

10.087

**Messaggio
concernente la legge federale sulla promozione delle
attività extrascolastiche di fanciulli e giovani
(Legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG)**

del 17 settembre 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge sulla promozione delle attività extrascolastiche.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2001 | P | 00.3400 | Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica
(N 26.11.01, Wyss) |
| 2009 | M | 07.3033 | Legge federale concernente il promovimento e la protezione dell'infanzia e dei giovani
(N 19.12.07, Amherd; S 18.12.08; N 11.06.09) |

Vogliate gradire, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

17 settembre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG) del 6 ottobre 1989 va sottoposta a una revisione totale. Viste le mutate esigenze di una società in continua evoluzione, la nuova legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG) si prefigge di potenziare l'impegno della Confederazione nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù nel quadro delle competenze sancite dalla Costituzione (art. 67 cpv. 2 Cost.).

Situazione iniziale

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

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

Offerte in molteplici forme da varie istituzioni, le attività extrascolastiche creano condizioni quadro favorevoli in cui bambini e giovani hanno l'opportunità di impegnarsi facoltativamente in progetti autonomi esterni alla scuola, assumere responsabilità e acquisire competenze chiave. In questo modo, le attività extrascolastiche offrono – com'è riconosciuto - un contributo essenziale allo sviluppo di bambini e giovani, poiché li aiutano a diventare persone autonome, responsabili di se stesse e verso terzi e integrate nella vita sociale, culturale e politica.

Sfide attuali

I cambiamenti intervenuti negli ultimi due decenni in campo sociale ed economico hanno modificato profondamente anche il contesto in cui vengono proposte le attività extrascolastiche destinate ai bambini e ai giovani. Si tratta, per riassumerli brevemente, dei cambiamenti nelle strutture familiari, della dinamica migratoria, delle nuove tecnologie e delle nuove esigenze con cui si devono confrontare i bambini e i giovani di oggi nel contesto scolastico, formativo ed economico. Parallelamente anche le attività extrascolastiche si sono evolute e le loro proposte sono state adeguate al nuovo contesto sociale. La LAG vigente non è più in grado di rispondere a questi cambiamenti e affrontare queste sfide.

Il 27 agosto 2008 il Consiglio federale ha approvato il rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù». Il rapporto getta le basi per la definizione della futura politica svizzera in materia di infanzia e gioventù. In esso, il

Consiglio federale formalizza la propria volontà di potenziare – nell’ambito delle competenze conferitegli dal diritto costituzionale e nel rispetto del quadro federale – il ruolo della Confederazione nei settori della protezione e della promozione dell’infanzia e della gioventù e della partecipazione politica dei bambini e dei giovani. Ampliando il proprio impegno, la Confederazione vuole contribuire al benessere e all’integrazione sociale di bambini e giovani, allo sviluppo sostenibile della società e all’equilibrio tra le generazioni.

Contenuto del progetto

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

- accrescere il potenziale di integrazione e prevenzione della promozione dell’infanzia e della gioventù attuata dalla Confederazione, sancendo per legge e promovendo in maggior misura forme aperte e innovative di attività extrascolastiche;*
- subordinare maggiormente la concessione di aiuti finanziari della Confederazione ai contenuti delle attività;*
- includere i bambini della scuola dell’infanzia tra i gruppi di destinatari;*
- promuovere la partecipazione di giovani di ogni estrazione sociale alla politica federale;*
- prevedere un finanziamento iniziale limitato nel tempo a favore dei Cantoni per la realizzazione di programmi cantonali incentrati sull’elaborazione e il perfezionamento concettuale di misure di politica dell’infanzia e della gioventù; sostenere progetti cantonali e – comunali modello d’interesse nazionale;*
- favorire lo scambio di informazioni e di esperienze, la collaborazione con i Cantoni e i contatti tra gli specialisti che operano nel settore delle questioni legate all’infanzia e alla gioventù;*
- rafforzare il coordinamento orizzontale degli organi federali preposti alle questioni di politica dell’infanzia e della gioventù.*

Ripercussioni sulle finanze della Confederazione

Per poter attuare gli obiettivi perseguiti con la revisione totale sarà necessario incrementare in maniera moderata, ossia di circa 2–3,5 milioni di franchi l’anno fino al 2018, le risorse finanziarie e umane destinate a questo settore.

Indice

Compendio	5992
1 Punti essenziali del progetto	5996
1.1 Situazione iniziale	5996
1.1.1 La politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera	5996
1.1.2 La promozione dell'infanzia e della gioventù nell'ambito delle attività extrascolastiche	5997
1.1.2.1 Le istituzioni private e i loro campo d'attività	5998
1.1.2.2 Le istituzioni pubbliche e il loro campo d'attività	6000
1.1.3 Sfide per la promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione	6001
1.1.3.1 Evoluzione sociale e sviluppo economico	6001
1.1.3.2 Principi di pari opportunità	6003
1.1.4 Attuali basi giuridiche della promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione	6004
1.1.5 Necessità di rivedere la legge sulle attività giovanili	6005
1.1.5.1 Rapporto del Consiglio federale «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù»	6005
1.1.5.2 Le carenze della LAG	6007
1.2 La nuova normativa proposta (revisione totale della LAG)	6008
1.2.1 Rafforzamento del potenziale integrativo e preventivo della promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione	6008
1.2.2 Maggiore subordinazione degli aiuti finanziari della Confederazione ai progetti	6009
1.2.3 Inclusione dei bambini della scuola dell'infanzia tra i gruppi di destinatari	6010
1.2.4 Promozione della partecipazione dei giovani alla politica federale	6010
1.2.5 Finanziamento iniziale a favore dei Cantoni e collaborazione e promozione dello scambio di informazioni ed esperienze	6011
1.2.6 Ruolo sussidiario della Confederazione rispetto ai Cantoni, ai Comuni e alle iniziative private	6012
1.2.7 Rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale	6013
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6013
1.3.1 Risultati della consultazione	6014
1.3.2 Modifiche rispetto all'avamprogetto	6016
1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	6019
1.4.1 La promozione dell'infanzia e della gioventù nei Paesi vicini	6019
1.4.2 Sforzi dell'UE, del Consiglio d'Europa e dell'ONU	6021
1.5 Attuazione	6023
1.6 Interventi parlamentari	6023

2 Commento ai singoli articoli	6024
3 Ripercussioni	6039
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	6039
3.2 Ripercussioni per Cantoni e Comuni	6045
3.3 Ripercussioni per l'economia	6045
3.4 Altre ripercussioni	6045
4 Rapporto con il programma di legislatura	6046
5 Aspetti giuridici	6047
5.1 Costituzionalità	6047
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6047
5.3 Subordinazione al freno alle spese	6047
5.4 Osservanza dei principi della legge sui sussidi	6048
5.4.1 Aiuti finanziari a istituzioni private responsabili di attività extrascolastiche per fanciulli e giovani	6048
5.4.2 Aiuti finanziari per singoli progetti a favore di Cantoni e Comuni	6049
5.4.3 Aiuti finanziari ai Cantoni (finanziamento iniziale)	6050
5.5 Delega di competenze legislative	6050
 Legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (Legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG) (Disegno)	 6051

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 La politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera

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

Nel complesso vanno costatate profonde differenze d'impostazione tra i diversi approcci adottati a livello cantonale in materia di politica dell'infanzia e della gioventù, differenze che si rispecchiano anche nel diritto costituzionale e nelle leggi vigenti in materia. Circa la metà dei Cantoni ha riunito i principi della protezione e della promozione sotto il termine «politica dell'infanzia e della gioventù»; diversi Cantoni hanno invece elaborato due politiche indipendenti e distinte per la protezione dell'infanzia e della gioventù da un lato e per la promozione dell'infanzia e della gioventù dall'altro, ponendo l'accento sull'uno o sull'altro settore (cfr. n. 1.1.2.2 e 1.2.5).¹

Nel nostro rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù» del 27 agosto 2008, definiamo la moderna politica svizzera dell'infanzia e della gioventù *come una politica della protezione, della promozione e della partecipazione*², in virtù della Costituzione federale³ e della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo⁴.

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

In senso lato, la politica dell'infanzia e della gioventù si fonda sulla considerazione che le condizioni di vita dei bambini e dei giovani sono influenzate da molteplici fattori che rientrano nella competenza di diverse politiche settoriali a vari livelli e che riguardano tutte le fasce d'età. In ciò si manifesta il carattere tipicamente tra-

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

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

³ RS 101; cfr. art. 11 cpv. 1 e art. 41 cpv. 1 lett. g Cost.

⁴ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, RS 0.107 (cit. Convenzione ONU sui diritti del fanciullo); cfr. in particolare gli art. 3 lett. 2, 18 lett. 2, 19, 20, 23, 32–36, 39. Cfr. anche DTF 126 II 391 consid. 5d.

sversale della politica dell'infanzia e della gioventù: il suo compito è garantire che le particolari esigenze di protezione e promozione, le prospettive e le richieste dei giovani vengano integrate in altre politiche settoriali consolidate (ad es. politica sociale, della sanità, dei trasporti).

Per poter attuare una politica dell'infanzia e della gioventù nel senso auspicato di una strategia integrata a livello federale e cantonale, nel rapporto summenzionato abbiamo espresso la volontà di rafforzare l'impegno della Confederazione in materia. Ciò comprende in particolare il sostegno ai Cantoni nell'attività di definizione e sviluppo delle proprie politiche dell'infanzia e della gioventù (cfr. n. 1.2.5). A livello federale e più precisamente presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) esiste già un servizio specializzato preposto primariamente alle questioni legate all'infanzia e alla gioventù, nella cui competenza – come da nostro volere – potrebbe ricadere il compito di coordinare la materia a livello federale (cfr. n. 1.2.7) e di fornire sostegno ai Cantoni.

1.1.2 La promozione dell'infanzia e della gioventù nell'ambito delle attività extrascolastiche

La promozione dello sviluppo e dell'autonomia di bambini e giovani rappresenta un obiettivo centrale della politica dell'infanzia e della gioventù. In applicazione dell'articolo 41 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale, 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 la propria responsabilità sociale, nonché nel fornire loro il sostegno necessario per integrarsi dal punto di vista sociale, culturale e politico. In quest'ottica si rivelano fondamentali il concorrere delle tre dimensioni di assistenza, educazione e formazione nell'ambito familiare, extrafamiliare, scolastico ed extrascolastico, come pure i reciproci condizionamenti.

La politica dell'infanzia e della gioventù include tutte le forme di sostegno a iniziative, servizi, enti e istituzioni responsabili di attività extrascolastiche destinate a bambini e giovani che perseguono gli obiettivi menzionati sopra. In quest'ottica assumono il ruolo di attori principali le associazioni e organizzazioni giovanili, le istituzioni dedite alle attività extrascolastiche aperte nonché – conformemente all'impostazione federale della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù – i servizi pubblici cantonali e comunali. Per il suo obiettivo di creare le condizioni concrete affinché i bambini e i giovani possano svilupparsi e maturare, la politica della promozione dell'infanzia e della gioventù si discosta anche dalla politica pubblica della protezione dell'infanzia e della gioventù, che è orientata sulla messa a punto di misure protettive e sulla soluzione di problemi concreti legati a situazioni di pericolo o bisogno.⁵ Nel loro complesso le misure di promozione e protezione mirano a creare condizioni quadro favorevoli alla crescita e allo sviluppo dei bambini e dei giovani.

Nella fase cruciale della vita in cui gli adolescenti cercano la loro identità, che per alcuni corrisponde anche all'abbandono della casa genitoriale, alla conclusione della scuola dell'obbligo e all'inizio della formazione professionale o degli studi, le organizzazioni giovanili e i gruppi ricreativi, le associazioni sportive e gli oratori

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

rivestono da tempo un ruolo importante nella socializzazione dei giovani. Questi spazi ricreativi, formativi e del tempo libero esterni alle strutture scolastiche offrono un contesto organizzato e danno ai giovani l'opportunità di impegnarsi in progetti e iniziative autonomi, coltivare gli interessi personali, sviluppare le facoltà intellettive ed emotive e la creatività, imparare ad assumersi responsabilità sociale e ad acquisire competenze chiave, le cosiddette *soft skill* (ad es. capacità di lavorare in gruppo, capacità comunicative e di gestione dei conflitti, spirito imprenditoriale, motivazione) per riuscire a integrarsi socialmente e professionalmente. Le attività extrascolastiche sono destinate non solo ai giovani, ma anche ai bambini a partire dall'età della scuola dell'infanzia. Questa fascia d'età comprendente scolari e bambini dell'asilo trova nelle attività e proposte extrascolastiche un contesto altrettanto favorevole e sicuro per sviluppare capacità e competenze individuali nonché promuovere il grado di autonomia, creatività e integrazione. I destinatari delle attività extrascolastiche sono dunque i bambini a partire dall'età della scuola dell'infanzia e i giovani fino ai 25 anni (cfr. n. 1.2.2).

Alla luce delle nuove sfide (cfr. n. 1.1.3), le attività extrascolastiche assumono oggi una rilevanza forse ancora più marcata che in passato. Puntando su una maggiore professionalità e talvolta specializzazione nei settori, ad esempio, dell'orientamento allo spazio sociale, della promozione della salute e delle attività sociali nelle scuole, gli operatori di attività aperte destinate a bambini e giovani stanno diventando, a fianco delle associazioni giovanili affermate, partner sempre più importante per i Comuni e le scuole. Inoltre, grazie all'impegno profuso dalle istituzioni private e alla collaborazione costruttiva di servizi privati e pubblici, le attività extrascolastiche di bambini e giovani sono oggi fortemente radicate nella società.

1.1.2.1 Le istituzioni private e i loro campo d'attività

Associazioni e organizzazioni giovanili, nonché istituzioni responsabili di attività giovanili aperte

In Svizzera sono numerose le organizzazioni che operano nel settore delle attività extrascolastiche per bambini e giovani. Tra quelle di più vecchia data si contano soprattutto le grandi associazioni giovanili. Fondato oltre 100 anni fa, il Movimento Scout Svizzero conta oggi oltre 40 000 membri, mentre la *Jungwacht Blauring*, forte di 31 000 associati, è la maggiore associazione giovanile cattolica della Svizzera. La *CEVI Schweiz*, che conta 16 000 membri, è un movimento giovanile cristiano interconfessionale. Accanto a queste operano organizzazioni giovanili appartenenti a tutti i maggiori partiti politici, vari gruppi d'ispirazione religiosa e alcune organizzazioni sindacali e professionali e associazioni del personale. Si è inoltre contemporaneamente venuto a creare sul territorio un ampio e variegato spettro di associazioni giovanili, di portata talvolta nazionale, talvolta (linguistico-)regionale, che agiscono in differenti ambiti: scambio fra giovani, difesa dei diritti dell'uomo, educazione alla pace, attività estive, protezione dell'ambiente e della natura, sport, cultura, musica e media. I termini «associazione giovanile» e «organizzazione giovanile» sono perlopiù utilizzati come sinonimi. Una caratteristica strutturale che spesso contraddistingue le organizzazioni ed associazioni giovanili attive a livello sovraregionale è la presenza di un'istituzione nazionale mantello con sottostrutture cantonali e locali. Oggi le organizzazioni giovanili sostenute annualmente dalla Confederazione con contributi alla gestione delle strutture e sussidi alle attività ordinarie sono circa 110.

Una trentina riceve invece aiuti finanziari per la formazione continua e il perfezionamento professionale di animatori che operano a titolo volontario od onorifico.

Negli ultimi dieci anni sono inoltre sorte a livello nazionale diverse nuove organizzazioni, che hanno considerevolmente ampliato la gamma delle offerte esistenti nell'ambito delle attività giovanili con proposte annoverabili nelle categorie delle attività aperte e dell'animazione socio-culturale. La linea di demarcazione che separa le attività aperte o d'animazione socio-culturale da forme d'attività giovanili di tipo associativo sta nella possibilità di accedere a un vantaggio estremamente variato di proposte senza che i bambini o i giovani che vi partecipano debbano necessariamente essere membri di una società o rispondere ad altri requisiti.⁶ Oltre all'animazione e all'accompagnamento, esse hanno uno scopo di consulenza. All'occorrenza, i giovani devono poter contare su un aiuto competente. Nelle offerte di attività aperte per bambini e giovani, prevalgono inoltre le strutture comunali e pubbliche e l'accompagnamento da parte di professionisti del settore sociale. Mentre però le attività giovanili aperte si intendono come un settore dell'azione sociale professionale con un riferimento socio-ambientale e un compito socio-culturale specifico, l'animazione socio-culturale è invece volta a promuovere la coabitazione sociale e culturale di tutti i gruppi di popolazione e d'età che vivono all'interno di una comunità.

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

In Svizzera esiste un gran numero di forme organizzative e di lavoro, di contenuti e di metodi nel campo delle attività extrascolastiche di bambini e giovani che hanno in comune le seguenti caratteristiche: la partecipazione alle attività è facoltativa; l'orientamento è rivolto agli interessi e alle esigenze, dunque al mondo e alla quotidianità dei bambini e dei giovani; i partecipanti vengono coinvolti nelle decisioni, nell'organizzazione e nella pianificazione delle attività; l'orientamento delle attività è rivolto al gruppo; i processi d'apprendimento sono aperti dal punto di vista del processo stesso e dei risultati.

⁶ Già nel messaggio concernente la LAG, FF 1988 I 641 662.

