



Rapporto esplicativo concernente la revisione totale dell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin) e la nuova ordinanza sull'adozione (OAdoz)

I. Parte generale

1. Situazione iniziale

1.1 Interventi parlamentari

Negli ultimi anni sono stati depositati diversi interventi parlamentari concernenti l'affidamento di minori:

- 01.3344 - Interpellanza: Attuazione dell'ordinanza federale sull'affiliazione (consigliera nazionale Jacqueline Fehr)
- 02.3239 - Postulato: Situazione dell'affiliazione in Svizzera (consigliera nazionale Jacqueline Fehr)
- 03.1146 - Interrogazione: Studio sui maltrattamenti subiti da orfani e affiliati. Cosa fa la Confederazione? (consigliere nazionale Didier Berberat)
- 03.3549 - Interpellanza: Contratto d'assistenza da parte di istituti nel Codice delle obbligazioni (consigliere nazionale Felix Gutzwiller)
- 04.3065 - Mozione: Bambini affidati di forza. Ricostruzione storica (consigliera nazionale Jacqueline Fehr)
- 05.1010 - Interrogazione: Protezione dati anche per i minori affidati di forza (consigliere nazionale Filippo Leutenegger)
- 08.3011 - Mozione: Custodia diurna. Qualità e buone condizioni di assunzione (consigliera nazionale Christine Goll)

Alcuni interventi riguardano principalmente la ricostruzione storica degli affidamenti forzati, un capitolo buio nella storia svizzera, oppure i maltrattamenti subiti dagli orfani in passato, altri si riferiscono direttamente all'attuale situazione dell'assistenza di minori. Con la revisione del diritto tutorio e dell'OAMin si aprono nuove prospettive per l'attuale situazione dell'affidamento di minori. Mentre la richiesta dell'interpellanza sul contratto d'assistenza da parte di istituti (03.3549) e il desiderio di maggiore professionalità nella protezione dei minori sono soddisfatti in linea generale con il nuovo diritto in materia di protezione degli adulti, la revisione dell'OAMin si prefigge, per quanto possibile, di rispondere anche alle altre richieste.

1.2 Dal postulato Fehr ai lavori di revisione

1.2.1 Postulato Fehr; rapporto peritale Zatti; parere del Consiglio federale

La discussione sull'assistenza di minori è stata avviata dal postulato Fehr sulla situazione dell'affiliazione in Svizzera (02.3239), depositato l'11 giugno 2002 dalla consigliera nazionale Jacqueline Fehr. Il postulato invitava il Consiglio federale a illustrare in un rapporto le possibili modalità per professionalizzare l'affidamento di minori in Svizzera. Il successivo rapporto

peritale della Dr.ssa Barbara Zatti («La situazione dell'affiliazione in Svizzera – Analisi, sviluppo qualitativo e professionalizzazione»; Rapporto peritale Zatti) individua la necessità di intervenire su diversi piani: OAMin ormai soprassata, che lascia troppo margine di manovra ai Cantoni, professionalizzazione spesso carente, mancanza di dati statistici e ricostruzione storica lacunosa sull'affidamento di minori. Il 23 agosto 2006 il Consiglio federale ha espresso il proprio parere in merito a tale rapporto, accogliendo alcune delle raccomandazioni e respingendone altre. Per accertare se fosse necessaria una revisione dell'OAMin, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di chiedere il parere dei Cantoni.

1.2.2 Consultazione dei Cantoni sulla necessità di una revisione dell'OAMin

Dalla consultazione è risultato che la maggior parte dei Cantoni considerava utile o necessaria una revisione dell'OAMin. Soltanto 8 Cantoni hanno espresso un parere negativo sulla revisione, adducendo tuttavia come motivazione che il problema non fossero le disposizioni legali, ma piuttosto la loro complicata esecuzione.

