



## Breve presa di posizione

# Protezione durante la prima infanzia I: Basi giuridiche e situazione dei dati a livello nazionale

La prima infanzia da zero a otto anni è una fase determinante per l'ulteriore sviluppo e per l'intera vita di una persona. Tuttavia, proprio durante questa fase di vita i bambini sono spesso sproporzionatamente toccati dalla violenza e c'è grande necessità d'intervento in materia di protezione dei minori. In Svizzera la competenza per la politica dei minori e dei giovani nonché per la protezione dei minori è soprattutto dei cantoni. E sono strutturate in modo diverso nei singoli cantoni. Per questo motivo anche la situazione dei dati sulla prevalenza di pericoli per il bene del minore e sulle diverse misure di protezione del minore è insufficiente.

In quattro brevi prese di posizione correlate, Protezione dell'infanzia Svizzera mostra quando sia urgente intervenire per proteggere meglio i minori durante la prima infanzia. Sono basate su un rapporto di base, nel quale sono visibili tutte le fonti.

### **I: Fondamenti giuridici e situazione dei dati**

- II: Sostegno ai genitori per prevenire la violenza
- III: Miglior protezione dei minori nella famiglia
- IV: Miglior protezione dei minori nelle istituzioni

## 1 Situazione iniziale

I bambini piccoli sono sproporzionatamente spesso esposti ad abusi. Questo vale per tutte le forme di violenza, quindi anche per la violenza fisica e psicologica, gli abusi sessuali e la trascuratezza.<sup>1</sup> Secondo le statistiche nazionali del 2018 e 2019 sulla protezione dei minori, più di un terzo dei minori

<sup>1</sup> Per violenza viene di seguito intesa la violenza psicologica, fisica e sessuale, nonché la trascuratezza. Tutte queste forme influiscono molto negativamente sullo sviluppo del minore e hanno gravi conseguenze.



rilevati aveva meno di quattro anni, nel 2020 il 44 per cento dei bambini interessati aveva meno di sei anni. I sondaggi dei genitori confermano questa triste condizione e mostrano, inoltre, che la grande maggioranza dei minori subisce violenza psicologica durante l'educazione, e che circa un terzo di tutti i minori deve tollerare, almeno raramente, pene corporali.<sup>2</sup> Ogni anno 50 000 minori vengono collocati o ricollocati in un'organizzazione di protezione dei minori perché necessitano aiuto. Però non tutti i minori bisognosi di aiuto vengono riconosciuti come tali, e questo vale in particolare per i bambini piccoli nei primi anni di vita.

Spesso viene definita prima infanzia l'età da zero a quattro anni o fino alla scuola dell'infanzia (cfr. UNESCO 2016, 21; Consiglio federale 2021, 7). Protezione dell'infanzia Svizzera considera prima infanzia l'età da zero a otto anni, analogamente al General Comment numero 7 della Convenzione sui diritti del bambino, «Implementing Child Rights in Early Childhood» (General Comment numero 7, 2005, art.4). Viene considerato anche il periodo prima della nascita.

Quanto siano importanti e caratterizzanti i primi anni di vita per l'intero sviluppo ulteriore di un bambino, viene riconosciuto sempre maggiormente non solo tra le cerchie di esperti ma anche tra il grande pubblico. Il «sostegno alla prima infanzia» e la «formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia» vengono presi molto in considerazione negli ultimi anni. In queste discussioni il focus viene però messo quasi sempre sul sostegno e, se del caso, quasi sempre marginalmente sulla protezione del minore. Il Consiglio federale utilizza nel suo ultimo rapporto<sup>3</sup> il termine «Politica della prima infanzia». Fa rientrare in questa politica anche le «attività e misure che proteggono i minori in età prescolastica dalle minacce al bene del minore». Ciononostante, il tema della protezione dei minori non viene affrontato ulteriormente e il rapporto è estremamente focalizzato sugli aspetti di sostegno alla prima infanzia, in particolare sull'assistenza extra-familiare. Nell'ambito della promozione della salute, la protezione dei minori contro carichi eccessivi (come lo sperimentare o l'assistere a violenza) è determinante, soprattutto durante i primi anni di vita. Ciononostante anche qui si parla poco della «protezione dei minori» vera e propria. Il titolo del documento di posizione «Protezione durante la prima infanzia» è stato creato per sottolineare l'importanza dell'aspetto legato alla protezione durante i primi anni di vita.