Associazioni mantello di portata nazionale

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

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

Tra queste, in virtù della loro base d'aderenti (la prima rappresenta circa 500 000 fra bambini e giovani affiliati alle strutture associative, la seconda circa 150 000 fra bambini e giovani che fruiscono delle strutture attive nel campo delle attività giovanili aperte), la FSAG e la DOJ sono i principali interlocutori della Confederazione nelle questioni concernenti l'elaborazione e lo sviluppo concettuale e legislativo delle attività extrascolastiche destinate ai giovani (cfr. n. 1.3). La FSAG, in particolare, assolve al contempo importanti funzioni di rappresentanza internazionale della gioventù svizzera attraverso la partecipazione al Forum europeo dei giovani, in cui siede in qualità di membro, l'impegno profuso in seno al Joint Council del Consiglio d'Europa e la cooperazione a iniziative del DFAE volte a far valere le istanze giovanili presso l'ONU. La portata e le strutture organizzative proprie alle associazioni mantello fanno inoltre sì che, in caso di bisogno, queste possono essere chiamate ad eseguire anche compiti di competenza della Confederazione (cfr. n. 2.6).

1.1.2.2 Le istituzioni pubbliche e il loro campo d'attività

Comuni, Cantoni e Confederazione

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

te dalla DOJ, circa un terzo di tutti i Comuni svizzeri dispone di strutture che offrono attività giovanili aperte promosse e finanziate a livello municipale.

A livello federale sono diversi i servizi che si occupano di questioni giovanili. Il coordinamento è compito del Settore Questioni dell'infanzia e della gioventù dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (cfr. n. 1.2.7).

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

Ad occuparsi di questioni legate alla promozione dell'infanzia e della gioventù nel quadro del coordinamento intercantonale è la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), cui è aggregata la Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG). Quest'ultima si riunisce due volte l'anno ed assicura lo scambio di informazioni tra gli specialisti cantonali che si occupano di promozione dei bambini e dei giovani. Alla luce delle differenze e delle lacune che esistono in Svizzera in fatto di promozione della gioventù, la CDCG caldeggia in particolare l'introduzione di standard nazionali che definiscano il quadro cui dovrebbe improntarsi un'offerta di qualità adeguata ai bisogni e ha elaborato una proposta in tal senso. In essa, la Conferenza dei delegati chiede che la promozione dell'infanzia e della gioventù venga sancita a titolo giuridicamente vincolante sia a livello comunale che a livello cantonale e che gli obiettivi politici siano fissati in linee guida o documenti programmatici⁷. All'inizio del 2010 il Comitato della CDPE ha preso conoscenza degli standard adottati.

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

La Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG) è una commissione extraparlamentare permanente da noi istituita il 5 giugno 1978, il cui mandato trova la sua base giuridica nell'articolo 4 della legge sulle attività giovanili vigente⁸, che così recita: «(1) Il Consiglio federale istituisce una commissione federale della gioventù che, per le autorità federali competenti: (a) segue la condizione giovanile in Svizzera; (b) esamina le misure adottabili; (c) prima che siano emanate importanti disposizioni di diritto federale, dà il proprio parere circa le ripercussioni che queste avranno sui giovani. La commissione può presentare proposte di propria iniziativa.» Con decreto federale del 26 settembre 2003, questo mandato è stato allargato anche ai bambini, rimanendo per altro invariato nelle linee di fondo (cfr. commento all'art. 22).

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

1.1.3.1 Evoluzione sociale e sviluppo economico

L'evoluzione sociale e lo sviluppo economico degli ultimi due decenni pongono la politica, e quindi anche la promozione dell'infanzia e della gioventù, di fronte a numerose sfide. Quelle rilevanti ai fini dell'impostazione della politica di promozione dell'infanzia e della gioventù vengono però soprattutto dalle trasformazioni

⁷ Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG), Standard per la promozione dell'infanzia e della gioventù in Svizzera, settembre 2007.

⁸ RS 446.1

intervenute nel contesto di vita dei bambini e dei giovani che illustriamo nel nostro rapporto (cfr. n. 1.1.5.1)⁹:

Fase della giovinezza

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

Sistema educativo e formativo

Per funzionare, una piazza finanziaria ed economica altamente evoluta com'è quella svizzera non può che fare affidamento su lavoratori ben formati, qualificati e motivati, il che innalza l'asticella delle esigenze cui deve rispondere il sistema educativo e formativo elvetico. Ciò che occorre fare, anche in quest'ambito, è dunque garantire un accesso non discriminatorio a posti d'apprendimento e di formazione a tutti i giovani qualificati, offrendo pari opportunità ai giovani più svantaggiati. La Confederazione e i Cantoni hanno già intrapreso diversi sforzi volti ad adeguare l'apparato educativo istituzionale ai profondi cambiamenti intervenuti sul piano professionale e nel mondo del lavoro. Da menzionare a questo proposito sono la revisione del 2002 della legge sulla formazione professionale (LFPr)¹⁰, l'introduzione nella Costituzione di un nuovo articolo sulle scuole universitarie (art. 63a Cost.) e l'armonizzazione dei cicli scolastici obbligatori nel quadro del progetto HarmoS. L'apparato educativo istituzionale mostra tuttavia i suoi limiti quando si tratta di trasmettere le cosiddette *soft skill* (cfr. n. 1.1.2), oggi tanto necessarie sul mercato del lavoro. Queste competenze non vengono necessariamente acquisite per via cognitiva, ma scaturiscono da una combinazione di esperienze, conoscenze, capacità e comportamenti. Promuovere e sostenere in modo mirato offerte di apprendimento extrascolastiche adeguate, che vadano ad integrare il sistema educativo e formativo istituzionale, è perciò di particolare importanza.

Economia globalizzata

L'economia globalizzata ha sempre più bisogno di forza lavoro che disponga di conoscenze linguistiche, esperienze professionali e competenze interculturali apprese all'estero. Il bagaglio di sapere acquisito attraverso la mobilità diventa d'altronde

⁹ Cfr. Rapporto del Consiglio federale, *loc.cit.*, pag. 7 segg.

¹⁰ RS 412.10

un requisito sempre più indispensabile per accedere ad uno spazio economico e ad un mercato del lavoro internazionalizzati e altamente tecnologici. I programmi di scambio, vuoi condotti sotto forma di soggiorno di studio o di stage professionali, vuoi nel quadro del lavoro onorifico o di attività di volontariato internazionali, danno ai giovani la possibilità di raccogliere le esperienze necessarie a compiere questo passo. La sfida cui è posta di fronte in questo campo la politica di promozione della Confederazione sta piuttosto nel garantire, anche e soprattutto ai giovani svantaggiati, una valida opera di assistenza e di collocamento.

Dinamiche migratorie

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

1.1.3.2 Principi di pari opportunità

Parità dei diritti tra uomini e donne

L'articolo 8 capoverso 3 secondo periodo della Costituzione federale sancisce, oltre all'uguaglianza di diritto di uomini e donne, anche quella di fatto nella realtà sociale e contiene il mandato generale attribuito alla legge di tradurre nei fatti il principio della parità tra i sessi.¹¹ Ne deriva per il legislatore federale, cantonale e comunale l'obbligo di sostenere offerte e istituzioni responsabili di attività extrascolastiche facilmente accessibili ad ambo i sessi e quindi atte a promuoverne la parità. Si tratterà di tenere conto delle diverse esigenze e interessi dei due sessi, rafforzandone le risorse specifiche ed evitando di ricadere negli stereotipi e nell'attribuzione tradizionale dei ruoli.

Già oggi è possibile costatare nelle associazioni giovanili e nelle istituzioni responsabili di attività extrascolastiche un'accresciuta sensibilità per le pari opportunità che si esprime non da ultimo negli statuti, nelle linee guida e nelle strutture organizzative¹². È dunque compito della Confederazione contribuire con la propria politica di promozione e il proprio sostegno a programmi che continuino a tradurre e a radicare nella prassi le pari opportunità di bambine e bambini, di giovani ragazze e ragazzi.

¹¹ Cfr. DTF 116 Ib 270, 283 Biaggini, BV-Kommentar, Art. 8, N 30 seg.

¹² Cfr. ad es. art. 10. 2 degli statuti dell'FSAG: http://www.sajv.ch/files/pdf/portraet/statuten09_f.pdf; Documento programmatico sulle attività giovanili aperte, punto 4.2: http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/ueber_Doj/broschur_grundlagen_web.pdf; Statuti (punto III) e documento di posizione «Gender» di Jungwacht Blauring Schweiz: http://www.jubla.ch/files/dokumente/statuten_neu.pdf; Organigramma e strategia (punto 2) 2011 della Cevi Svizzera: <http://www.cevi.ch/portraet> (ultima consultazione di tutte le pagine Internet: 23.07.2010).

Pari opportunità per bambini e giovani disabili

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

Dacché è stata introdotta una normativa specifica in materia di pari trattamento dei disabili (art. 8 cpv. 2 e 4 Cost; legge sui disabili¹³) i legislatori sono tenuti, tanto sul piano federale quanto su quello cantonale e comunale, ad eliminare gli svantaggi cui sono confrontati i disabili e creare condizioni quadro che contribuiscano a migliorare la loro partecipazione a tutti gli ambiti della vita sociale. Nell'attuazione di quest'obbligo un ruolo decisivo spetta, oltre che all'integrazione scolastica, anche alle attività extrascolastiche. È nell'ambito di queste, infatti, che i bambini e i giovani hanno precocemente occasione, non solo di vivere la parità e l'integrazione con gli altri, siano essi o meno disabili, ma anche di vivere la disabilità come un fatto normale.

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

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

Le attuali attività della Confederazione nel campo della promozione dell'infanzia e della gioventù si fondano sulla legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG) del 6 ottobre 1989¹⁴ che disciplina la promozione delle attività giovanili extrascolastiche d'interesse nazionale da parte della Confederazione. Va inoltre menzionata la legge federale dell'8 ottobre 1999¹⁵ sulla cooperazione internazionale in materia di educazione, formazione professionale, gioventù e mobilità che costituisce la base per la partecipazione al programma dell'UE «Gioventù in azione» (cfr. n. 1.4.2.).

Oggi, in virtù della LAG, la Confederazione sostiene le offerte e le attività di coordinamento delle associazioni mantello e delle organizzazioni d'interesse nazionale, la formazione di animatori che operano a titolo volontario o onorifico e le iniziative condotte in forma di progetti autonomi e a complemento delle regolari attività delle istituzioni che operano in ambito extrascolastico. Il sostegno avviene principalmente attraverso sussidi annuali globali e sussidi a progetti specifici, per un ammontare che negli ultimi anni è stato pari in media a 6,6 milioni di franchi. Conformemente all'articolo 1 dell'ordinanza sulle attività giovanili (OAG)¹⁶, i crediti annuali stanziati per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche sono erogati di norma per il 90 per cento come sussidi finanziari annui e per il 10 per cento come sussidi a singoli progetti. Negli ultimi due decenni, grazie a questi

¹³ RS 151.3

¹⁴ RS 446.1

¹⁵ RS 414.51

¹⁶ RS 446.11

strumenti, la LAG ha pertanto giocato un ruolo importante nella promozione delle attività giovanili extrascolastiche d'interesse nazionale.

Sul piano del diritto costituzionale, la LAG si fondava originariamente sulla delega implicita della promozione della cultura alla Confederazione¹⁷. Con la nuova Costituzione federale del 1999 l'importanza socio-politica delle attività extrascolastiche che coinvolgono bambini e giovani è stata espressamente riconosciuta anche a livello costituzionale: l'articolo 67 capoverso 2 Cost. sancisce esplicitamente la competenza finora implicita della Confederazione in materia di promozione dell'infanzia e della gioventù, dando così di riflesso una base costituzionale anche alla LAG. Conformemente a questa disposizione la Confederazione può, «a complemento delle misure cantonali, sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti». L'articolo 67 capoverso 2 Cost. accorda di conseguenza alla Confederazione una competenza parallela e sussidiaria in materia di sostegno alle attività di promozione e di partecipazione di bambini e giovani¹⁸. In quest'ambito la Confederazione può dunque agire sia integrando misure cantonali sia operare di propria iniziativa in settori coperti dai Cantoni. Non ha invece alcuna competenza per impartire ai Cantoni disposizioni vincolanti quanto all'assetto materiale delle politiche giovanili né per obbligarli ad agire in quest'ambito. L'impostazione della politica dell'infanzia e della gioventù, e con essa anche quella della promozione delle attività giovanili, rimane dunque prioritariamente un settore di competenza e d'intervento dei Cantoni e dei Comuni.

1.1.5 Necessità di rivedere la legge sulle attività giovanili

1.1.5.1 Rapporto del Consiglio federale «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù»

Il 27 agosto 2008 abbiamo adottato il rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù», in risposta ai postulati Janiak (00.3469)¹⁹ e Wyss (00.3400 e 01.3350)²⁰ e abbiamo fatto riferimento, in più punti, alla critica mossa da diversi attori all'impostazione della politica svizzera dell'infanzia e della gioventù. In particolare, vanno citati lo studio Frossard (2003),²¹ il rapporto della CFGI «*Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik*» (2000)²² e il «*Manifest für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik*» (2006) del gruppo di lavoro per la legge quadro, formato da diverse organizzazioni giovanili, dalla CFGI e dalla CDCG²³.

17 FF 1988 I 641 676

18 Cfr. Gerhard Schmid/Markus Schott, St. Galler Kommentar, Art. 67, Rz. 7, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (ed.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich ecc.*, 2^a ed., 2008.

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

20 Postulato 00.3400 Ursula Wyss – Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica e Postulato 01.3350 Ursula Wyss – Diritto di proposta per la Sessione federale dei giovani.

21 Frossard, loc. cit.

22 Documento di discussione della Commissione federale per la gioventù (oggi: CFGI): *Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik*. Aprile 2000; disponibile all'indirizzo: http://www.cfig.admin.ch/c_data/d_00_Gr_KiJupo.pdf.

23 Cfr. http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf.

Dopo aver svolto un'analisi delle basi costituzionali e di diritto internazionale e dopo aver illustrato le misure esistenti a livello federale e cantonale, siamo giunti alla conclusione che la politica dell'infanzia e della gioventù può essere ottimizzata e che le basi giuridiche vigenti vanno aggiornate al mutato quadro sociale. In particolare, la Confederazione non sfrutta a sufficienza il potenziale di prevenzione ed integrazione delle attività extrascolastiche per bambini e giovani.

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

Le misure proposte

Condividiamo però la valutazione secondo la quale nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù l'attività della Confederazione vada migliorata ed ampliata a tutto vantaggio della protezione, della promozione e dell'integrazione di tutti i bambini e giovani nella nostra società. Allo scopo proponiamo i seguenti provvedimenti: da un lato, gli attuali compiti della Confederazione in materia di protezione e diritti del fanciullo, ai sensi dell'articolo 386 CP²⁴, dovranno essere precisati e disciplinati in un'ordinanza del nostro Consiglio²⁵. Dall'altro, una revisione totale della LAG provvederà a colmare le lacune esistenti nel campo della promozione e della partecipazione. La revisione totale comprenderà i seguenti elementi fondamentali: la promozione di attività giovanili aperte e innovative, la fissazione per legge del sostegno della Confederazione alla Sessione dei giovani come forma di partecipazione politica a livello federale; il sostegno finanziario ai Cantoni nella concezione e attuazione della politica dell'infanzia e della gioventù e la promozione dello scambio di informazioni e di esperienze tra i tre livelli statali e gli attori del settore. Per garantire la maggior coerenza ed efficienza possibile alla politica federale dell'infanzia e della gioventù e per migliorare il coordinamento orizzontale, proponiamo anche una maggiore collaborazione e un più intenso scambio di informazioni tra gli organi federali competenti in materia.

Altre misure proposte nell'ambito della protezione dei giovani e della prevenzione della violenza

Nel nostro rapporto «I giovani e la violenza» del 20 maggio 2009 abbiamo completato queste proposte precisandole con una particolare attenzione alla protezione dei giovani e alla prevenzione della violenza. I due programmi nazionali da noi approvati l'11 giugno 2010 sulla base del rapporto menzionato, intitolati «I giovani e la

²⁴ RS 311.10

²⁵ Ordinanza dell'11 giugno 2010 sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti dei minori, RU 2010 2947.

violenza» e «Protezione della gioventù dai rischi dei media e competenze mediali», saranno attuati tra il 2011 e il 2015 e dovranno contribuire in maniera sostanziale a migliorare la prevenzione della violenza e la protezione dei giovani dai rischi dei media. Tratteremo inoltre il tema della strategia coordinata a livello nazionale nel campo della protezione dell'infanzia quando daremo il nostro parere in risposta al postulato Fehr 07.3725. Queste misure sono di rilevanza per il presente contesto in quanto parte della strategia complessiva della Confederazione nel campo della politica dell'infanzia e della gioventù di cui occorrerà tenere conto nel previsto scambio d'informazioni e nell'auspicata collaborazione con i Cantoni e altri attori importanti della politica dell'infanzia e della gioventù.

1.1.5.2 Le carenze della LAG

Va detto innanzitutto che gli obiettivi perseguiti con la LAG e cioè il riconoscimento e la valorizzazione delle attività giovanili extrascolastiche come importante attività culturale e sociale e l'istituzionalizzazione della partecipazione delle associazioni giovanili e del congedo giovanile (cfr. art. 329e CO) sono stati conseguiti.²⁶ La legge attualmente in vigore non riesce invece a rispondere adeguatamente a molte delle sfide poste dai più recenti mutamenti sociali ed economici allo sviluppo delle attività extrascolastiche per bambini e giovani (cfr. n. 1.1.3), nonché all'esigenza di una maggiore collaborazione tra gli attori della politica giovanile a livello federale, cantonale e comunale.