Le principali richieste dei Cantoni sono:

- l'eliminazione delle lacune concernenti i dati statistici;
- la creazione di standard unitari e l'uniformazione delle procedure e della pratica nei Cantoni;
- la professionalizzazione nel settore dell'affidamento;
- l'offerta di corsi di formazione e perfezionamento obbligatori per genitori affidatari;
- la regolamentazione in materia di collocamento internazionale di minori;
- il prolungamento dell'obbligo di autorizzazione nell'affidamento familiare fino alla maggiore età del bambino (attualmente fino alla fine dell'obbligo scolastico o fino al compimento dei 15 anni); e
- la diminuzione della durata del soggiorno soggetto ad autorizzazione, pari attualmente a tre mesi.

1.2.3 Fondo nazionale svizzero (programma nazionale di ricerca 52): pianificazione ed effetti dei collocamenti in famiglie affidatarie e in istituti

Tra l'inizio di maggio 2003 e la fine di giugno 2006, il Fondo nazionale svizzero ha eseguito una ricerca sui collocamenti in famiglie affidatarie e in istituti (processi di pianificazione degli aiuti ed effetti su bambini, adolescenti e famiglie interessate)¹, diretta dal Dr. Kurt Huwiler (Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime). Nell'ambito di uno studio longitudinale, è stato esaminato il collocamento di 43 bambini e adolescenti con domicilio nei Cantoni di Zurigo, San Gallo e Turgovia. Nove di essi sono stati sistemati in famiglie affidatarie e 34 in istituti. Tutte le persone direttamente interessate dal collocamento (genitori, bambini e adolescenti, operatori sociali, collaboratori degli istituti e famiglie affidatarie) sono state intervistate tre volte: prima del collocamento, successivamente 6 mesi dopo il collocamento e infine 13 mesi dopo.

Sulla base dei risultati dello studio sono state formulate le seguenti raccomandazioni:

¹ http://www.nfp52.ch/d_dieprojekte.cfm?Projects.Command=details&get=4 (disponibile in tedesco, francese e inglese).

- gli organismi statali devono stabilire standard obbligatori per la pianificazione delle misure e la garanzia della qualità nei collocamenti di minori; ogni collocamento deve essere seguito da (almeno) due esperti;
- la responsabilità dei collocamenti in istituti e famiglie affidatarie deve essere a carico di professionisti qualificati, che devono usufruire di migliori corsi di perfezionamento e della consulenza specialistica di centri di competenza, servizi di traduzione e altri strumenti consolidati;
- è necessario un sufficiente numero di posti a tempo pieno e parziale in istituti e famiglie affidatarie, in modo da soddisfare le diverse esigenze di giovani e adolescenti;
- è necessario promuovere, nell'opinione pubblica e presso gli esperti, la consapevolezza del diritto di bambini e adolescenti di partecipare alle scelte.

Per la pianificazione e il controllo delle misure di aiuto alla gioventù è necessaria una statistica su scala nazionale dei collocamenti in istituti e famiglie affidatarie.

1.2.4 Esame di un'eventuale revisione dell'OAMin

Alla luce dell'approvazione di una revisione dell'OAMin da parte di due terzi dei Cantoni, il 16 gennaio 2008 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di esaminare insieme ai Cantoni una revisione parziale dell'OAMin e di richiedere entro un anno al Consiglio federale le eventuali modifiche necessarie.

Tuttavia, nel corso dell'esame, in particolare dopo i colloqui del gruppo di valutazione costituito poco dopo la decisione del Consiglio federale, è risultato che una revisione parziale dell'OAMin con modifiche puntuali non sarebbe stata sufficiente per ottenere un'ordinanza al passo con i tempi. Per questo motivo, il termine è stato spostato di un ulteriore anno ed è previsto che il disegno sia sottoposto ad approvazione alla fine del 2009.

1.2.5 Gruppo di valutazione

Il 21 febbraio 2008 i rappresentanti dell'Ufficio federale di giustizia, della Pflegekinder-Aktion Schweiz e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) si sono riuniti per discutere come procedere. Si è deciso di delegare i lavori di revisione all'Amministrazione e di rinunciare all'istituzione di una commissione di esperti. Per assicurare una buona applicazione pratica si è ritenuto opportuno sottoporre gli avamprogetti interni all'Amministrazione alle cerchie interessate, costituite da persone attive nel settore dell'affidamento, e di tenere conto delle loro proposte nei lavori di revisione.

