'istituzione adeguata.

Letf. a: con questa disposizione si intendono le basi tecniche per gli specialisti incaricati di informare i bambini, i giovani e le loro persone di riferimento circa questioni di natura giuridica. In questo contesto occorrerà inoltre elaborare e mettere a disposizione raccomandazioni e aiuti per gli specialisti circa procedure adeguate ai minori nei diversi ambiti giuridici (diritto penale, diritto penale minorile, diritto in materia di protezione dei minori, diritto di famiglia, diritto degli stranieri ecc.). Infine, andranno conferiti mandati di ricerca nell'ambito dei diritti dell'infanzia, al fine di ampliare le conoscenze di base in materia.

Letf. b: questa disposizione comprende analisi specifiche sull'attuazione dei diritti dell'infanzia (p. es. circa il diritto di essere ascoltato e quello di partecipare) a livello

²⁰ Cfr. Ruggiero, Lätsch, Krüger, Nehme, Mitrovic, Quehenberger (2022), *Unabhängige Kinderrechtsinstitution in der Schweiz: Aktueller Stand und Handlungsbedarf*, Ginevra 2022, rapporto all'attenzione dell'UFAS, pag. 69.

²¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 13 dicembre 2019 concernente il complemento alla legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9) per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU).

comunale, cantonale e nazionale nei diversi ambiti giuridici (diritto penale, diritto penale minorile, diritto in materia di protezione dei minori, diritto di famiglia, diritto degli stranieri ecc.). Le analisi andranno a completare il rapporto nazionale della Svizzera e il rapporto ombra delle organizzazioni non governative sull'attuazione della CRC. Serviranno inoltre per trarre esempi di buone pratiche.

Lett. c: nella fornitura di consulenza rientra tra l'altro la formulazione di proposte all'attenzione delle autorità federali, cantonali o di altro livello in vista dell'adeguamento o dell'attuazione delle normative vigenti. La fornitura di consulenza alle autorità – in primo luogo uffici federali, governi e parlamenti cantonali e comunali – avverrà principalmente su richiesta. Il compito menzionato in questa disposizione non comprende la fornitura di consulenza alle organizzazioni private.

Lett. d: l'istituzione incaricata dovrà anche provvedere alla messa in rete e alla collaborazione tra attori pubblici e privati che operano nell'ambito della promozione e della protezione dei diritti dell'infanzia. Dovrà inoltre essere garantito il dialogo a livello internazionale. L'obiettivo è promuovere il trasferimento delle conoscenze e lo scambio di esperienze.

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'applicazione delle nuove disposizioni di ordinanza comporta nuovi compiti per l'UFAS. Per il conferimento dell'incarico a un'istituzione adeguata e il suo accompagnamento occorreranno risorse di personale supplementari pari a circa un posto in equivalenti a tempo pieno. Si prevede di assicurarne l'attuazione attraverso una compensazione interna al DFI.

Il Parlamento ha già stanziato un importo annuo di 390 000 franchi per una soluzione transitoria fino alla creazione di un'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia e per il suo esercizio. La soluzione scelta potrebbe essere finanziata con questo importo. Questi fondi sono inclusi nel preventivo e nel piano finanziario dell'UFAS.

7.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il progetto non avrà ripercussioni dirette dal punto di vista finanziario o dell'effettivo del personale e non comporterà compiti supplementari per i Cantoni.

7.3 Ripercussioni sull'economia, sull'ambiente e sulla società

Non si prevedono ripercussioni sull'economia e sull'ambiente derivanti dal progetto.

Il conferimento dell'incarico a un'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia e il rafforzamento dei diritti dell'infanzia a esso connesso avranno ripercussioni positive sulla società. Le attività dell'UFAS e dell'istituzione incaricata consentiranno di elaborare, riunire e mettere a disposizione conoscenze, sviluppare reti di contatto tra gli attori cantonali e comunali e fornire loro consulenza, contribuendo così a sostenere meglio i minori in tutta la Svizzera nel far valere i propri diritti.

Allegato (avamprogetto di atto normativo)