Eccessiva centralità delle associazioni giovanili

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

Orientamento poco mirato degli aiuti finanziari

Per soddisfare i requisiti necessari per percepire gli aiuti finanziari ai sensi della LAG basta che il richiedente sia principalmente dedito ad attività giovanili extrascolastiche senza scopo lucrativo e che il suo campo d'azione si estenda a più d'un Cantone oppure a una regione linguistica. La LAG consente quindi solo in misura molto limitata di subordinare gli aiuti finanziari a contenuti e strategie e rendere così efficace ed efficiente l'assegnazione dei mezzi a disposizione. Questo significa che la Confederazione ha scarsa influenza sull'orientamento tematico e sulla qualità

²⁶ FF 1988 I 641 668 s.

delle attività delle istituzioni che finanzia. Soprattutto nel caso delle sovvenzioni versate alle istituzioni più piccole si pone quindi la questione fondamentale della conciliabilità con il principio costituzionale della sussidiarietà (art. 5a Cost.) nel rapporto tra Confederazione e Cantoni e con il diritto federale in materia di sussidi.

Carenza di strumenti per la collaborazione con Cantoni e Comuni

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

1.2 La nuova normativa proposta (revisione totale della LAG)

Vista la necessità di intervenire e tenuto conto della carenza di basi giuridiche, abbiamo incaricato il DFI di elaborare proposte per una revisione totale della LAG.

La nuova normativa proposta definisce l'oggetto e l'obiettivo della LPAG, indica gli enti che hanno diritto al sostegno, i singoli ambiti della promozione e le condizioni per la concessione di aiuti finanziari e fornisce gli strumenti per la collaborazione con i Cantoni e altri attori del settore della politica dell'infanzia e della gioventù.

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

Le attività extrascolastiche forniscono, com'è generalmente riconosciuto, un contributo essenziale allo sviluppo di bambini e giovani (cfr. n. 1.1.2). Le attività extrascolastiche fungono quindi anche, in senso più ampio, da strumento di prevenzione primaria contro comportamenti problematici come il consumo di alcol e droghe, la delinquenza, la violenza, i disturbi dell'alimentazione o l'eccessivo indebitamento e permette di individuarli tempestivamente.

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

Così come si sono diversificate le condizioni di vita dei giovani, anche il loro comportamento nel tempo libero è cambiato radicalmente. Oggi molti bambini e giovani non sono più disposti ad aderire alle associazioni giovanili classiche e preferiscono

attività aperte e meno vincolanti. Ciò vale in particolare per i bambini e i giovani delle fasce sociali sfavorite o con un basso livello d'istruzione, provenienti o meno da famiglie di migranti. Da una rilevazione sulla struttura dei membri del Movimento Scout Svizzero è emerso che la percentuale dei bambini e dei giovani con genitori stranieri (3–10 per cento, a seconda dell'età) è molto bassa rispetto alla media svizzera. Lo stesso vale per altre associazioni giovanili.²⁷ Negli ultimi anni è dunque fortemente aumentata l'offerta di forme aperte e facilmente accessibili di attività per bambini e giovani. Vi hanno contribuito tra l'altro anche le associazioni giovanili stesse adoperandosi per rendere alcuni programmi e attività più accessibili ai non membri.

Con la revisione totale della LAG, la promozione dell'infanzia e della gioventù della Confederazione, oltre a promuovere come finora le attività associative, dà una crescente importanza alle attività aperte, facilmente accessibili ed innovative. La riforma introduce in particolare la possibilità di sostenere progetti nell'ambito delle attività aperte e dell'animazione socioculturale. Con la nuova legge, inoltre, la promozione della formazione e del perfezionamento degli adolescenti e dei giovani adulti attivi a titolo onorifico e volontario verrebbe estesa dalle associazioni alle attività aperte per bambini e giovani.

1.2.2 Maggiore subordinazione degli aiuti finanziari della Confederazione ai progetti

In sintonia con i principi in materia di aiuti finanziari e con l'obiettivo di rendere la promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione più efficace nella propria azione integrativa e preventiva, è previsto di potenziare la subordinazione degli aiuti finanziari al contenuto dei progetti. Mentre la LAG permette di influire sul contenuto delle attività extrascolastiche soltanto in caso di concessione di sussidi annui nel quadro di contratti di prestazioni stipulati con associazioni mantello e piattaforme di coordinamento attive in tutta la Svizzera, in futuro la Confederazione potrà emanare norme di qualità generali e stabilire priorità e obiettivi tematici per la concessione di sussidi a progetti. La nuova LPAG prevede inoltre che l'ammontare degli aiuti finanziari venga calcolato fra l'altro anche in funzione della considerazione data alle esigenze dei bambini e dei giovani con un bisogno particolare di promozione dello sviluppo, del grado di parità dei sessi e del grado di codecisione dei bambini e dei giovani.

La nuova legge sancisce infine espressamente che a tutti i bambini e giovani devono essere date le medesime possibilità di accedere liberamente alle attività extrascolastiche e che le istituzioni responsabili private devono tenere conto delle particolari esigenze di protezione della loro incolumità e di promozione del loro sviluppo. Queste condizioni generali per l'ottenimento degli aiuti finanziari della Confederazione vanno osservate in special modo in relazione alle finalità summenzionate.

²⁷ Ufficio federale della migrazione (UFM): rapporto sull'integrazione «Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz», 2006, disponibile sul sito http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0001.File.tmp/Integrationsbericht_d.pdf, p. 64.

1.2.3

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

Il campo d'applicazione della LAG comprende principalmente i bambini in età scolastica e i giovani fino al compimento del 30° anno di età.²⁸ Nella pratica però la promozione si concentra essenzialmente sulle attività rivolte ai giovani dai 16 ai 18 anni di età. Questo vale in particolare per il sostegno a progetti, nonché alla formazione e al perfezionamento dei responsabili delle attività giovanili. Visti l'evoluzione delle condizioni quadro sociali e il grande potenziale di sviluppo dei più giovani, la nuova LPAG includerà espressamente tra i destinatari i bambini nell'età della scuola dell'infanzia (4–6 anni). In questo modo, la Confederazione avrà in futuro la possibilità di sostenere finanziariamente a livello nazionale attività e progetti volti a promuovere lo sviluppo mentale, sociale ed emozionale dei bambini in età prescolastica e anche di contribuire efficacemente, in particolare, all'integrazione dei bambini socialmente svantaggiati attraverso un ambiente che li motivi e li sostenga. Oltre alle attività delle associazioni giovanili, in cui i giovani si impegnano su base volontaria in favore dei più piccoli, in questo settore rivestono una grande importanza anche le attività aperte e di animazione socioculturale offerte da adulti professionisti.

1.2.4

Promozione della partecipazione dei giovani alla politica federale

Attribuiamo grande importanza alla partecipazione politica dei giovani, anche e soprattutto perché, in un sistema politico di democrazia diretta, è particolarmente importante insegnare loro le regole democratiche e motivarli a partecipare alla vita politica. La Confederazione sostiene dunque la preparazione e lo svolgimento della Sessione federale dei giovani, che si riunisce annualmente dal 1993. La Sessione federale dei giovani, la cui organizzazione è affidata alla Federazione svizzera delle associazioni giovanili, si è affermata come importante istituzione che offre ai giovani la possibilità, a livello nazionale, di discutere di temi attuali e di elaborare richieste politiche. Nel contempo è emerso che, grazie alla sua accessibilità a giovani stranieri, la Sessione federale dei giovani è sì in grado di contribuire alla loro integrazione, ma che i giovani provenienti da fasce sociali sfavorite e con scarso livello d'istruzione o di origine straniera continuano ad essere sottorappresentati.

Con il presente disegno di legge si intende pertanto creare la base giuridica per la promozione delle possibilità di partecipazione politica a livello federale. L'obiettivo è di sfruttare meglio il potenziale di integrazione insito nella partecipazione politica. Visto che nessuna delle diverse forme di partecipazione può soddisfare tutte le esigenze, occorre combinarle per riuscire a coinvolgere il maggior numero possibile di giovani. Soprattutto per i giovani socialmente svantaggiati sono quindi necessarie misure preparatorie, accompagnatorie e d'informazione che consentano di abbattere barriere quali la mancanza d'informazioni, d'istruzione, di conoscenze linguistiche o mobilità²⁹. Le basi legali dovranno pertanto creare i presupposti necessari per per-

²⁸ FF 1988 I 641 653 669

²⁹ Cfr. Thomas Vollmer, Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz, in: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, pag. 139.

mettere di promuovere la partecipazione di giovani di ogni estrazione sociale tramite misure adeguate.

Oltre all'intenzione di creare le basi giuridiche necessarie, va sottolineata la volontà delle istituzioni politiche federali di tenere in debita considerazione gli interventi, le proposte e le richieste dei giovani. Nel contempo bisognerà badare a meglio coordinare i rapporti tra le strutture partecipative a livello federale e quelle locali e cantonali (ad esempio i parlamenti dei giovani). In tal modo i giovani politicamente impegnati avranno la possibilità di partecipare in modo costante alla formazione della volontà politica e di comprendere la ripartizione delle competenze e le interazioni tra i diversi livelli statali.

1.2.5 Finanziamento iniziale a favore dei Cantoni e collaborazione e promozione dello scambio di informazioni ed esperienze

Riteniamo giustificata la competenza primaria dei Cantoni e dei Comuni nel campo della politica dell'infanzia e della gioventù e, indipendentemente da considerazioni di diritto costituzionale, non giudichiamo pertanto opportuno emanare una legge quadro intesa come sistema di disposizioni vincolanti impartite dal legislatore federale a Cantoni e Comuni. Alla Confederazione dovrebbe invece spettare il compito di promuovere in tutta la Svizzera attività extrascolastiche, di sostenere l'armonizzazione delle politiche dell'infanzia e della gioventù dei tre livelli statali e delle organizzazioni non governative, di stimolare lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù e di garantire il coordinamento orizzontale a livello federale.

Nel suo rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù» (cfr. n. 1.1.5.1), rileviamo che l'impostazione delle politiche dell'infanzia e della gioventù e quindi la promozione delle attività extrascolastiche a livello cantonale e comunale differiscono molto tra i singoli Cantoni e Comuni. I Cantoni sembrano essere molto restii a sostenere interventi concreti di promozione dei giovani (cfr. n. 1.1.2.2.).³⁰

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

In concreto, il disegno di legge prevede che per un periodo di otto anni la Confederazione possa sostenere, a titolo di finanziamento iniziale, programmi cantonali finalizzati all'impostazione e allo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù. La limitazione della durata è giustificata in quanto l'obiettivo del sostegno è quello di motivare i Cantoni, mediante stimoli finanziari e un impulso iniziale, a sviluppare la loro politica dell'infanzia e della gioventù.

In sintonia con le finalità della revisione totale, il finanziamento iniziale sarà incentrato sulla promozione e sulla partecipazione, ma includerà anche la protezione dei bambini e dei giovani (ad es. nell'ambito dello sviluppo di una legislazione in mate-

³⁰ Cfr. Frossard, loc. cit.; Rapporto del Consiglio federale, loc. cit., pag. 22.

ria di politica dell'infanzia e della gioventù) nella prospettiva dell'auspicata definizione di una strategia e di una visione integrata delle politiche cantonali in materia.

I mezzi finanziari destinati al finanziamento iniziale verranno concessi nel quadro di un accordo contrattuale tra la Confederazione e i Cantoni. Ai fini di una collaborazione partenariale tra la Confederazione e i Cantoni, gli obiettivi saranno definiti e concordati di comune accordo tra le due parti. Il periodo di otto anni è sufficiente per dare a tutti i Cantoni che lo desiderino la possibilità di concludere un accordo con la Confederazione (cfr. n. 3.1).

Parallelamente al finanziamento iniziale, la Confederazione e i Cantoni si informeranno reciprocamente sulle attività e sugli sviluppi nel campo della politica dell'infanzia e della gioventù e rafforzeranno la collaborazione in materia allo scopo di armonizzare maggiormente le misure di politica giovanile fra di loro. Nello spirito di una cooperazione tripartita i Comuni saranno coinvolti nella collaborazione tra Confederazione e Cantoni nei limiti del necessario e del ragionevole.

A complemento, la Confederazione viene altresì incaricata di promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze e la creazione di contatti tra gli specialisti del settore. Infine, per promuovere lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù sotto il profilo qualitativo e tecnico, in futuro la Confederazione fornirà maggiori informazioni sulle forme collaudate di attività («buone pratiche»).

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

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

I principali attori della promozione dell'infanzia e della gioventù sono i Cantoni, i Comuni e le istituzioni responsabili private. Conformemente a questo principio e al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 67 capoverso 2 e dall'articolo 5a della Costituzione federale, la Confederazione assume anche con la nuova LPAG – come finora con la LAG – un ruolo integrativo. In concreto, il disegno della LPAG prevede che la Confederazione possa sostenere le attività extrascolastiche di fanciulli e giovani a livello svizzero o di regione linguistica nonché progetti d'importanza nazionale. Ne risultano le seguenti differenze rispetto alla vigente LAG:

- in futuro potranno ricevere aiuti per le strutture soltanto le istituzioni responsabili operanti in tutta la Svizzera o almeno in un'intera regione linguistica. Fra queste rientrano in particolare le associazioni giovanili classiche come il Movimento Scout, *Jungwacht Blauring*, la *Cevi* o altre organizzazioni che soddisfano il requisito della copertura nazionale o di una regione linguistica. Non si potranno invece più sovvenzionare, per esempio, organizzazioni giovanili la cui attività sia limitata ad alcuni Cantoni della Svizzera tedesca.
- Nel contempo, diversamente dalla legislazione odierna, che consente solamente di promuovere progetti nazionali e internazionali, la LPAG permette di sostenere anche progetti modello e progetti cantonali o locali, purché siano di *importanza nazionale*.

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

1.2.7 Rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale

Per quanto riguarda la politica dell’infanzia e della gioventù, l’UFAS ha in particolare il compito di sostenere lo sviluppo dei bambini e dei giovani nel quadro delle attività extrascolastiche, promuovere misure per tutelare maggiormente l’infanzia e la gioventù e rafforzare i diritti dell’infanzia, prevenire la violenza, svolgere attività strategiche per una politica globale dell’infanzia e della gioventù e coordinare le attività sul piano internazionale. Anche altre unità amministrative facenti parte di diversi servizi o dipartimenti federali si occupano, nei rispettivi ambiti di competenza, dell’infanzia e della gioventù. A parte le procedure formali come la consultazione degli uffici, non esistono oggi altre strutture o processi che permettono lo scambio di informazioni e una collaborazione costante.

Per aumentare la coerenza e l’efficienza dei provvedimenti di politica dell’infanzia e della gioventù a livello federale, è quindi necessario sistematizzare lo scambio di informazioni e con esso il coordinamento. La nuova LPAG offre un’idonea base giuridica per definire in modo vincolante il compito di coordinamento a livello federale. Nel rispetto delle attuali competenze in materia di politica dell’infanzia e della gioventù e in linea con le nostre proposte, l’UFAS – e in particolare la sua unità competente – verrà incaricato di coordinare gli interventi dei diversi organi federali e di provvedere allo scambio di informazioni ed esperienze.

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

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Procedura nell’elaborazione dell’avamprogetto

L’avamprogetto LPAG è stato preparato coinvolgendo i partner privati e pubblici della promozione dell’infanzia e della gioventù della Confederazione e consultando gli organi federali interessati. In concreto, è stato costituito un gruppo di accompagnamento, composto da due rappresentanti delle associazioni giovanili mantello (DOJ, FSAG), due rappresentanti dei Cantoni (CDPE, CDCG) e una rappresentante della CFG, che ha seguito la stesura dell’avamprogetto e del rapporto sulla consultazione con voto consultivo. Nel febbraio 2009 l’avamprogetto è stato inoltre sottoposto al parere del plenum della CFG e nell’aprile 2009 a quello dell’assemblea plenaria della CDCG. Per quanto riguarda il rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale (cfr. n. 1.2.7), nel marzo 2009 si è avuto uno scambio di opinioni informale tra gli organi federali che si occupano di questioni dell’infanzia e della gioventù (UFSP, UFSPO, UFFT, UFG, DDIP, Fedpol, SER).

1.3.1 Risultati della consultazione

La consultazione è durata dal 1° ottobre 2009 al 15 gennaio 2010. Dei 59 partecipanti ufficiali hanno risposto in 46, fra cui 25 Cantoni, 5 partiti politici e 16 organizzazioni. 48 prese di posizioni sono state presentate da partecipanti non ufficiali. I risultati della consultazione sono stati pubblicati in un rapporto.³¹

La stragrande maggioranza ha accolto favorevolmente le grandi linee dell'avamprogetto LPAG e il contestuale ampliamento dell'impegno della Confederazione nella promozione dell'infanzia e della gioventù. In particolare sono stati giudicati positivi i seguenti punti:

- il rafforzamento del potenziale di integrazione e prevenzione della promozione dell'infanzia e della gioventù attuata dalla Confederazione mediante un maggiore sostegno alle attività extrascolastiche aperte, facilmente accessibili e innovative;
- l'inclusione di bambini della scuola dell'infanzia tra i gruppi di destinatari;
- la promozione dello scambio di informazioni e di esperienze, della collaborazione con i Cantoni e dei contatti tra gli specialisti del settore;
- il rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale.

L'avamprogetto è stato invece respinto da tre Cantoni, due partiti politici, tre sezioni giovanili di partito e un'organizzazione dei datori di lavoro non figuranti fra i partecipanti ufficiali. I motivi addotti sono stati in particolare i seguenti:

- violazione dell'articolo 67 capoverso 2 Cost., dell'articolo 5a Cost. (principio di sussidiarietà) e dei principi della NPC;
- mancanza di coinvolgimento dei Cantoni quali partner nella concessione di aiuti finanziari ai Comuni e alle associazioni giovanili;
- revisione totale non necessaria; bastano modifiche puntuali della legge sulle attività giovanili; non vi dev'essere nessuna gestione strategica e tematica a favore di minoranze; il compito principale è piuttosto la promozione della gioventù in generale;
- dubbi sulla validità del progetto, considerato il programma di consolidamento della Confederazione.