L'11 agosto 2008 i membri del gruppo di valutazione si sono riuniti per la prima volta per discutere del primo avamprogetto. Rispetto alla seduta del 21 febbraio, il gruppo era stato ampliato, coinvolgendo operatori attivi nei diversi settori dell'affidamento di minori, anche presso i Cantoni. Il 21 gennaio 2009 si è svolta una nuova seduta.

2. L'OAMin

L'OAMin risale al 1977 e da allora non è mai stata sottoposta a revisione, se si eccettuano le disposizioni relative all'adozione e all'accoglimento di minori stranieri. Di conseguenza, alla luce degli sviluppi degli ultimi 30 anni, soprattutto nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia, l'ordinanza è ormai superata.

L'OAMin distingue tra accoglimento in una famiglia, a scopo di adozione, a giornata e in istituti e contiene anche prescrizioni sulle procedure, concentrandosi in particolare sull'autorizzazione del rapporto di affiliazione e sulla rispettiva vigilanza da parte delle autorità cantonali. Il diritto federale stabilisce le premesse generali per il rilascio dell'autorizzazione necessaria per l'accoglimento di minori o per la gestione di istituti, nonché le modalità di esecuzione della vigilanza.

L'ordinanza federale fissa i requisiti minimi per questi settori: si tratta di una sorta di legislazione quadro, comprendente principi generali. È concepita in maniera tale che, di regola, i Cantoni non devono emanare disposizioni esecutive. Tuttavia, a protezione dei minorenni, sono liberi di emanare disposizioni che vanno oltre quelle dell'ordinanza federale. I Cantoni hanno sfruttato tale possibilità in modi diversi: alcuni hanno emanato disposizioni molto articolate, mentre quasi un quarto non ha emanato disposizioni proprie, per cui il sistema di affidamento di questi ultimi si basa unicamente sull'ordinanza federale.

3. L'avamprogetto di ordinanza sull'assistenza di minori (OAssM)

3.1 Caratteristiche generali

Come già la revisione del diritto della tutela, anche quella dell'OAMin ha come obiettivo la professionalizzazione nel settore sottoposto a disciplinamento. Attraverso misure adeguate, come l'istituzione di standard unitari o i requisiti di formazione e perfezionamento, la nuova OAssM si prefigge di contribuire alla professionalizzazione e all'aumento della qualità nell'assistenza di minori da parte di terzi. La revisione non risponde soltanto alle esigenze degli attuali operatori del settore dell'affidamento, ma anche a quelle di molti Cantoni.

Il rapporto peritale Zatti, la consultazione sulla necessità di una revisione dell'OAMin, il progetto sui collocamenti in famiglie affidatarie e in istituti nell'ambito del programma nazionale di ricerca 52, nonché i colloqui all'interno del gruppo di valutazione hanno messo chiaramente in luce gli aspetti di cui tenere conto per la revisione dell'OAMin. I punti fondamentali sono:

▪ Il bene del minore

Nonostante l'emanazione dell'OAMin 30 anni fa rappresentasse una pietra miliare per la protezione dei minori, da allora le aspettative riguardo al bene dei minori sono molto cambiate, non per ultimo grazie alla Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo² (cfr. n. 7.3). Oggi il bambino non è più un semplice oggetto di disciplinamento legale, bensì ne diventa progressivamente il soggetto. Di conseguenza, sono aumentate anche le aspettative sulla qualità degli affidamenti e sugli attori coinvolti nel processo, Confederazione compresa. L'avamprogetto afferma in maniera inequivocabile che il bene del minore deve essere tenuto in massima considerazione, anche e soprattutto nell'ambito dell'assistenza da parte di terzi.