---

<sup>2</sup> <https://www.kinderschutz.ch/it/la-violenza-in-ambito-educativo/cifre-in-svizzera>.

<sup>3</sup> Del 3 febbraio 2021, dal titolo: Politica della prima infanzia. Punto della situazione e possibilità di sviluppo a livello federale, rapporto del Consiglio federale in adempimento ai postulati 19.3417 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 12 aprile 2019 e al postulato 19.3262 Gugger del 21 marzo 2019.



## 2 Basi giuridiche

Oltre alla protezione dell'infanzia, molti dei temi affrontati qui sono basati su legislazioni cantonali. Le basi giuridiche più importanti a livello internazionale e nazionale sono essenzialmente le seguenti:

### 2.1 Convenzioni internazionali

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (CRC ONU) è la prima convenzione che definisce il riconoscimento internazionale dei diritti dei bambini e in 54 articoli fissa standard minimi vincolanti ai fini del diritto internazionale per il bene dei minori fino a 18 anni. La Svizzera ha ratificato la convenzione nel 1997. L'**art. 19** obbliga gli Stati che hanno stipulato il contratto ad adottare tutte le misure legislative, amministrative, sociali e in materia di formazione per proteggere il minore da ogni forma di violenza fisica o psicologica, dal danneggiamento o dagli abusi, dall'abbandono o dalla trascuratezza, dal maltrattamento o dallo sfruttamento, compreso l'abuso sessuale. L'**art. 34** della CRC ONU obbliga gli Stati a proteggere il minore da tutte le forme di sfruttamento sessuale e abuso sessuale. Il General Comment n°. 7 sulla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia «Implementing Child Rights in Early Childhood» afferma che anche i bambini piccoli (da zero a otto anni) hanno tutti i diritti ancorati nella convenzione. Inoltre, dovrebbero poter esprimere i loro punti di vista, i loro sentimenti e opinioni il più precocemente possibile in tutte le questioni che li riguardano, e tutti gli adulti responsabili per minori devono ascoltarli.

Anche la Convenzione di Istanbul, abbreviazione di «Convenzione del Consiglio di Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica», è rivolta esplicitamente ai minori toccati da violenza domestica.

### 2.2 Livello federale

Secondo l'art. 10 CF cpv. 2 e 3, ogni persona, e quindi anche ogni bambino, ha diritto all'incolumità fisica e psicologica. L'art. 11 CF stabilisce che i minori e i giovani hanno diritto a una protezione particolare della loro incolumità e al sostegno al loro sviluppo. L'art. 41 cpv. 1 lett. c, f e g della Costituzione fissa una serie di obiettivi sociali per quanto riguarda la protezione e il sostegno di minori e giovani.<sup>4</sup> Per finire, la Confederazione e i Cantoni, ai sensi dell'art. 67 cpv. 1 della Costituzione, nello svolgimento dei loro compiti devono tenere conto delle necessità particolari di sviluppo e di protezione dei bambini e dei giovani. La Costituzione federale stabilisce i diritti di base e definisce gli

---

<sup>4</sup> Sono rivolte alle autorità, siccome dagli obiettivi sociali, secondo il cpv 4 non si prevede per i soggetti giuridici alcun diritto a prestazioni statali.



obiettivi sociali, ma non contiene alcuna disposizione sulle prestazioni di base dell'assistenza ai minori e ai giovani. Con l'art. 26 della legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG), la Confederazione può offrire per un periodo limitato fino al 2022 un sostegno finanziario alla creazione e allo sviluppo della politica cantonale dei minori e dei giovani (protezione, sostegno, partecipazione). La legge deve tra l'altro portare a una miglior coordinazione e collaborazione nell'ambito della politica dei minori e dei giovani. La LPAG è rivolta ai bambini a partire dall'età di scuola materna.