Osservazioni specifiche

Le critiche vertono in particolare sui seguenti punti:

Destinatari

Due Cantoni, due partiti politici, undici organizzazioni giovanili e un'organizzazione dei datori di lavoro si sono espressi a favore di un limite di età massimo di 30 anni compiuti, come prevede l'attuale prassi secondo la LAG. Il confine tra la mera partecipazione e l'assunzione di funzioni di conduzione e di monitore da parte dei più grandi fra i giovani non è sempre così netto. Anche l'inserimento sociale e professionale spesso si conclude solo a 30 anni e comunque non sempre già a 25 anni.

³¹ Consultabile sul sito Internet della Cancelleria federale all'indirizzo <http://www.admin.ch/ch/d/gg/PC/ind2009.html#EDI>

Aiuti finanziari a singole organizzazioni per la struttura gestionale e per le attività regolari

13 tra organizzazioni giovanili e organizzazioni specializzate nello scambio di giovani, cinque partiti politici e tre Cantoni hanno respinto i prerequisiti per l'ottenimento di aiuti finanziari, ovvero un numero di membri attivi di almeno 1000 bambini e giovani o lo svolgimento di almeno 100 soggiorni all'estero individuali, in quanto considerati troppo restrittivi. Oltre alla riduzione del numero minimo di membri e di soggiorni all'estero, per questi ultimi è stato proposto di tenere conto della durata del soggiorno e della qualità dell'organizzazione.

Aiuti finanziari per la formazione e il perfezionamento

Un Cantone ha proposto che gli aiuti finanziari siano concessi non solo alle istituzioni private, ma anche ai Cantoni; un altro Cantone ancora ha avanzato la stessa richiesta per i professionisti del settore. Tre organizzazioni vorrebbero che ciò valga anche per gli adulti attivi a titolo volontario o onorifico. Cinque organizzazioni e un partito politico ritengono che il concetto usato di *responsabile di attività giovanili* sia troppo restrittivo.

Sessione federale dei giovani

Tre partiti politici e otto organizzazioni si sono dichiarati contrari alla menzione esplicita della Sessione federale dei giovani quale singolo progetto. Due Cantoni e sette organizzazioni auspicano un articolo di tenore generale sulla promozione della partecipazione dei bambini e dei giovani a livello federale, cantonale e comunale.

Aiuti finanziari a favore dei Comuni per progetti modello

Dodici Cantoni hanno criticato il mancato coinvolgimento dei Cantoni e quattro Cantoni, dieci organizzazioni e un partito politico hanno respinto la proposta perché violerebbe il principio di sussidiarietà, non definirebbe chiaramente il ruolo dei Cantoni rimarrebbe vago o non fisserebbe le dovute priorità.

Scambio di informazioni e di esperienze

Se, da un lato, la maggioranza ha accolto favorevolmente la proposta dello scambio di informazioni e di esperienze tra la Confederazione e i Cantoni, dall'altro, sono stati nove i Cantoni che hanno respinto la formulazione dell'articolo 18 capoverso 1 primo periodo dell'avamprogetto LPAG, perché farebbe pensare a un monitoraggio della politica cantonale da parte della Confederazione. Nel senso di un approccio tripartito due organizzazioni hanno chiesto il coinvolgimento delle Città e dei Comuni.

Commissione federale per l'infanzia e la gioventù

I requisiti di età (un terzo dei membri della commissione non deve superare i 30 anni d'età nel corso del mandato quadriennale) sono stati respinti da un partito politico e due organizzazioni in quanto troppo restrittivi e non attuabili.

Impostazione del finanziamento iniziale a favore dei Cantoni

Undici Cantoni e un'organizzazione padronale hanno criticato la disposizione come eccessivamente interventista, in quanto non menziona né un accordo tra la Confederazione e i Cantoni, né la preparazione comune dei contratti di prestazione, né obiettivi fissati di comune accordo. Nel caso in cui questa disposizione fosse mantenuta, è stato chiesto che si stabilisca esplicitamente che la Confederazione e i Cantoni

devono concordare obiettivi comuni e stipulare contratti di prestazione. Un Cantone e un'organizzazione dubitano della sostenibilità della regolamentazione e un Cantone la respinge come inutile. Un altro Cantone, un'organizzazione padronale e un partito politico hanno respinto la regolamentazione in quanto violerebbe la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Cinque Cantoni, un'organizzazione giovanile e un sindacato hanno invece chiesto o raccomandato di considerare o prevedere per tempo la continuazione del finanziamento iniziale oltre gli otto anni previsti nell'avamprogetto.

Parità dei diritti tra uomini e donne

Due Cantoni e una Conferenza cantonale hanno chiesto che oltre alla promozione dei bambini e dei giovani svantaggiati fosse inserita nella legge come postulato anche la parità dei diritti tra uomini e donne.

Mezzi finanziari

14 organizzazioni per l'infanzia e la gioventù, due Cantoni e quattro partiti politici hanno considerato nettamente insufficiente l'aumento previsto dei mezzi finanziari. Dieci Cantoni hanno criticato il rinvio del rapporto al programma di consolidamento della Confederazione, perché darebbe adito a dubbi sulla validità finanziaria del progetto facendolo così sembrare ipotetico.

1.3.2 Modifiche rispetto all'avamprogetto

Modifiche in base ai risultati della consultazione

Aiuti finanziari a singole organizzazioni

Il numero minimo di membri attivi necessari per la concessione di aiuti finanziari viene abbassato da 1000 a 500. Stando agli attuali valori empirici, questo minimo è sufficiente per tenere entro limiti ragionevoli il numero di organizzazioni aventi diritto. Il numero di soggiorni individuali richiesti nell'ambito degli scambi tra giovani è ridotto da 100 a 50. Parallelamente dovranno essere riconosciuti come incentivabili, oltre agli scambi internazionali, anche quelli tra le diverse regioni linguistiche della Svizzera. Si continuerà, invece, a non fare alcuna distinzione fra soggiorni brevi e scambi di durata più lunga, perché la qualità di un soggiorno generalmente non dipende dalla sua durata. Inoltre scambi brevi e scambi lunghi hanno un pubblico diverso e l'onere della selezione, preparazione e valutazione dello scambio è dato in entrambi i casi.

Con questa soluzione sarà ancora possibile sostenere soltanto organizzazioni di determinate dimensioni e con un certo raggio d'azione, rispettando al contempo il ruolo sussidiario della Confederazione.

Nel testo di legge si distingue inoltre esplicitamente tra organizzazioni giovanili a carattere associativo, organizzazioni giovanili a carattere non associativo e organizzazioni specializzate nello scambio di giovani. Le organizzazioni richiedenti potranno quindi distinguere chiaramente quali requisiti dovranno soddisfare in quanto organizzazione a carattere associativo, a carattere non associativo o specializzata nello scambio di giovani.

Aiuti finanziari per la formazione e il perfezionamento

In seguito alle critiche espresse sull'avamprogetto, al posto di *responsabile di attività giovanili* si utilizza ora una formulazione più ampia. Considerati i destinatari della legge e il ruolo sussidiario della Confederazione e tenuto conto delle limitate risorse finanziarie a disposizione, è stata mantenuta, invece, la normativa dell'avamprogetto riguardo alla limitazione degli aiuti finanziari alle istituzioni private e a ragazzi e giovani adulti fino al compimento dei 30 anni.

Partecipazione politica a livello federale (Sessione federale dei giovani)

A differenza di quanto previsto nell'avamprogetto, l'obiettivo di promuovere la partecipazione dei giovani alla vita politica a livello federale è disciplinato in maniera generale. Si rinuncia quindi alla menzione esplicita della Sessione federale dei giovani.

Aiuti finanziari ai Comuni

Rispetto all'avamprogetto è ora previsto esplicitamente che gli aiuti finanziari vengano concessi ai Comuni solo previo accordo con i Cantoni interessati.

Calcolo degli aiuti finanziari

Come criterio per il calcolo degli aiuti finanziari, oltre alla considerazione delle esigenze dei bambini e dei giovani con un particolare bisogno di promozione e alle possibilità di codecisione di questi ultimi, viene menzionato esplicitamente anche il grado di parità tra i sessi.

Scambio di informazioni e di esperienze

Rispetto all'avamprogetto vengono accentuati la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni e lo scambio reciproco di informazioni ed esperienze. Nello spirito di un approccio tripartito e nei limiti del necessario dovranno essere coinvolti anche i Comuni.

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

Il requisito in base al quale un terzo dei membri della commissione deve avere meno di 30 anni è stato allentato rispetto all'avamprogetto, in quanto questo limite di età si riferisce ora al momento dell'elezione di una nuova commissione o di elezioni suppletive. Inoltre, la quota di un terzo va ora mantenuta «nel limite del possibile».

Finanziamento iniziale a favore dei Cantoni

Rispetto all'avamprogetto è ora esplicitamente previsto che la Confederazione e i Cantoni fissino di comune accordo gli obiettivi da raggiungere. Per i contratti di diritto pubblico da stipulare tra la Confederazione e i Cantoni si dovrà inoltre evitare il termine *contratto di prestazioni* e usare invece la dicitura *accordo contrattuale*. Così facendo si potranno evitare eventuali incomprensioni sul contenuto e sull'impostazione della collaborazione contrattuale tra la Confederazione e i Cantoni.

Ulteriori modifiche

Aiuti finanziari a favore dei Cantoni per i progetti modello

A differenza di quanto previsto dall'avamprogetto, accanto ai Comuni anche i Cantoni potranno ricevere aiuti finanziari per progetti modello di rilevanza nazionale. La proposta è ragionevole perché la spinta innovativa e integrativa innescata dai progetti modello privati e comunali dovrà essere ripresa e sviluppata anche a livello cantonale. Questo può inoltre contribuire a creare nuove forme di collaborazione tra promotori di attività giovanili cantonali, comunali e privati.

Ammontare degli aiuti finanziari: nessuna eccezione alla regola del 50 per cento

Dato il grande margine discrezionale e la conseguente difficoltà di applicare nella prassi le eccezioni alla regola del finanziamento al 50 per cento, il disegno rinuncia a prevedere eccezioni. Ciò è giustificato anche dal fatto che, in base alle esperienze finora raccolte, i progetti raramente falliscono a causa della soglia del 50 per cento, che è, invece, uno strumento idoneo a contenere le spese entro i limiti del necessario.

Partecipazione a organizzazioni e costituzione di organizzazioni del settore

Per motivi di diritto formale è stato soppresso l'articolo 16 (concessione di aiuti finanziari da parte di organizzazioni di diritto privato o pubblico). Allo scopo di rafforzare la collaborazione con operatori attivi nel campo della politica dell'infanzia e della gioventù, alla Confederazione è invece conferita la competenza di partecipare a organizzazioni di diritto privato o pubblico o di costituire essa stessa organizzazioni di questo tipo per adempiere ai compiti di cui al presente disegno di legge.

A complemento di ciò e per sviluppare ulteriormente l'attuale prassi, le associazioni giovanili mantello e altre organizzazioni potranno partecipare all'esecuzione della legge.

Nessuna modifica nonostante le critiche avanzate nei confronti dell'avamprogetto

Nonostante alcune critiche alla proposta sollevate nell'ambito della procedura di consultazione, le seguenti disposizioni non sono state modificate:

Destinatari

Nel disegno di legge i limiti di età massimo e minimo sono stati mantenuti. Mentre il limite massimo di 25 anni trova la propria giustificazione nell'inserimento professionale e sociale, quello minimo è motivato dal fatto che le attività extrascolastiche presuppongono un'autonomia raggiunta di regola all'età della scuola dell'infanzia e che le associazioni giovanili offrono già oggi attività per questa fascia d'età.

Mezzi finanziari

L'aumento moderato da noi proposto nel presente messaggio corrisponde a quello dell'avamprogetto (cfr. n. 3.1) e consente un'attuazione efficace degli obiettivi della revisione nel rispetto delle condizioni quadro di politica finanziaria.

1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

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

Germania

Le basi giuridiche delle attività extrascolastiche destinate ai bambini e ai giovani nella legislazione sociale tedesca sono contenute nella legge sull'assistenza ai bambini e ai giovani (*Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG*).³² La *KJHG* definisce come settori distinti le attività giovanili, l'attività sociale per i giovani e la protezione educativa dei bambini e dei giovani (assistenza ai fini dell'educazione). Con la legge sull'assistenza ai bambini e ai giovani, la Germania dispone di una legge quadro nazionale che rispecchia, però, al contempo la struttura federale: l'attuazione delle disposizioni di legge avviene infatti a livello dei *Länder*.

A livello federale, l'organizzazione della politica dell'infanzia e della gioventù compete al Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ*). Lo strumento di finanziamento è il piano per l'infanzia e la gioventù. Con una dotazione di oltre 100 milioni di euro l'anno, il piano consente di finanziare le molteplici attività degli enti privati e pubblici incaricati di svolgere impegnativi compiti educativi e formativi nell'ambito extrascolastico. A livello federale è inoltre in vigore una dettagliata legge sulla tutela della gioventù e sono attuati vari programmi d'azione nazionali volti a migliorare la situazione e le condizioni di vita di bambini e giovani e in particolare a promuoverne l'integrazione sociale e professionale. Molti enti privati si sono associati in comunità di lavoro nazionali. Le più importanti associazioni mantello sono il *Deutsche Bundesjugendring (DBJR)*, attività giovanili, l'*Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe (AGJ)*, il *Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit* e la *Fachstelle für internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland (IJAB)*, che funge anche da agenzia nazionale per il programma UE «Gioventù in azione». Per essere costantemente aggiornato sulla situazione, il Governo federale pubblica in ogni legislatura un rapporto sull'infanzia e la gioventù. Il *Deutsches Jugendinstitut (DJI)* è l'istituto finanziato dallo Stato per la ricerca sui bambini, i giovani e le famiglie.

Austria

In Austria ad occuparsi a livello nazionale di tematiche concernenti la politica della gioventù - come l'informazione dei giovani, la loro promozione, la partecipazione, la ricerca sui giovani, il volontariato, la prevenzione e i nuovi media - è il *Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend* (Ministero federale della salute, la famiglia e la gioventù). La promozione dei giovani e le attività giovanili extrascolastiche sono però soprattutto competenza dei *Länder*. Le sezioni per la gioventù istituite presso i governi dei *Länder* hanno il compito di trasformare i provvedimenti di politica della gioventù in attività giovanili extrascolastiche. Ogni anno, in occasione delle conferenze delle sezioni per la gioventù dei *Länder*, Repubblica federale e *Länder* stessi coordinano misure ed attività. Il fondamento legale della promozione della gioventù a livello federale è rappresentato dalla pertinente legge federale (*Bundes-Jugendförderungsgesetz*), entrata in vigore nel 2001, mentre la partecipa-

³² Ottavo libro del codice sociale, SGB VIII; BGBl (gazzetta ufficiale della Germania Federale) I pag. 3134

zione è regolamentata dalla legge federale sulla rappresentanza giovanile (*Bundes-Jugendvertretungsgesetz*).³³ La prima intende promuovere misure per attività giovanili ed educative extrascolastiche, in particolare allo scopo di promuovere lo sviluppo delle competenze mentali, psichiche, fisiche, sociali, politiche, religiose ed etiche dei bambini e dei giovani al di sotto dei 30 anni. Su richiesta possono essere concessi aiuti finanziari ad organizzazioni e iniziative giovanili associative, a gruppi giovanili non organizzati in associazioni e ad enti che svolgono attività giovanili aperte. Attraverso le misure previste nella legge federale sulla rappresentanza giovanile, si intende invece garantire la difesa degli interessi della gioventù nei confronti dei decisori politici a livello federale. L'*Institut für Jugendkulturforschung* opera a livello nazionale nel campo della ricerca applicata relativa ai giovani.

Francia

Per tradizione, in Francia la promozione della gioventù e la relativa politica sono strettamente legate alla promozione dello sport. Tuttavia, in seguito ai disordini giovanili degli ultimi anni e all'acuirsi delle problematiche di emarginazione delle giovani generazioni, il Governo ha recentemente cambiato prospettiva. È stata creata, tra gli altri, una serie di progetti e misure volti alla promozione dell'occupazione e dell'integrazione dei giovani. Attualmente le misure di politica giovanile sono raccolte nel *Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives* (Ministero della gioventù e delle solidarietà attive). Al Ministero fa capo la Direzione amministrativa per la gioventù, le attività giovanili extrascolastiche e l'associazionismo (*Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative DJEPVA*). Il lavoro di questa Direzione è supportato da una rete nazionale di 100 enti decentrati a livello regionale e dipartimentale e da cinque enti d'oltremare. Il programma nazionale per i giovani ha una dotazione annua di circa 125 milioni di euro e promuove, con cinque linee di azione, l'attività delle organizzazioni e associazioni giovanili, le offerte e i progetti per i giovani e dei giovani, l'apprendimento non formale, la tutela dei giovani e la formazione e il perfezionamento di volontari e specialisti delle attività giovanili. Nel suo lavoro la Direzione amministrativa è coadiuvata dall'Istituto nazionale per la gioventù e la formazione extrascolastica (*Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire INJEP*). L'*INJEP* è un ente al servizio degli addetti ai lavori e di tutti gli altri soggetti interessati alle attività giovanili e formative. Inoltre, è attivo nel settore della ricerca sui giovani e in ambito internazionale e gestisce l'agenzia nazionale francese per il programma «Gioventù in azione».

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

Conclusioni per la Svizzera

La carrellata sulle strutture e le disposizioni di legge dei Paesi vicini nel campo delle politiche giovanili mostra come la politica dell'infanzia e della gioventù sia istituzionalizzata a livello nazionale come ambito politico a se stante indipendentemente

³³ BGBl. (gazzetta ufficiale austriaca) I n. 126/2000 e BGBl. I n. 127/2000.