▪ L'assistenza di minori durante la giornata (assistenza diurna)

Oltre alla sistemazione di bambini nell'ambito delle misure di protezione dei minori, al centro dell'interesse dell'OAMin di 30 anni fa, negli ultimi anni ha assunto un'importanza sempre maggiore la custodia di bambini complementare alla famiglia, soprattutto durante i giorni lavorativi. Per motivi professionali, molti genitori sono costretti ad affidare i loro bambini alle cure di terzi e devono quindi poter contare su un'offerta di alta qualità. L'avamprogetto tiene conto anche di questo sviluppo, disciplinando l'assistenza diurna in una sezione a sé stante nel capitolo concernente l'autorizzazione.

² RS 0.107

▪ **Disposizioni a carattere obbligatorio piuttosto che facoltativo**

Nell'OAMin mancano disposizioni volte alla professionalizzazione e alla garanzia di qualità nel settore dell'affidamento di minori, oppure tali disposizioni presentano formulazioni a carattere facoltativo per un eventuale disciplinamento a livello cantonale. Anche se il nuovo diritto in materia di protezione degli adulti si prefigge una professionalizzazione delle autorità competenti, questo non basta.

Per questo motivo, nell'avamprogetto le disposizioni a carattere facoltativo sono state sostituite da prescrizioni vincolanti, che obbligano i Cantoni ad adottare le misure per l'aumento della qualità previste dall'OAssM.

3.2 Competenza

Per garantire la semplificazione delle procedure di collocamento oltre i confini cantonali, è necessaria un'uniformazione su scala nazionale nell'ambito dell'assistenza di minori da parte di terzi. A tale scopo occorre definire e precisare i compiti, le competenze e gli ambiti di responsabilità dei due principali livelli cui è affidata l'esecuzione (Cantoni e Comuni). Inoltre, una suddivisione chiara dei diversi settori serve anche a evitare i conflitti di interesse.

Attualmente la questione dell'affidamento di minori è di competenza esclusiva dei Cantoni e dei Comuni, che hanno risolto i propri compiti in maniera diversa. Soprattutto per quanto riguarda il rilascio dell'autorizzazione ad accogliere un minore e la vigilanza, le soluzioni scelte sono diverse a seconda del Cantone. Alcuni tipi di collocamento sono di competenza delle autorità tutorie, altri dei servizi sociali. Anche la vigilanza viene esercitata da autorità diverse (autorità tutorie, servizi sociali, autorità scolastiche). I compiti previsti dall'OAMin vengono quindi esercitati da diversi servizi, spesso comunali. Talvolta nei Cantoni manca una politica dell'affidamento unitaria, oltre alla necessaria professionalità. È quindi urgente introdurre misure per la garanzia e l'aumento della qualità. A tale proposito, sono state discusse le seguenti possibili soluzioni:

1. I compiti vengono suddivisi tra i Cantoni e i Comuni.

I Comuni rilasciano le autorizzazioni, mentre la vigilanza viene esercitata da un'autorità cantonale. Questa soluzione garantirebbe il controllo indipendente richiesto da diverse cerchie interessate.

2. Autorizzazione e vigilanza di competenza di un'autorità centrale cantonale.

Analogamente alla procedura in materia di adozione, il rilascio dell'autorizzazione e la vigilanza sarebbero a carico di un'unica autorità centrale cantonale, che potrebbe quindi diventare un'autorità cantonale specializzata in materia di assistenza di minori. I Comuni (autorità di protezione dei minori) resterebbero invece responsabili del collocamento concreto dei minori.

Dal momento che questa seconda soluzione viene già adottata nella procedura in materia di adozione, è consolidata, dà buoni risultati ed è anche valutata positivamente sia a livello cantonale sia dalle cerchie interessate, l'avamprogetto si basa su questo modello. In questo modo sarebbe inoltre alleggerito il lavoro delle autorità di protezione dei minori (attualmente ancora autorità tutorie comunali), con effetti positivi sulla percezione delle curatele istituite nell'ambito di misure di protezione di minori. Infatti, i curatori vengono rimproverati di non occuparsi a sufficienza dei minori loro affidati e quindi di non poter svolgere correttamente la loro funzione di accompagnamento del minore e di vigilanza sul singolo rapporto di assistenza, a causa dell'enorme carico di lavoro da gestire.