Nel Codice civile svizzero (CCS) gli art.307–312 CCS citano gli strumenti della protezione dei minori in materia di diritto civile. Questi possono essere utilizzati se i rappresentanti legali non adempiono più al loro incarico di educare il minore «secondo la loro condizione, promuovendone e proteggendone lo sviluppo fisico, intellettuale e morale» (art. 302 cpv. 1 CCS), nel modo che ci si aspetta da loro (guida pratica Diritto alla protezione dei minori 2017, 33,35).

La protezione dei minori in materia di diritto penale comprende ipotesi di reato del diritto penale degli adulti, che definiscono punibile l'abuso fisico (art.111 ss. CP.; art. 122 ss. CP) e l'abuso psicologico (art. 180 ss. CP.), gli atti sessuali con minori e giovani (art. 187 ss. CP; art. 213 CP) e la trascuratezza/violazione del dovere di assistenza o educazione (art. 219 CP) (cfr. Häfeli 2016, n.r.. 39.04). La legge federale sul diritto penale minorile (Legge sul diritto penale minorile, DPMin) offre protezione in materia di diritto penale anche ai minori, a seconda se hanno subito o commesso un reato. Sulla base degli art. 19 e 34 CRC ONU e dell'art. 386 cpv. 4 del Codice penale, l'«Ordinanza sulle misure per la protezione di minori e giovani e per il rafforzamento dei diritti del minore» regola diverse misure di protezione tramite la Confederazione e la concessione di aiuti finanziari della Confederazione per misure che vengono adottate da terzi (art. 1 lett. a-d).

La Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) è l'unica legge che offre a minorenni il diritto a prestazioni quando hanno subito un reato. Garantisce, inoltre, la disponibilità in tutti i cantoni di uffici di consulenza (UFAS 2014,21). Inoltre, vanno citate le raccomandazioni delle conferenze intercantonali dei direttori. Non si tratta di direttive giuridicamente vincolanti, ma creano armonia tra i cantoni da una parte, e i regolamenti della Confederazione dall'altra. La Conferenza per la Protezione dei Minori e degli Adulti (COPMA) fornisce raccomandazioni sulla protezione dei minori in materia di diritto civile, la Conferenza delle direttrici e dei direttori sociali cantonali (CDAS) raccomandazioni sugli standard e sullo sviluppo della politica dei minori e dei giovani, che affrontano esplicitamente anche il tema delle misure da adottare per il miglioramento della protezione dei minori, per l'assistenza familiare complementare durante i primi anni di vita e per il collocamento extra-familiare.

## 2.3 Livello cantonale

In Svizzera le misure per la messa in atto della protezione dei minori è di competenza dei Cantoni. Nel settore della politica dei minori e dei giovani, che spesso si basa sui tre pilastri *protezione, sostegno e partecipazione*, la competenza legislativa è principalmente dei Cantoni. Tuttavia, solo circa la metà dei cantoni dispone di basi legislative che regolamentano la politica dei minori e dei giovani nel suo insieme e/o definiscono l'organizzazione o la procedura. Le competenze per le prestazioni per minori e giovani (e quindi anche per la protezione dei minori) all'interno dei Cantoni e dei Comuni vengono spesso ripartiti su diversi dipartimenti (dipartimento della socialità, della formazione o educazione, della sanità e della giustizia) Questo rende difficile la fornitura di un'offerta coerente in tutti gli ambiti della protezione dei minori. Le strategie cantonali di protezione dei minori potrebbero fornire un certo contributo in questo tema. Un esempio positivo è quello del Canton San Gallo, che dal 2016 mette in pratica una tale<sup>5</sup> strategia. Siccome mancano in gran parte delle direttive nazionali, non sorprende che i sistemi di protezione del minore siano strutturati molto diversamente nei cantoni. Che la protezione dei minori venga organizzata a livello cantonale e quindi diversamente, influisce sulla situazione dei dati in Svizzera.

