

ISDH, Avenue Beauregard 1, 1700 Fribourg

Ufficio federale delle assicurazioni sociali  
Dipartimento federale dell'interno DFI  
3000 Berna

Friburgo, 29 marzo 2024

**Presenza di posizione nell'ambito della procedura di consultazione concernente la modifica dell'ordinanza sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (OPAG) in adempimento della mozione Noser 19.3633**

Onorevole Consigliera federale,  
gentili Signore, egregi Signori

L'Istituzione svizzera per i diritti umani (ISDU) ringrazia per l'invito a prendere posizione in merito alla modifica dell'ordinanza sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche in adempimento alla mozione Noser 19.3633 *Difensore civico dei diritti dell'infanzia*.

L'ISDU è operativa dal 1° febbraio 2024, data di entrata in funzione del suo direttore, e non ha quindi partecipato ai lavori di elaborazione del progetto di creazione di un'organizzazione nazionale per i diritti dell'infanzia, oggetto della presente consultazione. Inoltre, solo a partire da quel momento ha iniziato a redigere la propria presa di posizione su questo tema. Per altro, il rapporto esplicativo per l'indizione della procedura di consultazione menziona esplicitamente l'ISDU, una ragione di più per esprimere il nostro parere sul progetto.

a) Adempimento della mozione Noser 19.3633

In linea di principio, l'ISDU accoglie con favore il fatto che il Consiglio federale consideri necessario intervenire nel campo della protezione e della promozione dei diritti dell'infanzia. Ritiene tuttavia che il progetto posto in consultazione, non prevedendo alcuna struttura di difesa civica, non adempia la richiesta principale della mozione Noser 19.3633 *Difensore civico dei diritti dell'infanzia*. Dotarsi di un difensore civico dei diritti dell'infanzia o di una rete di istituzioni incaricate di questo compito in seno al sistema federalista (a livello di regioni linguistiche, regioni o Cantoni) è essenziale a fini dell'attuazione della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (CDF ONU). Il progetto in

esame non tiene dunque sufficientemente conto delle raccomandazioni rivolte alla Svizzera dal Comitato ONU per i diritti del fanciullo<sup>1</sup>. La valenza di una struttura di difesa civica è quella di assistere i bambini e i giovani nei rapporti con il sistema giuridico e nell'accesso al diritto. Una struttura di questo tipo dovrebbe, di conseguenza, disporre della facoltà di esaminare i reclami dei minori, essere autorizzata a fornire loro consulenza nelle procedure ed eventualmente a sostenerli e a ricorrere ai rimedi giuridici<sup>2</sup>.

Il fatto che la Svizzera non si sia ancora dotata di un difensore civico dei diritti dell'infanzia e che nemmeno il progetto posto in consultazione lo preveda è per altro problematico dal punto di vista del terzo Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, entrato in vigore per la Svizzera nel 2017. Questo protocollo istituisce una procedura di comunicazione individuale al Comitato ONU per i diritti del fanciullo, la cui attuazione implica però l'esistenza di una struttura interna allo Stato<sup>3</sup> che ancora non esiste in Svizzera e che non figura nel progetto in esame.

Un'altra esigenza cruciale in materia di diritti dell'infanzia è quella di intervenire in tempi stretti in casi concreti al fine di prevenire violazioni. Le attività di prevenzione in situazioni specifiche possono permettere di evitare costi successivi elevati, ma sono possibili solo in presenza di una vera e propria struttura di difesa civica. La modifica di ordinanza proposta non permette quindi di colmare lacune largamente riconosciute<sup>4</sup>.

A nostro modo di vedere, non è per altro irrilevante, anche in termini di buon funzionamento politico e democratico, il fatto che l'esigenza centrale di una mozione approvata dalle Camere federali resti di fatto inadempita.