Tenendo conto della sovranità dei Cantoni in materia di organizzazione e di scelta delle strutture, l'avamprogetto prevede la possibilità per i Cantoni di affidare la competenza per l'assistenza diurna anche a un'altra autorità adeguata.

3.3 Diritto cantonale

3.3.1 Disciplinamento cantonale integrativo e più esteso

Come nel diritto vigente, i Cantoni continueranno ad avere la possibilità di emanare disposizioni per la protezione dei minori che vanno oltre quelle dell'OAssM (art. 4 cpv. 4 AP-OAssM). Finora circa i tre quarti dei Cantoni hanno sfruttato questa possibilità. Nonostante il maggiore impegno da parte della Confederazione e le direttive più chiare che dovrebbero portare a un'unificazione degli standard e dei processi (come richiesto a maggioranza dai Cantoni stessi nel corso della prima consultazione sulla necessità di revisione dell'OAMin), l'assistenza di minori rientra ancora fundamentalmente nella sfera di competenza dei Cantoni. Per contrastare il pericolo di un livellamento verso il basso, i Cantoni possono quindi prevedere che con l'entrata in vigore dell'OAssM non vengano abrogate le disposizioni cantonali vigenti emanate a protezione dei minorenni conformemente all'articolo 3 capoverso 1 OAMin e che non sono in contrasto con le nuove disposizioni federali.

A differenza di quanto previsto finora, i Cantoni non sono più soltanto autorizzati a «promuovere l'affiliazione» (art. 3 cpv. 2 OAMin), ma sono tenuti ad emanare le disposizioni necessarie (art. 73 cpv. 1 AP-OAssM) e a promuovere adeguatamente l'assistenza di minori da parte di terzi, adottando anche provvedimenti per la formazione e il perfezionamento delle persone incaricate dell'assistenza (art. 4 cpv. 1 AP-OAssM).

3.3.2 Servizio specializzato dei Cantoni

Soprattutto nel caso di rapporti di assistenza a seguito di misure di protezione di minori, i genitori affidatari e i minori accolti sono spesso costretti ad affrontare situazioni difficili in cui è necessario richiedere un aiuto esterno. Nell'attuale sistema vengono spesso lasciati soli con i loro problemi, soprattutto all'inizio del rapporto di assistenza o durante le fasi più difficili. Affinché un rapporto di assistenza produca risultati positivi, persone e servizi competenti devono poter procurare un aiuto adeguato, nei casi di crisi anche fuori dagli orari d'ufficio. Per colmare le lacune dell'attuale sistema, l'avamprogetto prevede quindi l'istituzione di un servizio specializzato da parte dei Cantoni, che fornisca consulenza ai genitori diurni e affidatari in caso di problemi e li sostenga nelle situazioni di crisi acuta. Se il servizio specializzato venisse istituito presso l'autorità cantonale unica competente per il rilascio delle autorizzazioni e l'esercizio della vigilanza, tale autorità potrebbe diventare un vero e proprio centro di competenze.

Ovviamente è necessario ben più di un «semplice» servizio specializzato cantonale, soprattutto per il buon esito dei rapporti di assistenza a tempo pieno. Anche le autorità di protezione dei minori svolgono un ruolo importante in questo senso, sia accertando con la dovuta accuratezza (direttamente o tramite un'organizzazione preposta al collocamento) l'idoneità della singola famiglia affidataria o dell'istituto ad accogliere il minore («matching»), sia vigilando adeguatamente sul rapporto di assistenza costituitosi a seguito della decisione delle autorità stesse.

3.3.3 Assicurazione di responsabilità civile

L'assicurazione per danni causati alla famiglia affidataria da un minore assistito è oggi un problema praticamente irrisolvibile: infatti, se arreca danni a terzi, il minore è di regola coperto dall'assicurazione di responsabilità civile dei genitori affidatari, ma se li arreca alla famiglia affidataria, non è a sua volta coperto dall'assicurazione dei propri genitori biologici, perché non vive più con loro nella stessa economia domestica. Alcuni Cantoni hanno risolto il problema stipulando un'assicurazione collettiva di responsabilità civile. Questa soluzione, oltre a migliorare la situazione problematica delle famiglie affidatarie, risulta molto conveniente. Per questo motivo, l'articolo 4 capoverso 3 AP-OAssM stabilisce, in forma di raccomandazione, che i Cantoni possono prevedere la stipula di un'assicurazione collettiva di responsabilità civile, che copra i danni causati dai minori assistiti alle persone che vivono nella famiglia affidataria.