## 3 Situazione dei dati a livello nazionale

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia obbliga gli Stati a raccogliere e analizzare dati sulle minacce al bene del minore. La Svizzera attualmente non adempie sufficientemente a questo dovere statale. La statistica nazionale annuale sulla protezione dei minori informa su quanti minori sono stati curati in ambulatorio o come pazienti stazionari in una clinica svizzera per un presunto o sicuro maltrattamento di minori. Per la protezione dei minori in materia di diritto civile la Conferenza per la protezione dei Minori e degli Adulti (COPMA) offre una statistica annuale nazionale<sup>6</sup>, suddivisa in base al tipo di misura ordinata, al cantone, all'età e al sesso dei minori toccati dalla violenza (COPMA 2019). Per quanto riguarda le prestazioni nella protezione del minore in ambito volontario non esistono statistiche nazionali. In questo modo mancano cifre affidabili che informino quanti minori sono vittima di trascuratezza, violenza fisica, sessuale o psicologica e sono esposti ad altre forme di minaccia al bene del minore. Questo rende difficile garantire una protezione dei minori efficace. Questo è dovuto a vari motivi: o i dati non vengono rilevati in modo standardizzato in tutti i cantoni, o non vengono aggregati a livello nazionale. Lo stesso discorso vale per le statistiche di diverse

---

<sup>5</sup> La strategia «Protezione dei minori 2016-2020» è basata sul concetto «Protezione dei minori nel Canton San Gallo» del 2009.

<sup>6</sup> Ad esempio, i dati mostrano che nel 2019 per oltre 42 000 bambini sono state adottate una o più misure di protezione dei minori (COPMA 2019)

istituzioni (come la polizia, l'aiuto alle vittime, i gruppi clinici di protezione ai minori), che sono poco compatibili tra di loro. Per i bambini tra i zero e gli otto anni la problematica è accentuata: mentre i bambini più grandi possono partecipare a sondaggi rappresentativi su determinati temi, i bambini tra zero e otto anni non vi possono partecipare. Inoltre, le famiglie con neonati e bambini piccoli fino a quattro anni non sono obbligati ad intrattenere contatti extra-familiari con specialisti, e questo impedisce il riconoscimento precoce di minacce al bene dei minori. Così non sarà mai possibile avere una panoramica d'insieme sull'entità delle minacce per il bene dei minori. Mancano dati importanti anche in molti altri ambiti che riguardano i minori. Ad esempio, nel settore sanitario mancano dati a livello svizzero sullo stato di salute dei bambini in età prescolastica, che tengano conto degli svantaggi sociali, e dati sulla salute psicologica dei bambini nella prima fase dell'infanzia. Inoltre, mancano dati sull'uso di controllo della gravidanza e di analisi di previdenza pediatrica.

Per questo Protezione dell'infanzia Svizzera si impegna affinché

- i dati sulle forme di espressione della violenza su minori che sono disponibili a livello federale, nei cantoni e nelle organizzazioni di protezione dei minori,<sup>7</sup> vengano raccolti regolarmente in una panoramica d'insieme e valutati sistematicamente;
- i gruppi professionali importanti per il sistema di protezione dei minori vengano sensibilizzati a raccogliere sistematicamente dati compatibili con altri dati.

---

<sup>7</sup> Intendiamo le ostetriche, le consulenze per madri e padri, il lavoro sociale scolastico, le autorità di protezione dei minori e degli adulti, i servizi sociali, le istituzioni di diritto penale e le offerte specializzate come i gruppi di protezione dei minori in cliniche, ecc.