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

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

1.4.2 Sforzi dell'UE, del Consiglio d'Europa e dell'ONU

Collaborazione in seno all'Unione europea

La cooperazione in materia di politica della gioventù tra gli Stati membri dell'UE si è intensificata con la pubblicazione, nel 2001, del libro bianco «Un nuovo slancio per la gioventù europea», a sostegno del processo di unificazione europea e per far fronte ai rivolgimenti economici e sociali con una forte politica comune per i giovani e dei giovani. Da allora, nel settore della gioventù si applica il metodo di coordinamento aperto (MCA) con le quattro priorità della *partecipazione, dell'informazione, del volontariato e del miglioramento della conoscenza delle questioni riguardanti i giovani*. Nel contempo, l'UE promuove l'integrazione sociale ed occupazionale dei giovani attraverso il cosiddetto Patto europeo per la gioventù, nel quadro della strategia di Lisbona, e ha recentemente deciso di includere maggiormente le questioni giovanili in altri campi della politica. In una comunicazione dell'aprile del 2009³⁴, la Commissione europea propone un quadro nuovo e più incisivo per la cooperazione in materia di politica della gioventù nell'UE. La Commissione ha sostanzialmente un doppio approccio: la messa a disposizione di maggiori risorse per sviluppare i settori della politica che concernono in modo particolare i giovani e la promozione diretta dei giovani, come investimento sul futuro, per rinnovare la società e contribuire a realizzare i valori e gli obiettivi europei.

Nel campo della promozione dell'infanzia e della gioventù, l'UE, col programma d'azione «Gioventù in azione» (2007–2013), dispone di uno strumento valido e ben conosciuto per favorire la partecipazione dei giovani e l'informazione reciproca e la collaborazione tra organizzazioni giovanili e attori statali in Europa. Dopo aver

³⁴ Una strategia dell'Unione europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità. Un nuovo metodo di coordinamento aperto per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù. COM(2009) 200.

partecipato indirettamente, per anni, al programma «Gioventù per l'Europa» e «Gioventù in azione», a partire dal 2011 la Svizzera parteciperà a pieno titolo a quest'ultimo, visto che il Parlamento ha approvato il relativo accordo bilaterale³⁵. La «ch Fondazione per la collaborazione confederale» fungerà da agenzia nazionale per questo programma europeo. La partecipazione dei giovani, delle organizzazioni giovanili e degli specialisti di attività per i giovani alle azioni del programma dell'UE per la gioventù (scambi, servizi di volontariato, seminari, progetti) e la possibilità per le autorità locali di partecipare a scambi con altri Paesi, rappresentano in Svizzera un grande arricchimento per le attività extrascolastiche di fanciulli e giovani, soprattutto a livello locale e cantonale. Le autorità locali sono per altro citate espressamente come gruppo destinatario del programma, il cui obiettivo principale sono la partecipazione e l'integrazione dei giovani.

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

Attivo nel campo giovanile dal 1972, il Consiglio d'Europa vanta un elenco notevole di contributi e successi nello sviluppo di una politica europea della gioventù e offre sostegno ai propri Paesi membri, in forma di *policy review*, nello sviluppo di politiche nazionali per i giovani. Per i volontari responsabili di attività giovanili, i professionisti del settore e i collaboratori di amministrazioni pubbliche di ogni livello sono disponibili numerose opportunità di formazione, perfezionamento e scambio. Con la Fondazione europea per la gioventù, il Consiglio d'Europa dispone di uno strumento per il sostegno finanziario delle organizzazioni giovanili e di progetti internazionali per i giovani. L'obiettivo di fondo è quello di contribuire ad elevare lo standard delle attività e della politica per la gioventù in Europa. Il Consiglio d'Europa promuove una politica dell'infanzia e della gioventù che pone in primo piano la partecipazione dei giovani e utilizza esso stesso il cosiddetto modello del *co-management* per i propri processi decisionali: in un comitato congiunto (*joint council*) siedono sia rappresentanti dei giovani sia rappresentanti dei Paesi membri e decidono insieme le attività annuali e i temi fondamentali per il Consiglio d'Europa nell'ambito della gioventù.

La Svizzera si avvale regolarmente di quanto offre il Consiglio d'Europa, partecipando, a livello di rappresentanti di Governo, alle riunioni del *Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ)*, che si tengono due volte l'anno. Dal 2006 al 2007 ha partecipato alla campagna del Consiglio d'Europa «tutti diversi – tutti uguali». Il Consiglio d'Europa ha confermato le proprie attività nell'ambito della politica per la gioventù approvando l'Agenda 2020 in occasione dell'ottava Conferenza dei Ministri per le politiche giovanili, tenutasi il 10–11 ottobre 2008 a Kiev. Con ciò e con la risoluzione del Comitato dei Ministri del 25 novembre 2008³⁶ gli obiettivi e i contenuti della politica giovanile a livello di Consiglio d'Europa sono quindi stati definiti per i prossimi anni. Nel quadro della presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, l'UFAS ha svolto, unitamente alla FSAG, una conferenza sul tema della «Promozione della politica della gioventù in Europa» il 28 aprile 2010.

³⁵ FF 2010 1887

³⁶ http://www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/8_CEMRY_CM_resolution2008_23_en.asp

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

Il *World Programme of Action for Youth (WPAY)*, in essere dal 2000 e adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, comprende direttive politiche generali e linee guida di natura pratica per le politiche della gioventù nazionali e le misure di sostegno internazionali al fine di migliorare in tutto il mondo la situazione delle giovani generazioni. I temi principali del programma risiedono in tre ambiti: «formazione ed economia», «i giovani come cittadini attivi» e «salute e benessere dei giovani». Con una risoluzione del 2005, le Nazioni Unite invitano i propri Paesi membri a sviluppare politiche della gioventù integrate che promuovano la partecipazione sociale e politica e l'impegno volontario dei giovani e, a questo scopo, hanno dichiarato il 2010 Anno internazionale della gioventù.

Con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo da parte della Svizzera nel 1997, si è posta una base importante per lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera (cfr. n. 1.1.1 e 4.2): alle sue disposizioni fa riferimento in particolare il nostro rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù» (cfr. n. 1.1.5.1). Attualmente la Svizzera sta elaborando il secondo e il terzo rapporto statale sull'attuazione della Convenzione sul suo territorio.

1.5 Attuazione

Con la possibilità di vincolare il versamento di aiuti finanziari al rispetto di norme di qualità e di fissare tematiche e obiettivi per la concessione di aiuti finanziari per progetti specifici, il disegno di legge ci conferisce importanti strumenti di gestione per l'attuazione della legge. Da regolamentare in un'ordinanza del Consiglio federale saranno inoltre soprattutto i dettagli della procedura per la concessione e il calcolo degli aiuti finanziari a favore delle istituzioni private. La responsabilità per l'esecuzione, segnatamente anche per i citati strumenti di gestione, spetterà all'ufficio federale competente (UFAS). Nel quadro delle proprie competenze, l'UFAS si occuperà anche dell'approfondimento della collaborazione con i Cantoni, i Comuni e le istituzioni private.

Allo scopo di semplificare e ottimizzare l'assegnazione degli aiuti finanziari, la LPAG costituisce la base giuridica necessaria per conferire la competenza di concedere aiuti finanziari a organizzazioni di diritto privato o pubblico.

L'UFAS valuta periodicamente l'appropriatezza e l'efficacia dei provvedimenti e degli aiuti finanziari concessi.

1.6 Interventi parlamentari

Proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

Nel suo postulato del 23 giugno 2000 (00.3400) «Migliorare la partecipazione dei giovani alla vita politica» la consigliera nazionale Ursula Wyss chiede l'adozione di misure volte a rafforzare la partecipazione politica dei giovani. La presente revisione totale della LAG crea basi legali esplicite per il sostegno di enti a livello federale che promuovono la partecipazione dei giovani alla vita politica e mette a disposizione gli

Art. 1 Oggetto

Let. a–b

Facendo riferimento ai tre principi della politica dell'infanzia e della gioventù (cfr. n. 1.1.1) e al titolo, risulta dalle *lettere a e b* che l'oggetto precipuo della nuova legge sulle attività giovanili e dell'infanzia sono la promozione e la partecipazione. I singoli settori di promozione sono disciplinati nelle sezioni 2 e 3 (art. 6–11).

Come nella LAG in vigore, l'aggettivo «extrascolastico» segnala che le attività di fanciulli e giovani promosse dalla Confederazione hanno luogo, anche a livello temporale, al di fuori della scuola. Si intendono nella fattispecie tutte le attività di promozione dello sviluppo svolte a complemento dell'istruzione scolastica e prescolastica con il sostegno di iniziative private o pubbliche.³⁸ Concretamente, si tratta di promuovere, al di fuori dell'apprendimento formale in un istituto d'istruzione o di formazione, varie esperienze d'apprendimento non formali (cfr. n. 1.1.2). Parallelamente, l'aggettivo «extrascolastico» assume anche una connotazione politico-giuridica, con un chiaro riferimento alla mancanza di competenze della Confederazione in ambito scolastico.³⁹

Non rientrano nella promozione dell'infanzia e della gioventù ai sensi del disegno di legge LPAG le offerte di custodia di bambini facoltative o disposte dalle autorità e prestate da famiglie e istituzioni, come doposcuola, asili nido, famiglie e strutture d'accoglienza. Mentre in questo caso la questione dell'autorizzazione è disciplinata dalla nuova ordinanza sull'assistenza di minori⁴⁰, il sostegno finanziario alla custodia volontaria complementare alla famiglia in asili nido, doposcuola e famiglie diurne fa capo alla legge federale del 4 ottobre 2002⁴¹ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. A differenza di dette normative, la promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione comprende anche offerte di attività extrascolastiche destinate ai fanciulli della scuola materna (cfr. n. 1.2.3 e art. 4).

Let. c–d

A differenza delle lettere a e b, la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni sancita dalle lettere c e d in virtù degli articoli 44 capoverso 1 e 67 capoverso 2 Cost. comprende, oltre alle attività extrascolastiche, anche tutti i settori della politica dell'infanzia e della gioventù. Lo stesso vale per la promozione dello scambio di informazioni e di esperienze e lo sviluppo delle competenze (lett. d). Le lettere c e d sono precisate negli articoli 18–21 e 26.

Art. 2 Scopo

La seconda parte della frase introduttiva e le *lettere a–c* stabiliscono tre obiettivi interdipendenti della LPAG in relazione ai bambini e ai giovani. In questo senso, le *lettere b e c* si rifanno alla dicitura dell'articolo 41 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale. In considerazione di uno degli obiettivi del disegno di legge, ossia sfruttare maggiormente il potenziale integrativo e preventivo delle attività extrasco-

³⁸ Cfr. Gerhard Schmid/ Markus Schott, loc. cit., n. marg. 7. 7.

³⁹ Cfr. FF **1988** I 641 653

⁴⁰ RU ...; FF **2010** 4478

⁴¹ RS **861**

lastiche (cfr. n. 1.2.1), si annette particolare importanza al sostegno dell'integrazione sociale, culturale e politica.

Art. 3 Accesso non discriminatorio alle attività extrascolastiche

Quale importante condizione per il raggiungimento dello scopo esposto nell'articolo 2, l'articolo 3 stabilisce il principio della parità di opportunità in relazione all'accesso alle attività extrascolastiche. Le istituzioni responsabili delle attività extrascolastiche sono invitate ad adottare attivamente provvedimenti per consentire l'accesso alle loro offerte e attività a tutti, in particolare ai fanciulli e ai giovani svantaggiati. Le fattispecie di discriminazione (ad eccezione dello statuto di soggiorno) si basano sull'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale e sono di notevole importanza in vista della concretizzazione di quanto esposto all'articolo 41 capoverso 1 lettera g Cost.⁴² Si tratta di caratteristiche non o difficilmente modificabili, che sulla scorta dell'esperienza storica e dell'attuale realtà sociale rappresentano punti di partenza per la formazione di pregiudizi. Se il termine «origine» si riferisce alla provenienza geografica, etnica, nazionale o culturale di una persona, il concetto di «appartenenza sociale» indica nel presente contesto bambini e giovani svantaggiati a causa di povertà, disoccupazione o dell'appartenenza a fasce sociali con scarso livello d'istruzione e socialmente sfavorite.⁴³ Nel presente contesto la fattispecie di discriminazione «statuto di soggiorno» assume importanza soprattutto in relazione a bambini e giovani senza regolare statuto di soggiorno (i cosiddetti *sans papiers*).

In attuazione degli obiettivi sanciti negli articoli 2 e 3, oltre al finanziamento delle attività rivolte a tutti i bambini e giovani, la Confederazione potrà sostenere finanziariamente anche le offerte e attività indirizzate a gruppi di destinatari specifici (ad es. bambini, bambini disabili o giovani con *background* migratorio). Una promozione di questo genere può contribuire a garantire le pari opportunità a bambini e giovani svantaggiati, soprattutto nella prospettiva della loro integrazione sociale e professionale, e a eliminare le discriminazioni esistenti, il che corrisponde in tutto e per tutto all'obiettivo della revisione totale (cfr. n. 1.1.3.2, 1.2.1).

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

Art. 4 Gruppi di destinatari

I destinatari delle misure di promozione della Confederazione nel quadro della LPAG sono i bambini e i giovani. Il termine «giovani» si riferisce anche ai giovani adulti. A differenza della LAG in vigore, nella nuova legge i gruppi di destinatari vengono definiti in base all'età.

Mentre la legge in vigore è applicabile solo ai bambini in età scolastica,⁴⁴ considerati la prassi delle associazioni giovanili e l'elevato potenziale integrativo e preventivo della promozione dell'infanzia, il disegno di legge LPAG raccomanda di esten-

⁴² Cfr. Bigler-Eggenberger, St. Galler Kommentar, Art. 41 Rz. 80, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich ecc., 2^a ed., 2008.

⁴³ Cfr. Biaggini, BV-Kommentar, Art. 8, N 24.

⁴⁴ Cfr. FF 1988 I 641 669

dere il gruppo di destinatari ai bambini della scuola dell'infanzia. Determinante è l'inizio della scuola dell'infanzia e quindi l'acquisizione di una prima forma di autonomia. Dato che diversi Cantoni non hanno aderito al Concordato HarmoS e la fascia d'età della scuola dell'infanzia continuerà a variare a seconda dei Cantoni, si dovrà rinunciare a una definizione esatta dell'età. Nei diversi Cantoni varierà quindi anche il limite di età minimo dei destinatari della LPAG.

In virtù della *lettera a* ciò significa, rispetto alla prassi d'applicazione della vigente LAG, un abbassamento di cinque anni del limite d'età massimo, visto che, secondo le direttive per il calcolo degli aiuti finanziari ai sensi della LAG valide dal 1° gennaio 2005, fa stato il compimento del 30° anno d'età.⁴⁵ Un abbassamento del limite d'età massimo del gruppo di destinatari appare giustificato, dato che a 30 anni la formazione professionale e gli studi sono conclusi, e l'inserimento sociale e professionale è già avvenuto.⁴⁶ Il limite di 25 anni rientra tra l'altro nel quadro delle leggi cantonali di politica della gioventù e delle regolamentazioni giuridiche estere. Le leggi specifiche dei Cantoni Friburgo, Vallese e Giura, per esempio, considerano «giovani» le persone comprese nella fascia d'età tra i 18, rispettivamente i 13, e i 25 anni,⁴⁷ mentre la legge tedesca si riferisce a «chi non ha ancora compiuto 27 anni.»⁴⁸

Conformemente al disciplinamento del congedo per attività giovanili extrascolastiche (congedo giovanile) secondo l'articolo 329e CO, è giustificato mantenere ai sensi della *lettera b* il 30° anno d'età compiuto quale limite d'età massima per il secondo gruppo di destinatari.

Il limite d'età massimo è importante in particolare per la concessione di aiuti finanziari per progetti che fungono da modello o incentivano la partecipazione (art. 8 e 11), per la struttura gestionale e le attività regolari di organizzazioni giovanili operanti a livello nazionale o di regione linguistica (art. 7), per le offerte di formazione e perfezionamento (art. 9) e per i programmi cantonali secondo l'articolo 26.

Art. 5 Definizioni

Ai sensi della *lettera a*, le attività extrascolastiche comprendono l'intera offerta di attività associative e aperte con bambini e giovani, come pure iniziative giovanili e forme che si basano su progetti. L'espressione «attività giovanile aperta» designa un concetto riconosciuto in ambito sociale che si riferisce a una determinata forma di attività extrascolastica (cfr. n. 1.1.2)⁴⁹. Le attività extrascolastiche aperte sono spesso definite «facilmente accessibili» per sottolineare il fatto che possibili ostacoli (p. es. esigenze in termini di competenze individuali dei bambini e dei giovani partecipanti o condizioni e strutture organizzative prettamente formali) vengono limitati a un minimo, in modo da consentire a tutti i fanciulli e i giovani di partecipare. Dalla *lettera a* risulta chiaro che anche le attività extrascolastiche associative, non solo quelle aperte, comprendono offerte facilmente accessibili. Anche il concetto di «facilmente accessibili» è comunemente utilizzato in campo sociale.

⁴⁵ Direttive del Dipartimento federale dell'interno del 1° gennaio 2005 per il calcolo degli aiuti finanziari secondo la LAG. Cfr. tuttavia FF 1988 I 641 669.

⁴⁶ Cfr. FF 1988 I 641 669

⁴⁷ Friburgo: art. 26 cpv. 2 Jugendgesetz, SGF 835.5; Vallese: art. 1 cpv. 3 Jugendgesetz, SGS 850.4; Giura: art. 2 cpv. 3 Loi sur la politique de la jeunesse, RSJU 853.21.

⁴⁸ § 7 cpv. 1 n. 4, v. sopra nota 32.