3.4 Struttura

L'avamprogetto si attiene al modello dell'attuale OAMin soltanto in pochi punti: la struttura dell'ordinanza ha subito modifiche sostanziali. La seguente tabella permette un confronto panoramico tra il disciplinamento vigente e l'avamprogetto.

3.4.1 Panoramica

OAMin vigente	AP-OAssM
Sezione 1: Disposizioni generali	Capitolo 1: Disposizioni generali
Sezione 2: Accoglimento in una famiglia	Capitolo 2: Autorizzazione
Sezione 2a: Accoglimento in vista d'adozione	Sezione 1: Disposizioni comuni
Sezione 3: Accoglimento a giornata	Sezione 2: Assistenza diurna
Sezione 4: Accoglimento in istituti	Sottosezione 1: Genitori diurni
Sezione 5: Procedura	Sottosezione 2: Istituti di assistenza diurna
	Sezione 3: Assistenza a tempo pieno
	Sottosezione 1: Genitori affidatari
	Sottosezione 2: Istituti di assistenza a tempo pieno
	Sezione 4: Organizzazioni preposte al collocamento
	Capitolo 3: Diritti e doveri
	Sezione 1: Contratto di assistenza
	Sezione 2: Genitori diurni e affidatari
	Sezione 3: Istituti
	Sezione 4: Organizzazioni preposte al collocamento
	Capitolo 4: Vigilanza
	Capitolo 5: Relazioni internazionali
	Sezione 1: Assistenza di minori con domicilio all'estero da parte di genitori affidatari in Svizzera

	Sezione 2: Assistenza di minori all'estero
	Sezione 3: Vigilanza
	Capitolo 6: Responsabilità
	Capitolo 7: Statistica
	Capitolo 8: Obblighi di notificazione, diritto e obbligo di comunicazione
	Capitolo 9: Disposizione penale
	Capitolo 10: Disposizioni finali

3.4.2 Disciplinamento per forma e tipo di assistenza

L'attuale definizione dei termini dell'OAMin spesso non risulta subito chiara. Per accoglimento a giornata si intende soltanto l'assistenza presso una mamma diurna nel corso della giornata e per accoglimento in una famiglia solo un tipo di accoglimento a lungo termine. Tuttavia, l'accoglimento in istituti prevede sia tipi di accoglimento a lungo termine in istituti specifici e in case-famiglia, sia tipi di accoglimento diurno in asili nido o centri diurni per la custodia di bambini. Il criterio di distinzione tra l'accoglimento in famiglia e quello in istituti è costituito dal numero di minori accolti, che tuttavia non viene prescritto dal legislatore federale e varia a seconda del Cantone. Questa situazione provoca diversi problemi soprattutto nel caso di collocamenti che vanno al di là dei confini cantonali. È quindi utile introdurre una nuova suddivisione, partendo dalla durata dell'assistenza (tipo di assistenza: diurna o a tempo pieno) e subordinandovi le diverse forme di assistenza. Di conseguenza, è necessario anche un adeguamento dei termini sovraordinati: il termine generale «istituti» include ora sia gli istituti di accoglimento in senso tradizionale sia le case-famiglia e le istituzioni di assistenza che accolgono minori nel corso della giornata (p. es. asili nido).

Per forma di assistenza s'intende la distinzione di base tra assistenza in famiglia e in un istituto; il tipo di assistenza, invece, separa l'assistenza durante il giorno (assistenza diurna) da quella fornita durante il giorno e la notte (quindi, assistenza a tempo pieno).

