

Presentato via e-mail all'indirizzo:
kinderjugend@bsv.admin.ch

Zurigo, 20 marzo 2024

Parere di UNICEF Svizzera e Liechtenstein riguardo la modifica dell'ordinanza sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche OPAG; rafforzamento dei diritti dell'infanzia

Egregia Consigliera federale,
Gentili Signore e Signori,

il Comitato per l'UNICEF Svizzera e Liechtenstein desidera ringraziare per l'opportunità di esprimersi in merito alla modifica dell'ordinanza sulla promozione dell'infanzia e della gioventù (OPAG) nell'ambito di questa procedura di consultazione.

UNICEF Svizzera e Liechtenstein accoglie con favore la volontà del Consiglio federale di dare più forza ai diritti dell'infanzia in Svizzera. Oltre al coordinamento e alla creazione di reti, il progetto affronta l'importante questione del trasferimento di conoscenze e della raccolta di dati. Si tratta di un tema di rilevanza centrale accanto a quello dell'istituzione di un difensore civico ed è stato più volte ugualmente oggetto di critica nel contesto delle Osservazioni e raccomandazioni conclusive ([Concluding Observations](#)¹) del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia.

L'adozione di questa modifica dell'OPAG consentirà di rafforzare senza indugio i diritti dell'infanzia in Svizzera e di passare direttamente alla fase attuativa. Per questo motivo, UNICEF Svizzera e Liechtenstein sostiene le modifiche proposte. Al contempo, UNICEF Svizzera e Liechtenstein ritiene che questa non sia una risposta adeguata alla [mozione 19.3633 «Difensore civico dei diritti dell'infanzia»](#) (mozione Noser) e che questi oggetti debbano essere separati.

1. Valutazione generale

L'accesso efficace alla giustizia è un diritto fondamentale dell'umanità. Solo chi è in grado di difendersi efficacemente dagli abusi può esercitare i propri diritti. Perché avere ragione non significa necessariamente ottenere giustizia. Questo è soprattutto vero per i minori, che sono particolarmente vulnerabili alle violazioni dei diritti. Un difensore civico dei diritti dell'infanzia ha quindi un ruolo chiave nell'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia.

¹ cfr. Raccomandazione 12 delle Osservazioni conclusive dell'ottobre 2021.

Con questa modifica dell'ordinanza sulla promozione dell'infanzia e della gioventù (OPAG), il Consiglio federale intende dare più forza ai diritti dell'infanzia in Svizzera, assumendo compiti di sostegno e coordinamento che vanno oltre le capacità dei Cantoni o incaricandone enti esterni. Si tratta di un tentativo di rafforzare i diritti dell'infanzia in Svizzera ed è bene accetto dal punto di vista di UNICEF Svizzera e Liechtenstein. Tuttavia, attraverso questa misura il Consiglio federale non soddisfa né la questione posta dalla mozione 19.3633 «Difensore civico dei diritti dell'infanzia» né le raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e l'esortazione di UNICEF Svizzera e Liechtenstein a istituire un difensore civico dei diritti dell'infanzia.

2. Esortazione all'istituzione di un difensore civico dei diritti dell'infanzia

In settembre 2020, il Parlamento ha rinviato la mozione Noser, incaricando il Consiglio federale di elaborare le basi giuridiche per l'istituzione di un difensore civico dei diritti dell'infanzia. La struttura avrebbe il compito di informare e consigliare i minori sui loro diritti, garantendo loro l'accesso alla giustizia. Se necessario, potrà fungere da intermediaria tra i minori e gli organi statali e formulare raccomandazioni.

2.1 Raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia

L'articolo 4 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia impone agli Stati firmatari di adottare tutte le misure legislative, amministrative e di altro tipo per realizzare i diritti riconosciuti dalla Convenzione. Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, che monitora l'attuazione della Convenzione negli Stati firmatari, afferma che la completa attuazione dei diritti dell'infanzia richiede la creazione di un meccanismo di monitoraggio indipendente sui diritti dell'infanzia.