⁴⁹ Già in FF 1988 I 641 657

L'elenco «associazioni, organizzazioni o gruppi privati» di cui alla *lettera b* riprende l'articolo 3 dell'attuale LAG e tiene conto del fatto che le istituzioni responsabili private sono strutturate in modo molto differente. Anche se la maggior parte delle istituzioni è organizzata nella forma giuridica dell'associazione ai sensi degli articoli 60 e seguenti del Codice civile, il campo d'applicazione della legge deve continuare a estendersi⁵⁰ anche ai gruppi che si costituiscono temporaneamente per un determinato scopo, per esempio la realizzazione di un unico progetto.

Grazie alla definizione del concetto di «progetti d'importanza nazionale» di cui alla lettera c risulta chiaro che, a differenza della legislazione in vigore (art. 9 cpv. 1 LAG), il sostegno della Confederazione non si limita a progetti nazionali e internazionali.

Art. 6 Disposizioni generali

Le *lettere a e b* corrispondono alla legge attualmente in vigore, mentre la *lettera c* concretizza l'obbligo costituzionale della Confederazione (art. 11 cpv. 1 Cost.) di prendere in considerazione le esigenze di protezione e promozione dello sviluppo di fanciulli e giovani nell'applicazione della presente legge, segnatamente al momento di decidere in merito alla concessione di aiuti finanziari a istituzioni responsabili private.

La seconda metà della *lettera a* disciplina espressamente, in sintonia con il principio di legalità e a favore di una maggiore certezza del diritto, l'attuale prassi secondo la quale anche le organizzazioni di adulti che svolgono programmi nel campo delle attività extrascolastiche coinvolgendo bambini e giovani vengono riconosciute come istituzioni responsabili private secondo la LAG.⁵¹ Tra queste, troviamo i gruppi giovanili in seno ai sindacati, alle associazioni del personale e alle organizzazioni tematiche, per esempio per la protezione della natura.

La *lettera c* chiarisce alle istituzioni responsabili private in questione che, nel quadro della promozione delle attività extrascolastiche di bambini e giovani, la Confederazione è legata ai precetti costituzionali. Per l'interpretazione dell'articolo 11 capoverso 1 della Costituzione federale va considerata in particolare la Convenzione sui diritti del fanciullo.⁵²

In tale contesto, occorre rinviare anche all'articolo 35 della Costituzione federale, secondo il quale lo Stato, indipendentemente dalla natura giuridica e dalla forma del suo operato, quindi anche nella gestione di prestazioni, deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli.⁵³ La Confederazione è perciò costituzionalmente obbligata a escludere dagli aiuti finanziari le organizzazioni e i gruppi le cui attività non sono conformi ai diritti fondamentali. Il riferimento è in particolare ad associazioni religiose o politiche estremiste, settarie e discriminanti (basate per esempio su idee razziste o sessiste). La decisione in merito all'eventuale violazione del divieto di discriminazione, dei diritti del fanciullo o della dignità umana viene presa sulla scorta del caso concreto e in base alla Costituzione federale e alle pertinenti convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, vincolanti per la Svizzera.

⁵⁰ FF 1988 I 641 670

⁵¹ FF 1988 I 641 670

⁵² DTF 126 II 391 consid. 5d.

⁵³ Cfr. Biaggini, BV-Kommentar, Art. 35, N 5 segg., 9 segg.

Cpv 2

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

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

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

Cpv. 1

I criteri da soddisfare elencati nelle *lettere a-c* rispecchiano la prassi attuale. Le piattaforme di coordinamento si distinguono dalle associazioni mantello per il fatto che le piattaforme raggruppano diverse organizzazioni in vista di conseguire un obiettivo comune e l'adesione è di regola più eterogenea e le strutture organizzative sono più aperte. Uno degli obiettivi primari delle associazioni mantello invece è la tutela degli interessi delle associazioni e delle organizzazioni che vi aderiscono.

Cpv. 2

Attualmente circa 110 organizzazioni giovanili ricevono un sostegno globale annuo. Va sottolineato che si tratta in parte di piccole organizzazioni che non soddisfano le condizioni concernenti la portata nazionale e la base di membri e il cui sostegno va contro il principio del ruolo sussidiario della Confederazione (cfr. n. 1.2.6). In futuro, la concessione di aiuti finanziari per strutture e attività regolari dovrà essere disciplinata da criteri chiari.

In virtù della *lettera a*, in futuro, le organizzazioni giovanili attive soltanto a livello regionale o in singoli Cantoni potranno essere escluse dal sostegno della Confederazione (cfr. n. 1.2.6).

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

La *lettera c*, numeri 1-4, definisce i principali settori d'attività delle organizzazioni per l'infanzia e la gioventù. Affinché le attività riportate possano essere considerate attività regolari, a differenza dei progetti o attività a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 7, è necessario che si tratti di attività statutarie che non si svolgono solo una volta all'anno, bensì a intervalli più brevi o costantemente. Solo in questi casi è giustificato concedere aiuti finanziari per strutture gestionali fisse e i costi ad esse legate (ad es. personale, infrastruttura)⁵⁴. Non è sufficiente che un'organizzazione svolga, ad esempio, una manifestazione all'anno (ad es. un festival musicale) per usufruire degli aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 7.

⁵⁴ Cfr. anche messaggio concernente la LAG, FF 1988 I 641 672.

La lettera d, numeri 1-3, infine, sancisce le condizioni minime che devono essere soddisfatte riguardo al numero di membri, ai destinatari o al numero di scambi per ottenere aiuti finanziari in quanto singola organizzazione operante nel campo delle attività extrascolastiche. Fondamentalmente, da un'organizzazione attiva a livello nazionale o di regione linguistica si esige che le attività si estendano almeno a un'intera regione linguistica e che un numero significativo di bambini e giovani possa beneficiare delle offerte. Quest'ultima condizione è considerata soddisfatta se un'organizzazione conta almeno 500 bambini e giovani come membri attivi (numero 1) o se, in quanto organizzazione nazionale di scambio di giovani, organizza annualmente almeno 50 soggiorni all'estero (dall'estero alla Svizzera e dalla Svizzera all'estero) o in un'altra regione linguistica svizzera (numero 3).

Nel caso delle organizzazioni a carattere non associativo per cui a causa della forma organizzativa (ad es. fondazione) o della natura dell'offerta – ad es. nell'ambito delle attività giovanili aperte – non è prevista un'adesione formale, la concessione di aiuti finanziari dipende dai criteri cumulativi elencati al numero 2. Diversamente dalle organizzazioni a carattere associativo (numero 1) o dalle organizzazioni specializzate nello scambio di giovani (numero 3), per le organizzazioni di cui al numero 2 non è possibile fornire cifre assolute, poiché è difficile determinare con esattezza il numero di bambini e giovani raggiunti e perché mancano valori empirici. L'entità del numero di bambini e giovani effettivamente raggiunti, va tuttavia sempre stimata nel contesto delle attività regolari e del requisito della copertura nazionale o di una regione linguistica dell'attività.

Va sottolineato che le associazioni mantello, le piattaforme di coordinamento e le singole organizzazioni sono chiamate non solo ad offrire attività per bambini e giovani, bensì anche ad assegnare funzioni di conduzione e di sostegno a un numero importante di giovani in seno alle loro strutture direttive ed esecutive ai sensi della presente legge (art. 4).

Art. 8 Aiuti finanziari per progetti d'importanza nazionale che fungano da modello e favoriscano la partecipazione attiva dei giovani

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

Cpv. 1

La lettera a stabilisce che gli aiuti finanziari possono essere concessi a progetti dotati di potenziale innovativo. I progetti che fungono da modello contribuiscono sensibilmente all'innovazione delle forme e dei metodi delle attività extrascolastiche.⁵⁵ Affinché tale condizione sia data, deve essere garantita la trasferibilità dei risultati del progetto. Gli attori coinvolti devono di conseguenza occuparsi del necessario scambio di informazioni, conoscenze ed esperienze. Fondamentalmente, dai progetti che fungono da modello ci si attende un effetto duraturo e a lungo termine.

⁵⁵ FF 1988 I 1 641 672

Ai sensi della *lettera b* saranno sostenuti solo i progetti nei quali bambini e giovani forniscono un contributo essenziale all'avvio, alla pianificazione e all'attuazione. Per i progetti che incentivano la partecipazione e sono pianificati e realizzati esclusivamente da bambini e giovani – le cosiddette iniziative giovanili – le procedure amministrative per la presentazione della richiesta, la concessione degli aiuti e i criteri di valutazione devono essere per quanto possibile semplificati.

Cpv. 2

Alla base della subordinazione degli aiuti finanziari al contenuto dei progetti (cfr. n. 1.2.2) vi è l'idea che il potenziale innovativo della promozione di progetti possa essere rafforzato se diverse istituzioni pianificano e realizzano in contemporanea progetti vertenti su un tema simile. Affinché la promozione di progetti possa considerare le forme e i metodi più svariati di attività extrascolastiche, non tutti i sussidi devono essere vincolati al contenuto.

Art. 9 Aiuti finanziari per la formazione e il perfezionamento

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

Ai sensi dell'articolo 9, devono continuare a essere sostenute anche le offerte di formazione delle associazioni giovanili svolte in conformità alle prescrizioni di Gioventù e Sport (G+S).⁵⁶ Le associazioni giovanili formano responsabili di attività giovanili che svolgono e dirigono campi G+S nei loro gruppi cantonali, regionali e locali nella disciplina sport di campo/*trekking*. I corsi di lingua e campi G+S sono sovvenzionati dalla Confederazione mediante gli organi d'esecuzione cantonali nel quadro di Gioventù e Sport.

Oltre all'impegno a titolo volontario o onorifico di bambini e giovani e all'attività di professionisti, anche volontari adulti contribuiscono alle offerte di attività extrascolastiche. Conformemente al principio secondo cui i giovani conducono attività giovanili, la legge non prevede la promozione della formazione o del perfezionamento sistematici di questi adulti. Nell'ambito delle loro attività, le associazioni mantello e le singole organizzazioni possono però fornire impulsi a favore della formazione di volontari adulti.

Cpv. 1

Il capoverso 1 sancisce espressamente che anche in futuro il sostegno a offerte di formazione e perfezionamento sarà limitato a istituzioni private. Parimenti, il sostegno non è concesso per la formazione e il perfezionamento di professionisti delle attività extrascolastiche. Ai sensi del rafforzamento della promozione di forme aperte e innovative di attività extrascolastiche, il sostegno alla formazione e al perfezionamento dovrà ora invece concernere anche i giovani che si occupano di attività giovanili e dell'infanzia aperte. Affinché questo obiettivo risulti chiaro, nella

⁵⁶ Legge federale che promuove la ginnastica e lo sport, RS 415.0, art. 7 segg.; al momento, la legge è sottoposta a revisione totale, cfr. FF 2009 7113.

legge al posto del termine *responsabile di attività giovanili* (cfr. art. 7 OAG) viene usata un'espressione meno definita e più aderente alla molteplicità delle attività giovanili associative e aperte in cui oggi si impegnano i giovani.

Art. 10

Cpv. 1

L'articolo 10 crea le basi legali che consentono alla Confederazione di promuovere le diverse forme di partecipazione e d'iniziativa politica a livello federale. Ne è un esempio attuale la Sessione federale dei giovani, la quale, finanziata dalla Confederazione dal 1993, viene svolta a intervalli regolari (cfr. n. 1.2.4).

Cpv. 2

L'obbligo sancito nel capoverso 2 concerne segnatamente i giovani appartenenti a fasce sociali svantaggiate con un basso livello d'istruzione, provenienti o meno da famiglie di migranti (cfr. anche l'art. 14 cpv. 1 lett. d), finora chiaramente sottorappresentati tra i partecipanti alla Sessione federale dei giovani, nonché i giovani disabili.

Art. 11

Cpv. 1

Con il sostegno finanziario ai Cantoni e ai Comuni si intende da un lato tenere conto del ruolo centrale svolto dai Comuni come promotori di attività extrascolastiche (cfr. n. 1.1.2.1 e 1.1.2.2), dall'altro, nell'ottica della promozione dell'innovazione, dare anche ai Cantoni, in quanto partner principali della Confederazione, la possibilità di usufruire degli aiuti finanziari.

Cpv. 2

Tenendo conto della struttura federale e considerata l'importanza rivestita dai progetti modello comunali per l'impostazione delle politiche cantonali di promozione giovanile, il sostegno della Confederazione va concordato previamente con il Cantone interessato. Il sostegno a singoli progetti deve essere accordato in sintonia con i provvedimenti di politica giovanile cantonali per creare un plusvalore per l'intero Cantone e possibilmente anche al di là dei suoi confini.

Art. 12 Principio

Cpv. 1

L'introduzione di una riserva relativa al credito risponde alle esigenze della politica finanziaria (art. 7 lett. h della legge sui sussidi⁵⁷) e chiarisce che si tratta nella fattispecie di aiuti finanziari discrezionali sui quali non può essere fatto valere alcun diritto e il cui importo è determinato ogni anno dal Parlamento nel quadro dell'approvazione dei crediti.

⁵⁷ Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSu), RS **616.1**.

Cpv. 2

Con quanto stabilito al capoverso 2 si garantisce che i fondi federali siano impiegati con efficacia ed efficienza ai sensi della legge sui sussidi. Le prescrizioni della Confederazione dovrebbero altresì incoraggiare le istituzioni a formulare criteri di qualità per il loro lavoro, contribuendo allo sviluppo qualitativo delle offerte e delle attività extrascolastiche. Nella formulazione di norme di qualità e nel controllo del loro rispetto, va considerato che le attività extrascolastiche sono in gran parte svolte a titolo volontario o onorifico da fanciulli, giovani e giovani adulti non professionisti.

Art. 13 Ammontare degli aiuti finanziari

L'articolo 13 corrisponde a quanto esposto nell'articolo 6 capoverso 1 LAG e sancisce il principio della sussidiarietà degli aiuti finanziari federali (cfr. anche l'art. 1)⁵⁸. Con la regola del 50 per cento i richiedenti sono tenuti a fornire un'adeguata prestazione propria e a reperire altre fonti di finanziamento⁵⁹. Secondo l'articolo 7, lettere c e d della legge sui sussidi, l'adeguatezza della prestazione propria deve essere commisurata alla capacità economica del richiedente. Quanto disposto non vale tuttavia per gli aiuti finanziari ai Cantoni (art. 11 e 26), dato che con la NPC il criterio della forza finanziaria dei Cantoni non gioca più alcun ruolo nel calcolo dei contributi federali.⁶⁰

Art. 14 Calcolo degli aiuti finanziari

Nel caso concreto, la rilevanza dei singoli criteri elencati alle *lettere a–g* dipende dal settore (p. es. progetti che incentivano la partecipazione o la formazione di giovani responsabili o di assistenti di attività giovanili) e dall'istituzione responsabile richiedente (p.es. Comune o organizzazione giovanile) e va disciplinata nei dettagli nelle disposizioni d'esecuzione (cfr. cpv. 2). Dalla frase introduttiva del capoverso 1 si evince che non si tratta di un elenco completo: possono essere considerati altri criteri, come il particolare interesse della Confederazione per un progetto.

Le *lettere a, b, f* corrispondono al disciplinamento in vigore (art. 5 cpv. 2 LAG). Se la lettera a è importante in particolare per gli aiuti finanziari alle strutture gestionali ai sensi dell'articolo 7, la lettera b si riferisce a progetti d'importanza nazionale che fungono da modello (art. 8 cpv. 1 lett. a, art. 11 cpv. 1).⁶¹ L'offerta di prestazioni proprie adeguate e la ricerca di altre fonti di finanziamento sono in stretta relazione con la regola del 50 per cento e, secondo la *lettera f*, devono essere prese in considerazione per il calcolo degli aiuti finanziari.

La *lettera c* è rilevante soprattutto in relazione a progetti che incentivano la partecipazione (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. b) o per il sostegno di programmi cantonali tramite finanziamento iniziale (art. 26). Vanno quindi considerati gli sforzi dei Cantoni per il rafforzamento della partecipazione di bambini e giovani, per esempio con la creazione di meccanismi di partecipazione.

⁵⁸ FF **1987** I 297 319

⁵⁹ FF **1988** I 641 672

⁶⁰ FF **2005** 5349 5449

⁶¹ FF **1988** I 641 672.

Con la *lettera d* si crea un incentivo per le istituzioni a tenere conto nelle loro offerte delle esigenze di bambini e giovani con un bisogno particolare di promozione dello sviluppo o a organizzare determinati progetti e attività specifici per questi fanciulli e giovani e, qualora ne derivi un onere maggiore, a chiedere un importo di sostegno più elevato. L'espressione «con un bisogno particolare di promozione dello sviluppo» si riferisce a bambini e giovani di famiglie socialmente svantaggiate con un basso livello d'istruzione che hanno o meno un *background* migratorio e a fanciulli e giovani disabili. La *lettera d* non va invece interpretata in termini quantitativi, cioè nel senso che occorra raggiungere un determinato numero (quota) di bambini e giovani con un bisogno particolare di promozione dello sviluppo.

A continuazione della politica di promozione della Confederazione (cfr. art. 5 OAG) la parità fra i sessi è particolarmente promossa anche nell'ambito della LPAG. Analogamente alle lettere c e d, la *lettera e* incentiva le istituzioni a integrare nelle loro attività e offerte la prospettiva dei due sessi e a promuovere maggiormente la partecipazione di entrambi.

La *lettera g* esorta le istituzioni responsabili ad adottare misure di controllo della qualità in relazione alle offerte di attività extrascolastiche e intende parallelamente garantire l'impiego appropriato ed economico degli aiuti finanziari.