A partire da questa distinzione, l'OAssM viene suddivisa come segue:

Assistenza diurna		Assistenza a tempo pieno	
Genitori diurni	Istituti di assistenza diurna (asili nido, centri diurni per la custodia di bambini ecc.)	Genitori affidatari	Istituti di assistenza a tempo pieno (istituti in senso stretto, case-famiglia ³)

In base a questa suddivisione e su richiesta particolare del gruppo di valutazione, l'avamprogetto prevede una regolamentazione specifica per l'autorizzazione, a seconda del tipo e della forma di assistenza:

³ È intesa un'istituzione professionale con struttura familiare e orientamento pedagogico. Educatori qualificati svolgono il ruolo materno e paterno per diversi minori accolti in un ambiente simile a una famiglia. Anche gli eventuali figli biologici dei genitori incaricati dell'assistenza vivono nell'istituto.

1. per l'assistenza diurna
 - 1.1. genitori diurni
 - 1.2. istituti di assistenza diurna
2. per l'assistenza a tempo pieno
 - 2.1. genitori affidatari
 - 2.2. istituti di assistenza a tempo pieno

Questa struttura comporta un certo effetto ripetitivo, con alcune disposizioni che ritornano in maniera simile, ma presenta il vantaggio richiesto dalle cerchie interessate: sono subito chiare le condizioni che devono essere soddisfatte a seconda della forma di assistenza, nonché la procedura da seguire per ottenere la rispettiva autorizzazione. L'obiettivo di questa struttura è che il lettore non debba continuamente chiedersi se una determinata disposizione è applicabile in maniera generale o è eventualmente limitata soltanto a una forma particolare di assistenza. Si ottiene in tal modo una notevole semplificazione pratica. Tenendo conto soprattutto del fatto che la maggior parte dei destinatari dell'OAssM non dispongono di conoscenze giuridiche, è molto vantaggioso che l'avamprogetto presenti una struttura semplice, facilmente accessibile sia ai futuri genitori diurni e affidatari sia a chi intende fondare un istituto o un'organizzazione preposta al collocamento, nonché alle autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione e la vigilanza. In tal modo, tutti gli interessati possono individuare facilmente le condizioni che devono soddisfare.

Nel capitolo sui diritti e doveri e in quello sulla vigilanza è determinante soltanto la distinzione delle forme di assistenza. Di conseguenza le disposizioni concernenti i diritti e i doveri nonché la vigilanza sui genitori diurni e affidatari e sugli istituti si applicano indipendentemente dal fatto che l'assistenza fornita sia diurna o a tempo pieno.

Oltre alle quattro principali forme di assistenza (diurna e a tempo pieno, in famiglie o istituti), l'avamprogetto disciplina anche un'attività che ha registrato un notevole sviluppo negli scorsi anni: il collocamento di minori da parte di organizzazioni (cfr. n. 3.8.1).

Inoltre, per tenere conto della mobilità della società si è reso necessario anche un capitolo sulle relazioni internazionali (cap. 5 AP-OAssM): nella prima sezione viene disciplinata l'assistenza in Svizzera di minori con domicilio all'estero, mentre nella seconda sezione è regolamentato il caso contrario, ovvero l'assistenza all'estero di minori con domicilio in Svizzera o il loro trasferimento all'estero insieme ai genitori affidatari. La terza sezione comprende disposizioni concernenti la vigilanza su questo tipo di rapporti di assistenza.

3.5 Definizioni: i termini e la loro distinzione

È risultato necessario definire e distinguere chiaramente i principali termini utilizzati nell'OAssM. Inoltre, alcuni termini dell'OAMin vigente sono giudicati sorpassati, per cui è opportuno utilizzare una terminologia più moderna. Nel primo capitolo dell'avamprogetto, in un articolo specifico, vengono elencati e spiegati i termini più utilizzati e che necessitano di una definizione (art. 2 AP-OAssM).

3.5.1 I termini «affiliazione» e «cura»

Nel seguente capitolo il testo italiano diverge da quello tedesco e francese, al fine di tener conto delle scelte terminologiche della versione italiana.