Esprimiamo infine la nostra perplessità riguardo alla solidità degli argomenti esposti nel rapporto esplicativo contro l'istituzione a livello nazionale di un difensore civico. Ci sembra in effetti chiaro che, in particolare il sistema di strutture giudiziarie tipiche delle questioni di diritto di famiglia, parli in favore di un interlocutore a livello federale. Dato che il difensore civico non parteciperebbe direttamente ai procedimenti giudiziari, limitandosi a fornire prestazioni di sostegno e di orientamento a favore delle persone coinvolte, non sarebbe in contrasto con la ripartizione delle competenze prevista dal sistema federalista. Ci rammarichiamo, in particolare, che non sia stata esaminata la possibilità di procedere all'istituzione di un difensore civico o di una rete di difensori civici basandosi sull'articolo 11 Cost. (Protezione dei fanciulli e degli adolescenti) in combinato disposto con l'articolo 67 capoverso 2 Cost. (Promozione dell'infanzia e della gioventù).

È dunque auspicabile che a livello politico si continui a lavorare nell'ottica dell'elaborazione di basi legali che permettano di creare la struttura di difesa civica richiesta dalla mozione Noser. L'ISDU potrebbe eventualmente occuparsi della questione dei difensori civici, dell'accesso al diritto per tutti e dei meccanismi di reclamo previsti dall'ordinamento giuridico svizzero. Tuttavia, nel rispetto delle basi legali sui cui poggia, non può recepire azioni individuali né esercitare funzioni di vigilanza

<sup>1</sup> CRC/C/CHE/CO/5-6 del 22 ottobre 2021, punto 13.

<sup>2</sup> CFG, *Istituzione a livello nazionale di un difensore civico dei diritti dell'infanzia in Svizzera: documento di riferimento*, 2020, p. 8 s. Cfr. anche le raccomandazioni (rivolte ai Cantoni) in Christina Weber Khan e Sandra Hotz, *Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz*, CSDU, 2019, p. 229.

<sup>3</sup> CFG, *Istituzione a livello nazionale di un difensore civico dei diritti dell'infanzia in Svizzera: documento di riferimento*, 2020, p. 9.

<sup>4</sup> Cfr. Roberta Ruggiero, David Lätsch e Paula Krüger, *Institution indépendante de défense des droits de l'enfant en Suisse : état des lieux et actions à entreprendre*, studio realizzato su mandato dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2022, allegato 12, p. 150.

o di mediazione (art. 10b cpv. 3 della legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo).

- b) Attribuzione all'ISDU dei compiti di un'istituzione per i diritti dell'infanzia ai sensi del progetto

I compiti di un'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia previsti dal progetto possono e devono, tuttavia, essere presi in considerazione indipendentemente della questione della struttura di difesa civica. L'ISDU saluta la volontà di creare un'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia, a cui il progetto di modifica dell'ordinanza affida, in particolare, i seguenti compiti:

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

Lo svolgimento di tali compiti da parte di un'istituzione per i diritti dell'infanzia soddisferebbe bisogni manifesti sia delle autorità a tutti i livelli (federale, cantonale e comunale) sia della società civile e degli attori privati. L'approvazione della modifica di ordinanza proposta permetterebbe di affrontare rapidamente i compiti in questione, ancor prima di aver elaborato soluzioni per adempiere alla richiesta principale della mozione Noser, ossia la creazione di una struttura di difesa civica.

Nel rapporto esplicativo, il Consiglio federale menziona la possibilità di incaricare l'ISDU di questa missione. In effetti, i compiti elencati nell'ordinanza rientrano tra le mansioni attribuite per legge alla nostra istituzione per quanto riguarda i diritti umani in generale. Affidare questo ruolo all'ISDU anche per i diritti dell'infanzia sarebbe quindi una scelta razionale.