Art. 15 Procedura

Cpv. 2

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

Le sovvenzioni per le attività regolari svolte da associazioni giovanili operanti a livello nazionale (singole organizzazioni, art. 7) andranno invece accordate mediante decisione conformemente al diritto in vigore. Diversamente da quanto stabilito per le associazioni mantello, la Confederazione dovrà in questo caso influire, indirizzandoli, sui contenuti delle attività, sulle prestazioni e sulle strutture delle organizzazioni soltanto nel quadro delle condizioni generali stabilite per la concessione di aiuti finanziari nel presente disegno (cfr. art. 3 e 6 segg.) e in applicazione dei criteri di calcolo previsti (art. 14).

Art. 17 Rifiuto e rimborso di aiuti finanziari

Secondo i principi della legge sui sussidi, gli aiuti finanziari vanno negati o rimborsati nell'incombenza o in presenza di un impiego non conforme alla legge. Come sancito nella LAG in vigore (art. 9), nell'interesse di una corretta esecuzione tale principio deve essere ripreso esplicitamente anche nella nuova legge. Il capoverso 1 lettera d costituisce un'integrazione della disciplina vigente. Finora, con la LAG si è fatto raramente ricorso alla possibilità di negare o di chiedere il rimborso di aiuti finanziari. Ciò è probabilmente riconducibile alla scrupolosa valutazione delle richieste svolta dall'UFAS e all'effetto dissuasivo delle sanzioni previste al capoverso 2.

Art. 18 Scambio di informazioni e di esperienze

L'articolo 18 è strettamente legato all'articolo 26 (aiuti finanziari per programmi cantonali) e all'articolo 20 (coordinamento a livello federale).

Cpv. 1

La collaborazione e lo scambio di informazioni ed esperienze tra la Confederazione e i Cantoni contribuiranno all'ulteriore sviluppo della politica giovanile svizzera e a una migliore armonizzazione delle attività e dei progetti tra i diversi livelli istituzionali.

Il previsto scambio di informazioni ed esperienze può svolgersi espressamente tra rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Per garantire il buon funzionamento di questo scambio, è opportuno che tutti i Cantoni indichino alla Confederazione un ufficio competente o un interlocutore, che a sua volta si occuperà d'informare tutti gli enti cantonali interessati. Una raccomandazione in questo senso da parte della Confederazione ai Cantoni sarà inserita nelle disposizioni d'esecuzione della LPAG.

Visto il ruolo importante da essi ricoperto nell'espletamento di compiti nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù, i Comuni andranno coinvolti nello spirito di una collaborazione tripartita e d'intesa con i Cantoni, se ciò appare ragionevole sulla base degli interessi in gioco. La forma di collaborazione dovrà essere stabilita di comune accordo tra la Confederazione e i Cantoni. La collaborazione tripartita nel settore delle attività giovanili viene già praticata con profitto nel quadro della messa a punto e dell'attuazione del programma nazionale di prevenzione «I giovani e la violenza».

Cpv. 2

Lo scambio deve coinvolgere specialisti cantonali e comunali, nonché rappresentanti di organizzazioni non governative e altre importanti istituzioni pubbliche e private. Per rilevare tempestivamente e costantemente le informazioni necessarie, sembra utile creare una piattaforma elettronica a complemento dei seminari e delle conferenze regolarmente organizzati. Con queste misure si intende integrare lo scambio esistente nei settori della promozione e della partecipazione per il tramite della Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG) che si riunisce due volte all'anno. Nell'ambito della tutela dell'infanzia e della gioventù non esiste ancora un organo intercantonale istituzionale che funga da interlocutore della Confederazione. Esiste invece un'associazione informale, la Conferenza svizzera dei delegati (cantonali) alla protezione dell'infanzia e della gioventù, che si riunisce ogni due anni.

Cpv. 3

Sulla base di un rafforzato coordinamento orizzontale a livello federale (art. 20) e in relazione all'obiettivo dello sviluppo tecnico e qualitativo della promozione dell'infanzia e della gioventù, è compito della Confederazione mettere a disposizione di un'ampia cerchia di attori della politica dell'infanzia e della gioventù informazioni su forme collaudate (*good practices*) di attività extrascolastiche. Si tratterà segnatamente di informazioni su misure e progetti della Confederazione con indicazione dell'organo federale competente.

Art. 19 Partecipazione a organizzazioni e costituzione di organizzazioni

La politica dell'infanzia e della gioventù è un campo caratterizzato da una forte dinamica in cui operano numerosi attori privati e pubblici. Per questo motivo, oltre alle forme di collaborazione già esistenti, la Confederazione deve avere la possibilità di partecipare a organizzazioni private o pubbliche o di costituirne di nuove. La partecipazione della Confederazione a una fondazione di diritto privato o ad altre forme di raggruppamento di diritto privato, richiede una base giuridica formale.

Art. 20 Coordinamento a livello federale

Il mandato all'UFAS va visto sullo sfondo della mancanza di apposite strutture di collaborazione e di coordinamento nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù (cfr. 1.2.7). Il coordinamento orizzontale comprende la collaborazione tematica dei singoli dipartimenti e uffici federali, e deve contribuire soprattutto a semplificare le procedure di elaborazione di compiti complessi, a strutturare in modo efficace i processi decisionali e a sistematizzare lo scambio di informazioni, a tutto vantaggio di una maggiore coerenza della politica federale dell'infanzia e della gioventù.

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

Art. 21 Sviluppo delle competenze

L'articolo 21 pone le basi per promuovere le competenze e le conoscenze specialistiche degli attori che si occupano dell'esecuzione e dell'attuazione della presente legge. Esso fornisce all'UFAS, nella sua qualità di ufficio federale competente, la possibilità di coinvolgere esperti, commissionare studi e rapporti scientifici e adottare misure di formazione e perfezionamento per i politici e i dipendenti dell'Amministrazione. Nell'organizzazione di conferenze di carattere nazionale e internazionale, si dovranno sfruttare segnatamente le forme esistenti di collaborazione con il settore giovanile e con gli Stati membri del Consiglio d'Europa e curare lo scambio con i Paesi limitrofi.

Art. 22

La CFGI è una commissione extraparlamentare permanente con funzione consultiva ai sensi degli articoli 57a–57g della legge del 21 marzo 1997⁶² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) (cfr. n. 1.1.2.2). Rispetto alla disposizione dell'articolo 4 LAG in vigore, i compiti della commissione sono ampliati e precisati.

Cpv. 1 secondo e terzo periodo

La CFGI ha un mandato di politica dell'infanzia e della gioventù che in termini di credibilità esige un'adeguata rappresentanza delle giovani generazioni nella commissione (cfr. art. 57e cpv. 2 LOGA). Nell'ambito della nuova legge, occorre quindi

⁶² RS 172.010

allargare ulteriormente l'attuale rappresentanza delle sezioni giovanili dei partiti e delle organizzazioni giovanili.

Cpv. 2

La *lettera a* riguarda il compito della CFG di fornire consulenze tecniche al Consiglio federale in materia di politica dell'infanzia e della gioventù.

La *lettera b* riprende le attuali *lettere a e b* dell'articolo 4 capoverso 1 LAG. In questo modo, si fa riferimento alla competenza e all'esperienza dei membri della CFG che, in quanto appartenenti alle giovani generazioni o in quanto specialisti nell'ambito dell'infanzia e della gioventù, conoscono gli sviluppi e le tendenze più recenti e sono in grado di svolgere un ruolo anticipatore. L'impiego dell'espressione «giovani generazioni» chiarisce che il mandato della CFG coinvolge bambini, giovani e giovani adulti.

La *lettera c* si ricollega alla lettera b. Nella fattispecie, si tratta di controllare la legge in quanto tale.

La *lettera d* precisa l'attuale articolo 4 capoverso 1 lettera c LAG, in quanto l'emanazione di pareri riguarda l'approvazione di importanti leggi e ordinanze in materia di politica dell'infanzia e della gioventù.

Cpv. 3

Il capoverso 3 definisce la strategia integrata della politica dell'infanzia e della gioventù come una politica della protezione, della promozione dello sviluppo e della partecipazione (cfr. n. 1.1.1 e 1.1.5.1). Dall'ampliamento del suo mandato ai bambini (cfr. 1.1.2.2), fra i compiti della commissione rientra in particolare anche l'operato a favore della protezione e dei diritti dell'infanzia (Convenzione sui diritti del fanciullo).

Art. 23 Esecuzione

Cpv. 1

Nell'ordinanza dovranno essere disciplinati soprattutto i particolari della procedura per la concessione di aiuti finanziari, la procedura e le competenze per la determinazione di obiettivi e priorità per gli aiuti finanziari specifici a determinati progetti (art. 8 cpv. 2, art. 11 cpv. 2), le norme di qualità (art. 12 cpv. 2) e i particolari del calcolo degli aiuti finanziari nei diversi settori (art. 14 cpv. 2). Ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 LOGA, possiamo delegare al DFI l'emanazione di disposizioni d'esecuzione tenendo conto della loro portata.

Cpv. 2

Il capoverso 2 corrisponde in gran parte a quanto stabilito dall'articolo 12 capoverso 2 LAG (cfr. anche art. 12 OAG) consentendo di mantenere e sviluppare l'attuale prassi: nell'esecuzione della legge l'UFAS può coinvolgere le associazioni mantello e ora anche altre organizzazioni che operano nel settore della promozione giovanile pur non essendo istituzioni responsabili ai sensi della presente legge. Il coinvolgimento di queste organizzazioni concerne in particolare l'esame delle domande di sovvenzioni, il calcolo degli aiuti finanziari annui e l'emanazione di pareri su progetti. La decisione in merito all'approvazione o al rifiuto di una domanda spetta in ogni caso all'UFAS.

Art. 26 Disposizione transitoria

L'obiettivo dell'articolo 26 è sviluppare la concezione delle politiche dell'infanzia e della gioventù dei Cantoni e colmare le lacune esistenti. Compete esclusivamente al singolo Cantone decidere se accettare o meno il sostegno finanziario della Confederazione.

Cpv. 1

A questo fine, vanno sostenute misure concrete per l'impostazione della politica cantonale dell'infanzia e della gioventù e lo sviluppo di dettagliate strategie cantonali. L'aiuto finanziario ai Cantoni va inteso come un finanziamento iniziale volto a fornire impulsi e va quindi limitato nel tempo a livello di legge. Il periodo di otto anni previsto dal disegno di legge lascia sufficiente libertà d'azione per fornire a tutti i Cantoni l'opportunità di stipulare un contratto di diritto pubblico con la Confederazione. Dal punto di vista del contenuto, si tratta in primo luogo dei settori della promozione dell'infanzia e della gioventù e della partecipazione. Conformemente alla nostra proposta (cfr. n. 1.1.5.1) e al concetto di *politica dell'infanzia e della gioventù* utilizzato nel disegno di legge, ai sensi di una strategia integrata di una tale politica va però preso in considerazione anche il settore della protezione dell'infanzia e della gioventù. Per la formulazione degli accordi contrattuali devono essere tenuti in debito conto i programmi già in corso e le misure di sostegno della Confederazione (cfr. n. 1.2.5).

Con il termine «programmi cantonali» si chiarisce che ai sensi dell'articolo 26 e a differenza dell'articolo 11 i finanziamenti non devono interessare singoli progetti, bensì insieme di misure singole o pacchetti di misure. Questi ultimi devono essere adeguati alle esigenze e alle circostanze locali e alla necessità di sviluppo del Cantone interessato.

Cpv. 2

Oltre all'indicazione esplicita degli obiettivi fissati di comune accordo da Confederazione e Cantoni e della partecipazione finanziaria della Confederazione, gli accordi contrattuali contempleranno segnatamente le prestazioni che il Cantone deve fornire, l'orientamento e gli obiettivi del programma cantonale, il rendiconto e la garanzia della qualità (*controlling*), le modalità di pagamento e la durata del contratto. Il contratto lascerà ai Cantoni uno spazio di manovra sufficiente per la realizzazione degli obiettivi convenuti e garantirà al contempo che gli aiuti finanziari versati in forma di importi globali o forfettari siano impiegati in maniera efficiente e a scopi ben precisi. La durata pluriennale del contratto (cfr. n. 3.1) dovrebbe, grazie alla sua prospettiva di medio termine, accrescere la sostenibilità degli aiuti finanziari e la sicurezza di pianificazione per i Cantoni.

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

3

Ripercussioni

3.1

Ripercussioni per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

Negli ultimi dieci anni le spese della Confederazione per la promozione delle attività extrascolastiche di interesse nazionale per fanciulli e giovani ai sensi della LAG sono ammontate in media a circa 6,6 milioni di franchi l'anno. Nel 2009 le spese sono state pari a 6,95 milioni di franchi. Questo importo si compone dei crediti federali «Promozione delle attività giovanili extrascolastiche» (6,8 milioni) e «Sessione federale dei giovani» (150 000).

Il maggiore impegno della Confederazione nel campo della politica giovanile necessita di un notevole aumento dei fondi federali. Si prevede che la necessità di fondi dopo l'entrata in vigore della nuova di legge (presumibilmente nel 2012) passerà nell'arco di tre anni dagli attuali 6,95 a 10,3 milioni di franchi annui. Dopo altri quattro anni, con il venir meno del sostegno ai programmi cantonali questo importo diminuirà progressivamente, assestandosi a partire dal 2022 sugli 8,4 milioni di franchi. I fondi supplementari saranno compensati internamente al Dipartimento federale dell'interno.

Nel dettaglio, le risorse supplementari necessarie si suddividono come segue.

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

Aiuti finanziari per i programmi cantonali (progetti di sviluppo), art. 26

Fase iniziale	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	100 000	4 Ct. (150 000 ciascuno l'anno)								
		100 000	4 Ct. (150 000 ciascuno l'anno)							
			100 000	4 Ct. (150 000 ciascuno l'anno)						
				100 000	4 Ct. (150 000 ciascuno l'anno)					
					100 000	4 Ct. (150 000 ciascuno l'anno)				
						100 000	4 Ct. (150 000 ciascuno l'anno)			
							100 000	2 Ct. (150 000 ciascuno l'anno)		
Totale (in milioni di franchi)	0,1	0,7	1,3	1,9	1,9	1,9	1,9	1,5	0,9	0,3

- La LPAG incarica l'UFAS di promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze e lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù nonché di valutare gli aiuti finanziari versati e le misure adottate. Questi compiti sono di grande importanza proprio per il sostegno alle istituzioni private, il finanziamento iniziale ai Cantoni e la promozione dei progetti modello. Per garantire una promozione durevole e sfruttare al meglio il potenziale d'apprendimento, vanno creati strumenti adeguati per la raccolta e l'elaborazione di conoscenze sulle buone pratiche e per lo scambio di informazioni e di esperienze. Parallelamente, sono necessarie una serie di misure di accompagnamento per lo sviluppo delle competenze, come conferenze e seminari nazionali e internazionali, misure di formazione e perfezionamento, studi (esterni) sulla prassi e il coinvolgimento di esperti. Per queste attività dovranno essere stanziati fondi per circa 400 000 franchi all'anno.

Misure di accompagnamento: scambio, sviluppo delle competenze, valutazione

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scambio di informazioni e di esperienze, sviluppo delle competenze, valutazione (art. 18, 21, 24)	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
Totale (fr.)	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000

- Nei tre anni successivi all'entrata in vigore della nuova LPAG saranno inoltre necessari fondi per la creazione di banche dati elettroniche a sostegno dello scambio di informazioni e di esperienze con Cantoni, Comuni e partner privati e del coordinamento orizzontale a livello federale. Una prima stima prevede investimenti unici dell'ordine di circa 1,5 milioni di franchi.

Investimenti per la creazione di banche dati elettroniche

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scambio di informazioni e di esperienze (art. 18)	150 000	500 000	350 000			
Coordinamento orizzontale (art. 20)	150 000	350 000				
Totale (fr.)	300 000	850 000	350 000			

Il maggiore fabbisogno finanziario è riconducibile al fatto che con la nuova LPAG l'attuale promozione di associazioni giovanili e di altre istituzioni deve essere mantenuta o moderatamente ampliata. L'ampliamento concerne in particolare l'offerta di attività aperte e le forme innovative di attività extrascolastiche. I fondi stanziati per gli accordi contrattuali con le associazioni mantello passerebbero così dagli attuali 0,9 a circa 1,4 milioni di franchi, gli aiuti finanziari specifici a istituzioni responsabili private e Comuni da 0,6 a circa 1,2 milioni di franchi, gli aiuti finanziari per la formazione e il perfezionamento da 1,9 a 2,2 milioni di franchi.

Ampliamento moderato dell'attuale promozione

	Credito federale 2009-2011 (secondo la LAG)	Fabbisogno finanziario annuo dall'entrata in vigore della LPAG (presumibilmente nel 2012)	Motivazione
Associazioni mantello e piattaforme di coordinamento delle attività extrascolastiche (art. 7)	900 000	1 400 000	La promozione delle associazioni mantello viene intensificata conformemente agli obiettivi della legge, in particolare nel settore delle attività aperte per bambini e giovani.
Organizzazioni che svolgono attività extrascolastiche (art. 7)	3 400 000	3 000 000	In futuro verrà sostenuto finanziariamente un minor numero di organizzazioni. Il livello degli aiuti alle grandi organizzazioni sarà invece mantenuto. Per questo motivo il calo del fabbisogno è contenuto.