Per quanto riguarda la Svizzera, il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia ha già raccomandato in diverse occasioni l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio indipendente per i diritti dell'infanzia. Nelle sue Osservazioni conclusive dell'ottobre 2021, il Comitato raccomanda alla Svizzera di procedere prontamente all'istituzione di un difensore civico e di affidargli il mandato di osservare e valutare i progressi nell'attuazione dei diritti dell'infanzia a livello federale e cantonale. La struttura dovrebbe inoltre ricevere, indagare e gestire i reclami dei minori in modo adeguato a loro. Dovrebbe altresì adempiere i cosiddetti Principi di Parigi, i quali stabiliscono linee guida per l'organizzazione di istituzioni che monitorano i diritti umani e i diritti dell'infanzia.

2.2 Difensore civico secondo il modello della Rete svizzera diritti del bambino

UNICEF Svizzera e Liechtenstein concorda con il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e sulla necessità di istituire senza indugio un difensore civico dei diritti dell'infanzia. Le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani (NHRI) sono fondamentali per garantire l'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia, come definito all'articolo 4. Una NHRI sostiene bambini e adolescenti che entrano in contatto con il sistema giuridico. Accompagna il processo di applicazione del diritto e garantisce che siano riconosciuti i diritti e le esigenze dei

minori. Deve inoltre garantire che sia dato un aiuto efficace a quei bambini che vedono violati i propri diritti.

Il ruolo, i compiti e l'organizzazione di un difensore civico dei diritti dell'infanzia, che sia efficace e indipendente, sono illustrati in dettaglio nel documento di posizione della Rete svizzera diritti del bambino di novembre 2021 e corrispondono alle idee e raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e di UNICEF Svizzera e Liechtenstein. Dal punto di vista di UNICEF Svizzera e Liechtenstein, la mozione Noser stabilisce di per sé un requisito minimo. Già nella mozione Noser sono previste, per un difensore civico da istituire, competenze minori rispetto a quelle richieste dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia in base ai [«Principi di Parigi»](#) del 1993. Partendo da queste raccomandazioni, un difensore civico dei diritti dell'infanzia dovrebbe essere autorizzato, in via aggiuntiva, a indagare e trattare i reclami dei minori. A tal fine, la struttura dovrebbe essere dotata del diritto di esame degli atti. Sono necessarie, inoltre, risorse finanziarie sufficienti. Per garantirne l'indipendenza, il difensore civico dovrebbe essere eletto dal Parlamento nazionale e la sua carica dovrebbe essere sancita dalla legge.

3. Valutazione della proposta del Consiglio federale

Con la proposta di modifica dell'ordinanza, il Consiglio federale intende sancire esplicitamente la competenza dell'UFAS/DFI in materia di diritti dell'infanzia e consentire di affidare a un'istituzione adeguata i compiti nazionali nel settore dei diritti dell'infanzia. Secondo il rapporto del Consiglio federale, i compiti nazionali comprendono l'elaborazione e la messa a disposizione di conoscenze specialistiche, l'analisi sull'attuazione dei diritti dell'infanzia in Svizzera, la consulenza alle autorità e la messa in rete degli attori nel campo dei diritti dell'infanzia.

UNICEF Svizzera e Liechtenstein accoglie con favore il fatto che venga esplicitamente sancita la competenza dell'UFAS e che si rafforzino i diritti dell'infanzia attraverso l'assegnazione di maggiori risorse in virtù dell'ordinanza in questione. L'adozione di tale modifica dell'ordinanza consentirà di realizzare prontamente questi compiti, anche prima che siano state elaborate soluzioni per la questione chiave della mozione Noser ovvero l'istituzione di un difensore civico. Si prende atto con favore, inoltre, che sia posta nuova enfasi sulla generazione e sul trasferimento di conoscenze, come indicato alle lettere a) e b). La generazione di dati è un importante requisito per far progredire e monitorare l'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia. In questo modo, la proposta in questione fornisce un importante contributo all'attuazione della Raccomandazione 12 delle Osservazioni conclusive aggiornate.

UNICEF Svizzera e Liechtenstein è altresì favorevole all'assunzione dei compiti indicati nell'ordinanza da parte di un'istituzione come l'ISDU. Questo contrasterebbe la frammentazione nel settore dei diritti dell'infanzia e favorirebbe il coordinamento e la creazione di reti. Tuttavia, per ottemperare ai Principi di Parigi, è fondamentale secondo UNICEF Svizzera e Liechtenstein finanziare adeguatamente un'istituzione per lo svolgimento dei suoi compiti e che essa sia indipendente nell'organizzazione delle sue mansioni.