Un'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia accorpata all'ISDU sarebbe per esempio in misura non solo di analizzare l'attuazione di questi diritti in Svizzera, ma anche di formulare proposte concrete e proporre buone pratiche suscettibili di migliorare la situazione. Non sarebbe un mero centro di monitoraggio dello stato dei diritti dell'infanzia, ma favorirebbe il loro miglioramento con proposte a tutti i livelli federali, come è tenuta a fare nel quadro del suo mandato generale. Nel ruolo di istituzione per i diritti dell'infanzia, come per il resto della sua missione, l'ISDU potrebbe favorire l'implementazione di buone pratiche grazie ai suoi rapporti di fiducia con le autorità, senza dover necessariamente criticare apertamente l'operato di singoli enti pubblici. L'indipendenza dell'istituzione incaricata rappresenta, per altro, un importante atout anche nell'ottica della valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni indirizzate alla Svizzera da comitati internazionali.

I diversi attori dei diritti dell'infanzia collaborano già in modo particolarmente stretto, grazie segnatamente alla Rete svizzera diritti del bambino e alle buone relazioni che quest'ultima intrattiene con l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e con la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFG). Da questo punto di vista, il valore aggiunto che potrebbe offrire un'istituzione per i diritti dell'infanzia accorpata all'ISDU sarebbe – in considerazione del carattere generale del nostro mandato – quello di favorire l'interazione tra gli attori dei diritti dell'infanzia e quelli che non si considerano tali, ma il cui operato ha un impatto rilevante in questo ambito (p. es. le autorità che si occupano di migrazione). Ponendo l'accento sui diritti dell'infanzia nel quadro del suo mandato generale, l'ISDU potrebbe quindi contribuire a farne una tematica trasversale.

Nello svolgimento di questi compiti, è fondamentale conformarsi ai Principi di Parigi. Le possibilità di riuscirci fin da subito sono molto maggiori se ad occuparsene è un'istituzione che soddisfa già queste esigenze. Il criterio dell'indipendenza, come inteso dai Principi di Parigi, dovrebbe essere sancito nell'ordinanza, affinché in futuro l'ISDU possa ottenere lo status A anche come istituzione per i diritti dell'infanzia. Per l'ISDU, risulta per altro evidente la necessità di procedere a scambi intensi con i servizi federali competenti e con i Cantoni, dato che solo in questo modo è possibile svolgere i compiti in modo mirato ed efficiente.

L'ISDU dubita per altro che l'indipendenza necessaria possa essere garantita affidando i compiti in questione a un'organizzazione privata o ad un istituto universitario, come ventila il Consiglio federale nel rapporto esplicativo, oppure prevedendo un mandato di prestazioni dettagliato.

Per evitare di creare doppioni e quindi fonti d'inefficienza, l'attribuzione dei compiti dovrebbe essere oggetto di un mandato a lungo termine. L'ISDU è pronta ad assumere l'incarico sulla base dei fondi federali stanziati a tale scopo (importo annuo previsto pari a 390 000 franchi) e, avendo da poco avviato la fase di strutturazione e di definizione del proprio orientamento strategico, ritiene che sia il momento ideale per allestire un polo di competenze efficace in materia di diritti dell'infanzia. A questo si aggiunga il fatto che il finanziamento di base garantito attualmente dalla Confederazione non consente all'ISDU di porre un particolare accento sui diritti dell'infanzia (anche se questi, in quanto diritti umani, sono coperti dal suo mandato). Le risorse attribuite bastano a malapena per adempiere al mandato di base. Pertanto, per svolgere adeguatamente i compiti previsti dal progetto in esame, l'ISDU necessiterebbe di mezzi supplementari.

Anche l'architettura internazionale concepita per l'attuazione della CDF ONU nei singoli Paesi prevede l'affidamento dei compiti elencati nel progetto di modifica dell'ordinanza a istituzioni nazionali per i diritti umani (INDU)<sup>5</sup>, come emerge dai Commenti generali n. 2 e n. 5<sup>6</sup> del Comitato ONU per i diritti del fanciullo, incaricato di sorvegliare l'attuazione della convenzione negli Stati membri. Oggi sono quindi le INDU a svolgere queste funzioni in numerosi Stati. La Germania, per esempio, ha affidato il compito di valutare criticamente l'attuazione della CDF ONU sul proprio territorio al Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), che a tal scopo ha creato un apposito servizio di monitoraggio<sup>7</sup>. Il DIMR è l'INDU alla quale si sono maggiormente ispirati il Consiglio federale e il Parlamento per decidere la forma giuridica e i compiti dell'ISDU.