	Credito federale 2009-2011 (secondo la LAG)	Fabbisogno finanziario annuo dall'entrata in vigore della LPAG (presumibilmente nel 2012)	Motivazione
Progetti che fungono da modello o incentivano la partecipazione (art. 8 e 11)	600 000	1 200 000	La promozione di singoli progetti sarà ampliata. D'ora innanzi anche i Cantoni e i Comuni dovranno poter beneficiare degli aiuti finanziari per singoli progetti.
Formazione e perfezionamento (art. 9)	1 900 000	2 200 000	Il leggero aumento consente l'ampliamento dell'offerta di corsi di formazione, segnatamente nel settore delle attività aperte dell'infanzia e della gioventù.
Partecipazione politica a livello federale (art. 10)	152 000	200 000	Verrà rafforzato il sostegno ad attività che favoriscono il coinvolgimento di giovani con particolari esigenze di promozione dello sviluppo e il coordinamento dei diversi contenitori.
Totale (fr.)	6 952 000	8 000 000	

Ripercussioni sul personale

Le misure necessarie per l'attuazione della nuova legge avranno ripercussioni sul personale che si occuperà essenzialmente del potenziamento della promozione di progetti e associazioni mantello, del finanziamento iniziale ai Cantoni, dello scambio di informazioni e di esperienze con Cantoni, Comuni e attori non governativi, del rafforzamento del coordinamento orizzontale a livello federale e delle misure per lo sviluppo delle competenze. Per questi compiti, a partire dall'entrata in vigore della nuova legge (presumibilmente nel 2012), l'UFAS necessiterà di maggiori risorse umane nell'ordine di due posti a tempo pieno. Due anni dopo l'entrata in vigore (presumibilmente nel 2014), il continuo aumento degli accordi contrattuali con i Cantoni richiederà un altro posto di lavoro a tempo pieno. Questo fabbisogno supplementare di personale è limitato nel tempo, ossia fino alla scadenza degli ultimi accordi contrattuali con i Cantoni (2021).

Fabbisogno finanziario e di personale complessivo dopo l'entrata in vigore della LPAG e dopo la cessazione del finanziamento iniziale ai Cantoni nel 2022 (in milioni di franchi)

	2009-11 (Credito federale secondo la LAG)	Anno 1 (2012)	Anno 2 (2013)	Anno 3 (2014)	Anni 4-7 (2015-2018)	Anno 10 (2021)	Anno 11 (2022)	Effettivo attuale per l'esecuzione della LAG	Effettivo suppli- mentare (CS 23) dopo l'entrata in vigore della LPAG (2012) in % e fr.
Associazioni mantello e organizzazioni (art. 7)	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4 (p.a.)	4,4	4,4	65%	+ 15 % (80 %) ± 24.750
Progetti (art. 8 e 11)	0,6	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	30%	+ 50 % (80 %) ± 82.500
Formazione e perfeziona- mento (art. 9)	1,9	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	30%	+ 20 % (50 %) ± 33.000
Partecipazione politica (art. 10)	0,152	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	5%	+ 5 % (10 %) ± 8250
Finanziamento iniziale ai Cantoni (art. 26)		0,1	0,7	1,3	1,9	0,3	0		+ 100 % (100 %) ± 165.000
Scambio di informazioni e di esperienze, sviluppo delle competenze, valutazione (art. 18, 21, 24)		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	10%	+70 % (80 %) ± 115.500
Coordinamento a livello federale (art. 20)								10%	+ 40 % (50 %) ± 66.000
Investimenti unici per la creazione di banche dati elettroniche (art. 18 e 20)		0,3	0,85	0,35					

	2009-11 (Credito federale secondo la LAG)	Anno 1 (2012)	Anno 2 (2013)	Anno 3 (2014)	Anni 4-7 (2015-2018)	Anno 10 (2021)	Anno 11 (2022)	Effettivo attuale per l'esecuzione della LAG	Effettivo suppl- mentare (CS,23) dopo l'entrata in vigore della LPAG (2012) in % e fr.
Totale in milioni di fr.	6,95	8,8	9,95	10,05	10,3	8,7	8,4	150 %	+ 300 % (450 %)
Preventivo e piano finanziario LAG in milioni di fr. (2010-2013)	6,95	7,15	7,25	(7,25)	(7,25)	(7,25)	(7,25)	(150 %)	
Uscite supplementari dovute alla LPAG in milioni di fr.		1,65	2,7	(2,8)	(3,05)	(1,45)	(1,15)	(+300 %) (±0,495)	
Costi per il personale supplementari in % e fr.	150 %	+ 200 % ±330 000	+ 200 % ±330 000	+ 300 % ±495 000	+ 300 % ±495 000	+ 300 % ±495 000	+ 200 % ±330 000		
Totale in milioni di fr. (inclusi i costi per il personale supplementari)	6,95	9,13 (8,8 + 0,33)	10,28 (9,95 + 0,33)	10,545 (10,05 + 0,495)	10,795 (10,3 + 0,495)	9,195 (8,7 + 0,495)	8,73 (8,4 + 0,33)	150 %	+ 300 % (450 %) ±495 000

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

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

3.2 Ripercussioni per Cantoni e Comuni

La LPAG introduce nuovi strumenti di promozione e di sostegno della Confederazione nei confronti di Cantoni e Comuni. Per i Cantoni e i Comuni che fanno ricorso al sostegno della Confederazione, l'onere finanziario aumenta, in quanto gli aiuti finanziari della Confederazione sono limitati al 50 per cento delle spese computabili. Inoltre, non è da escludere che i Cantoni e i Comuni debbano far fronte a un maggior numero di richieste di sostegno da parte di istituzioni private che non ricevono più aiuti finanziari dalla Confederazione (cfr. n. 1.2.6). Lo stesso effetto potrebbe scaturire anche dall'aumento degli aiuti finanziari federali per progetti (cfr. n. 3.1), visto che di regola i richiedenti hanno bisogno anche di altre fonti di finanziamento.

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

3.3 Ripercussioni per l'economia

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

3.4 Altre ripercussioni

Ripercussioni per le generazioni future

La revisione della LPAG mira al rafforzamento della promozione di istituzioni private e delle attività extrascolastiche offerte da Comuni e Cantoni. Un criterio importante per l'assegnazione dei finanziamenti della Confederazione per mettere a punto nuove offerte e ampliare quelle esistenti deve essere la sostenibilità.

Ulteriori offerte per il tempo libero dei bambini possono costituire uno sgravio finanziario per le famiglie. Più importante ancora dovrebbe essere tuttavia l'aspetto ideale, in quanto l'offerta delle attività per il tempo libero sarà migliorata dal punto

di vista qualitativo e le possibilità di accedervi saranno ampliate per tutti i bambini e i giovani. Se si rivelano sostenibili, le attività agevolate dalla Confederazione e l'estensione della promozione saranno a disposizione dei bambini e dei giovani anche in futuro.

Le misure a favore di bambini e giovani previste dalla nuova legge non andranno a scapito di altre generazioni contemporanee dal momento che sono pressoché finanziariamente neutre visti i loro costi relativamente esigui del loro fabbisogno. Per contro, tali misure rispondono alle esigenze specifiche dei bambini e dei giovani e rafforzano la coesione tra le generazioni. In questo senso potranno contribuire a migliorare i rapporti intergenerazionali. Maggiori opportunità di partecipazione per bambini e giovani, infine, favoriscono l'integrazione sociale, culturale e politica di questi gruppi di popolazione nella società.

Ripercussioni per le pari opportunità di uomini e donne e delle persone disabili

La revisione totale mira a un maggiore effetto integrativo della promozione delle attività extrascolastiche da parte della Confederazione. Si auspica che questo obiettivo abbia effetti positivi, in particolare anche sulla parità tra i sessi e tra bambini e giovani normalmente e diversamente abili. Per questo motivo le istituzioni sono tenute a provvedere alla parità di accesso per tutti, indipendentemente dal sesso e dalla disabilità, alle attività e offerte da loro proposte. La Confederazione deve quindi avere la possibilità di promuovere in particolare le attività che tengano conto degli interessi di giovani di ambo i sessi e delle esigenze di bambini e giovani disabili. Tramite i criteri per l'assegnazione di aiuti finanziari, la legge incentiva inoltre le istituzioni a tenere conto nelle loro offerte delle esigenze, degli interessi e delle risorse specifici di ragazze e ragazzi e di bambini e giovani disabili.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato preannunciato né nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011 del 23 gennaio 2008⁶³, né nel decreto federale sul programma di legislatura 2007–2011 del 18 settembre 2008⁶⁴. Il programma di legislatura 2007–2011 comprende tuttavia l'indirizzo politico, secondo cui la coesione sociale deve essere rafforzata. Per l'anno 2010 abbiamo proposto come obiettivo di promuovere la coesione sociale. Una misura per raggiungere questo obiettivo consiste nella stesura di un messaggio sulla revisione totale della legge sulle attività giovanili (cfr. obiettivi del Consiglio federale 2010, parte I⁶⁵).

⁶³ FF 2008 597

⁶⁴ FF 2008 7469

⁶⁵ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de>
(Parte I, obiettivo 11).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno di legge LPAG si basa sull'articolo 67 capoverso 2 della Costituzione federale, che assegna alla Confederazione la competenza di sostenere le attività extrascolastiche di fanciulli e giovani a complemento delle misure cantonali. Nella fattispecie, si tratta di una competenza parallela e sussidiaria della Confederazione (cfr. n. 1.1.4). La competenza di sostegno secondo l'articolo 67 capoverso 2 della Costituzione federale va oltre le «classiche» competenze di sostegno della Confederazione (p.es. art. 70 cpv. 4 e 5 o art. 116 cpv. 1 secondo periodo Cost.) abbinate all'intervento dei Cantoni in un determinato settore. Le misure di sostegno della Confederazione per le attività extrascolastiche di bambini e giovani possono essere adottate a titolo complementare. Questo significa che la Confederazione può intervenire di sua iniziativa anche in settori non coperti dai Cantoni, sempreché tali provvedimenti presentino un legame materiale con le misure cantonali nell'ambito delle attività dell'infanzia e della gioventù.

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

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

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

5.3 Subordinazione al freno alle spese

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

5.4 Osservanza dei principi della legge sui sussidi

5.4.1 Aiuti finanziari a istituzioni private responsabili di attività extrascolastiche per fanciulli e giovani

Importanza per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

Le istituzioni private operanti nel settore delle attività extrascolastiche sostenute dalla Confederazione (cfr. n. 1.1.2.1) adempiono un importante compito sociale e politico. Svolgere attività a titolo volontario o onorifico con una funzione direttiva, consultiva o assistenziale dà ai bambini e ai giovani la possibilità di sviluppare le proprie facoltà e di assumere responsabilità nei più svariati settori. Ciò consente loro di acquisire competenze chiave per l'integrazione sociale, professionale e politica (cfr. n. 1.1.2). La promozione di bambini e giovani corrisponde dunque a un importante interesse pubblico. La Confederazione accorda pertanto aiuti finanziari che sono tuttavia limitati alle istituzioni attive a livello nazionale o almeno linguistico-regionale e a progetti d'interesse nazionale. In questo modo, nell'ambito della promozione giovanile, è salvaguardato il ruolo sussidiario della Confederazione nei confronti di Cantoni, Comuni e operatori privati, in sintonia con gli articoli 67 capoverso 2 e 5a della Costituzione federale. Nel contempo, il moderato aumento degli aiuti finanziari alle istituzioni private dagli attuali 7 a circa 7,8 milioni di franchi – parte dell'aumento previsto per progetti modello a tempo determinato pari a 0,6 milioni di franchi andrà ai Cantoni e ai Comuni – garantisce che le offerte innovative e facilmente accessibili verranno maggiormente promosse e che le istituzioni private potranno contribuire in modo significativo alle pari opportunità e all'integrazione di bambini e giovani socialmente sfavoriti.

Dato che i beneficiari dei sussidi sono comunque tenuti a coprire almeno il 50 per cento dei costi con mezzi propri o di terzi, una riduzione sostanziale degli aiuti finanziari della Confederazione comporterebbe una riduzione proporzionale delle prestazioni e delle offerte da parte delle istituzioni private. Non si può partire dal presupposto che una riduzione dei contributi federali possa essere compensata per intero da mezzi di terzi.

Gestione materiale e finanziaria

Mentre secondo la vigente LAG le possibilità di gestire la destinazione degli aiuti finanziari sono molto limitate, il disegno di legge LPAG conferisce alla Confederazione la facoltà di influire in vari modi sull'utilizzo dei mezzi. Oltre ai criteri di valutazione, ai requisiti di qualità e alla definizione di obiettivi e priorità nel caso degli aiuti finanziari per progetti specifici, va menzionata la conclusione di contratti di prestazioni con le associazioni mantello e le piattaforme di coordinamento (cfr. n. 1.2.2). Nel quadro dei contratti di prestazioni, di regola pluriennali, gli aiuti finanziari vengono accordati sotto forma di importi forfettari; inoltre vengono definiti gli obiettivi da raggiungere, le modalità di rendiconto e gli strumenti di garanzia della qualità (*controlling* e valutazioni annuali). Se gli obiettivi stabiliti per contratto non venissero raggiunti o se venissero violati altri obblighi, vi è la possibilità di decurtare gli aiuti finanziari o di chiederne la restituzione. L'articolo 17 prevede inoltre in generale delle possibilità di sanzione, consistenti nel rifiuto o nella restituzione di aiuti finanziari accordati per contratto o mediante decisione formale.

Le disposizioni sugli aiuti finanziari a istituzioni private non danno automaticamente diritto agli stessi. Con la riserva relativa al credito sancita dall'articolo 12 capoverso 1 si tiene inoltre conto delle esigenze della politica delle finanze pubbliche.

Gli effetti complessivamente raggiunti dagli aiuti finanziari saranno verificati a scadenze regolari.

Procedura di concessione

Le istituzioni private presentano una richiesta all'UFAS, organo federale competente in materia. L'UFAS decide in merito alla concessione degli aiuti finanziari ed è responsabile del controllo del loro utilizzo. Nelle disposizioni d'esecuzione, sulla base degli strumenti di gestione previsti dal disegno di legge, dovranno essere definiti i dettagli di una gestione semplificata – rispetto al complesso sistema di punteggio attualmente in vigore (cfr. art. 6 e 8 LAG) – della ripartizione dei mezzi per i contributi alle strutture di singole organizzazioni e per i contributi di formazione e perfezionamento⁶⁶. Per semplificare l'applicazione delle disposizioni esecutive e sgravare così l'amministrazione, l'UFAS avrà la possibilità (come nella normativa vigente) di ricorrere alla collaborazione delle associazioni mantello operanti a livello nazionale.

L'esame delle richieste si baserà sui criteri sanciti dalla LPAG in merito alla concessione di sussidi a istituzioni private contenuti nelle sezioni 2 e 3. Per gli aiuti finanziari per progetti specifici hanno inoltre rilevanza le priorità tematiche e gli obiettivi da noi fissati. Le condizioni per l'assegnazione di sussidi saranno esplicitate nelle disposizioni d'esecuzione.

Termine e carattere decrescente

Non è prevista alcuna scadenza legale né una strutturazione decrescente dei sussidi a favore di istituzioni private definiti dalla LPAG. La promozione dell'infanzia e della gioventù è un compito permanente della società ed è quindi fissato nella Costituzione federale. Dato il ruolo delle organizzazioni non governative operanti nel settore delle attività extrascolastiche, la sua genesi e il suo radicamento nella società, e in sintonia con il principio di sussidiarietà, la promozione giovanile da parte della Confederazione si esplica prevalentemente sotto forma di contributi finanziari.

5.4.2 Aiuti finanziari per singoli progetti a favore di Cantoni e Comuni

Importanza per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

I Cantoni e i Comuni sono importanti promotori dell'infanzia e della gioventù, in particolare nel campo delle attività giovanili aperte. Rafforzare il ruolo di Cantoni e Comuni nell'ottica dell'ulteriore sviluppo della promozione dei bambini e dei giovani è quindi nell'interesse della Confederazione e corrisponde agli obiettivi della revisione totale. Limitando gli aiuti finanziari a progetti modello di interesse nazionale e prevedendo per l'assegnazione degli aiuti finanziari ai Comuni un accordo preliminare con i Cantoni interessati, si tiene conto del principio di sussidiarietà e delle strutture federali.

⁶⁶ Cfr. Rapporto sui sussidi 2008 del Consiglio federale, FF 2008 5409 5634.

Per la gestione, la procedura e l'impostazione degli aiuti finanziari a Cantoni e Comuni si rimanda al n. 5.4.1.

5.4.3 Aiuti finanziari ai Cantoni (finanziamento iniziale)

Importanza per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

Nel quadro dell'ordinamento costituzionale delle competenze, la Confederazione mira all'ulteriore sviluppo e a una maggiore armonizzazione delle misure della Confederazione e dei Cantoni in materia di politica dell'infanzia e della gioventù. Allo scopo, gli aiuti finanziari della Confederazione, concepiti come incentivo iniziale, costituiscono uno strumento collaudato.

Gestione materiale e finanziaria

Si rimanda a quanto esposto al n. 5.4.1.

Procedura di concessione

Sulla base della richiesta presentata dal Cantone, la Confederazione (UFAS) e il Cantone negozieranno la stipula di un contratto in cui saranno fissati gli obiettivi del programma, la partecipazione finanziaria della Confederazione e altri contenuti.

Termine e carattere decrescente

Gli aiuti finanziari ai Cantoni costituiscono un finanziamento iniziale e sono pertanto a tempo determinato. Il periodo di otto anni previsto dà a tutti i Cantoni che lo desiderino la possibilità di usufruire degli aiuti finanziari della Confederazione.

5.5 Delega di competenze legislative

L'obiettivo, l'oggetto e le misure della promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione e le condizioni per la concessione degli aiuti finanziari sono sanciti nel disegno di legge che stabilisce così un quadro legale sufficientemente definito, nel quale dovranno inserirsi le nostre disposizioni d'esecuzione. Oltre all'articolo 23, che ci assegna per principio la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione, l'articolo 8 capoverso 2, l'articolo 11 capoverso 3, l'articolo 12 capoverso 2 e l'articolo 14 capoverso 2 contengono norme di delega per l'emanazione di ordinanze. Le deleghe concernono i disciplinamenti che richiedono disposizioni di attuazione dettagliate. Considerato l'elevato grado di concretizzazione, un disciplinamento a livello di legge sarebbe inappropriato.