L'esigenza principale comune della mozione, del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, della Rete svizzera diritti del bambino e di UNICEF Svizzera e Liechtenstein è l'istituzione di un

punto di contatto indipendente per la consulenza e l'assistenza legale a bambini e adolescenti. Il difensore civico dovrebbe sostenere bambini e adolescenti nelle questioni legali e procedurali, al fine di dare forza efficace alla loro posizione. Tuttavia, i compiti indicati dalla Confederazione nel rapporto esplicativo a mala pena coincidono con quelli di un difensore civico. La Confederazione non contribuisce quindi in modo diretto e concreto a fornire consulenza e sostegno a bambini e adolescenti. In questo senso, UNICEF Svizzera e il Liechtenstein prende chiaramente le distanze dalla valutazione del Consiglio federale, secondo cui la modifica dell'OPAG in questione realizzerebbe l'obiettivo principale della mozione Noser. Secondo UNICEF Svizzera e Liechtenstein, essa non tratta le questioni chiave della mozione. Il progetto si allontana notevolmente dalla richiesta principale di sviluppare le basi giuridiche per un difensore civico dei diritti dell'infanzia, che deve essere accessibile a tutti i minori in tutta la Svizzera.

UNICEF Svizzera e Liechtenstein guarda con occhi critici l'argomentazione del Consiglio federale secondo cui l'attuale ripartizione delle competenze e responsabilità tra Confederazione e Cantoni non consente l'istituzione di un difensore civico nazionale dei diritti dell'infanzia. Secondo UNICEF Svizzera e Liechtenstein esistono i requisiti per istituire un difensore civico nazionale. Tra l'altro, si potrebbero prendere in considerazione «i bisogni di incoraggiamento e protezione di infanzia e gioventù» sanciti dall'art. 67 cpv. 1 CF o «i principi per l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali» sanciti dall'art. 43a CF come spunto per l'individuazione di una soluzione nazionale. Come indicato al capitolo 2.2, la Svizzera ha anche degli obblighi in quanto Stato firmatario della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia.

UNICEF Svizzera e Liechtenstein riconosce l'importanza della struttura federale della Svizzera nell'ambito dei diritti dell'infanzia. Tuttavia, la diversità delle regolamentazioni e dei programmi cantonali non consente di garantire l'uguaglianza dei diritti di bambini e adolescenti in Svizzera. Questo è riconosciuto anche dal Consiglio federale nel rapporto esplicativo riguardante il progetto. Un difensore civico nazionale aiuta a garantire che i minori abbiano accesso a consulenza e sostegno se ritengono che i loro diritti siano stati violati, indipendentemente dal Cantone di residenza. Può anche contribuire all'armonizzazione dei servizi per bambini e adolescenti tra i Cantoni, prevenendo così discriminazioni e contribuendo alle pari opportunità.

Tuttavia, per svolgere i propri compiti, un difensore civico deve essere accessibile a bambini e adolescenti a soglia bassa. A tal fine è importante l'accessibilità fisica e linguistica. Di conseguenza, UNICEF Svizzera e Liechtenstein sostiene il modello della CFIG di un difensore civico con «antenne» regionali che facciano capo direttamente a esso.

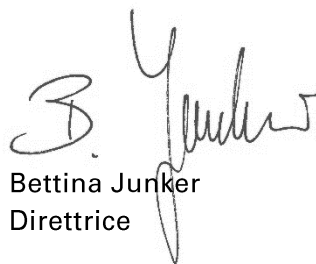
UNICEF Svizzera e Liechtenstein accoglie con favore la possibilità di dare più forza ai diritti dell'infanzia attraverso l'attuale progetto. Al contempo, è necessaria una proposta riguardante la questione chiave della mozione Noser. In considerazione degli obblighi internazionali, delle richieste della società civile e del mandato del Parlamento, UNICEF Svizzera e Liechtenstein ritiene che il Consiglio federale debba inviare un segnale importante nell'ambito dei diritti dell'infanzia e porre le basi per l'istituzione di un difensore civico dei diritti dell'infanzia. Per questo motivo, UNICEF Svizzera e Liechtenstein non ritiene che questo progetto sia una risposta alla mozione Noser e si riserva il diritto di continuare a battersi per tale questione.

Vi ringraziamo per aver preso in considerazione le nostre richieste e saremo lieti di rispondere ai vostri quesiti.

Cordiali saluti,
Comitato per l'UNICEF Svizzera e Liechtenstein



Christian Levrat
Presidente



Bettina Junker
Direttrice