I compiti elencati nell'ordinanza rappresentano, nel complesso, competenze «naturali» per un'INDU. In considerazione di questa evidenza e per ragioni economico-procedurali, andrebbe valutata la possibilità di attribuire all'ISDU, già a livello di ordinanza, la funzione di istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia, rinunciando quindi a un bando pubblico. Questa soluzione sarebbe preferibile anche nell'ottica di garantire la maggiore indipendenza possibile alla futura istituzione: affidare a un ente un mandato di durata limitata nel quadro di una procedura di appalto, permettendo così una potenziale «sanzione» in vista del successivo ciclo di aggiudicazione, aprirebbe la via a una possibile forma di influenza, a nostro avviso problematica.

<sup>5</sup> Cfr. *Commento generale n. 2* del Comitato ONU per i diritti del fanciullo, CRC/GC/2002/2 del 15 novembre 2002; per approfondimenti cfr. anche Lena Stamm e Anna Würth, *Children's Rights in National Human Rights Institutions: A Mapping Exercise*, ed. GANHRI e UNICEF.

<sup>6</sup> CRC/GC/2002/2 del 15 novembre 2002; CRC/GC/2003/5 del 3 ottobre 2003.

<sup>7</sup> <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-kinderrechtskonvention>.

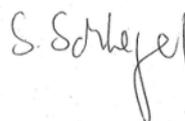
Ci pare a maggior ragione necessario rinunciare a un bando pubblico, dato che si tratta di una prestazione pubblica «per natura», che può quindi essere fornita unicamente da un'istituzione fondata su basi legali di diritto pubblico, investita di compiti di interesse pubblico e la cui aggiudicazione non solleva dunque questioni di concorrenza con offerenti privati (cfr. *mutatis mutandis* art. 10 cpv. 3 lett. b LAPub)<sup>8</sup>. Ciò vale indipendentemente dal fatto che la gestione della futura istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia sia affidata all'ISDU o ad un nuovo ente, poiché anche quest'ultimo dovrebbe poggiare su basi legali di diritto pubblico, svolgerebbe compiti di interesse pubblico e non sarebbe dunque in concorrenza con attori privati. Pertanto, allo stato attuale, la messa a concorso in conformità al diritto sugli appalti pubblici non ci sembra affatto utile o necessaria.

Riassumendo, accogliamo con favore la modifica dell'OPAG proposta dal Consiglio federale, in particolare la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia, ma al tempo stesso osserviamo che il progetto in esame non adempie la richiesta principale della mozione Noser, lasciando così incolmata un'importante lacuna nel sistema di protezione dei diritti dell'infanzia in Svizzera. Le argomentazioni addotte dal Consiglio federale contro un difensore civico nazionale dei diritti dell'infanzia non ci paiono convincenti e servirà un ulteriore iter legislativo per soddisfare questa esigenza. L'Amministrazione federale è tenuta a chiarire al Parlamento, che per l'adempimento dell'effettiva richiesta principale della mozione, ossia l'istituzione di una struttura di difesa civica, sono necessarie ulteriori risorse. Resta comunque che, dotandosi di un'istituzione nazionale per i diritti dell'infanzia, la Svizzera fa un importante passo avanti nell'attuazione di questi diritti, ottempera alle raccomandazioni del Comitato ONU per i diritti del fanciullo e dispone già, con l'ISDU, di una struttura appropriata a cui potrebbe essere affidata questa missione.

Vogliate gradire, onorevole Consigliera federale, gentili Signore, egregi Signori, l'espressione della nostra massima stima.



Raphaëla Cueni  
Presidente



Stefan Schlegel  
Direttore

<sup>8</sup> Cfr. anche FF 2017 1587 1642 s.