Oggi il termine «affiliazione» viene generalmente percepito come sorpassato, in quanto è opinione comune che non possa assolutamente essere riferito a forme di assistenza come un asilo nido o un centro diurno per la custodia di bambini, a cui i genitori affidano i figli di propria spontanea volontà. Infatti, l'affiliazione comporterebbe un'attività non volontaria conseguente a una misura di protezione dei minori disposta dalle autorità. Invece, le forme di assistenza che prevedono di regola un accoglimento di minori durante la giornata o per alcune ore al giorno perché entrambi i genitori lavorano, si basano sulla libera volontà. D'altra parte, il termine «cura» richiama oggi anche associazioni legate alla malattia o al bisogno di cure, che non hanno alcuna attinenza soprattutto nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia. Per questo motivo, nell'avamprogetto i termini «affiliazione» e «cura» vengono sostituiti quasi dappertutto dal concetto di assistenza e invece di «genitori affiliati» si usa genitori affidatari. In linea di principio, questo vale anche per i minori sistemati fuori dalla casa dei propri genitori sulla base di misure di protezione dei minori. Infatti, questi hanno lo stesso diritto di essere considerati minori assistiti e non malati o bisognosi di cure, anche se in molti casi la loro assistenza deve essere soggetta a determinati requisiti.

3.5.2 Bambini/figli, affiliandi/affiliati, minori/minorenni

Nel seguente capitolo il testo italiano diverge da quello tedesco e francese, al fine di tener conto delle scelte terminologiche della versione italiana.

L'OAMin vigente utilizza i termini bambini, affiliandi, affiliati, minori e minorenni. Inoltre differenza il soggetto di disciplinamento a seconda dell'età e dell'istruzione, con diverse conseguenze. Oggi, ad esempio, chi intende accogliere nella propria famiglia un bambino che non sia più sottoposto all'obbligo scolastico o che abbia compiuto i quindici anni, può farlo senza richiedere alcuna autorizzazione; del resto, questa disposizione è fortemente criticata da tutte le cerchie interessate. Proprio perché in futuro tutte le persone collocate in istituti o presso genitori affidatari dovranno ricevere la stessa protezione fino al diciottesimo anno d'età, è necessario scegliere un termine unico.

1. Minori/Minorenni

Il termine minori/minorenni è facilmente comprensibile partendo dal suo contrario, l'espressione «maggiorenni». Ha inoltre il vantaggio di non rendere necessaria un'ulteriore distinzione sulla base dell'età: è minore o minorenni chiunque non abbia ancora raggiunto la maggiore età. Anche molte convenzioni internazionali, come la Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo o la Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996 sulla protezione dei minori, a cui l'OAssM fa riferimento direttamente (nel secondo caso) o indirettamente (nel primo caso) riportano il termine «minore». Inoltre, anche il CC, che rappresenta la base legale dell'OAssM, utilizza il termine «minorenni».

2. Affiliandi/Affiliati

Come già illustrato al punto 3.5.1, è opportuno abbandonare il concetto di «affiliazione». Del resto, un affiliato sarebbe soltanto un bambino assistito da terzi sulla base di una decisione dell'autorità. Per questo motivo, per i bambini assistiti al di fuori della propria famiglia su base volontaria sarebbe necessario trovare un altro termine. Come già illustrato, una tale distinzione non soltanto sarebbe discriminatoria, ma renderebbe anche molto complicata l'interpretazione delle disposizioni legali, dal momento che molte hanno come oggetto bambini assistiti da terzi sia su base volontaria, sia a seguito di una decisione dell'autorità.

3. Bambini/Figli

Nel diritto svizzero, i termini «bambini» e «figli» non godono di una definizione univoca: si possono rivolgere sia a persone minorenni sia a eredi maggiorenni di un genitore defunto (figli). Del resto, il termine «bambini» sortisce uno strano effetto se riferito a persone tra i 14 e i 18 anni: in questo caso si parla piuttosto di «adolescenti», termine usato anche nell'articolo 11 della Costituzione federale.

Per i motivi indicati al punto 1 e dal momento che le disposizioni dell'OAssM riguardano esclusivamente l'assistenza di persone minorenni e che un'ulteriore distinzione in base all'età è importante soltanto nel caso dell'assistenza da parte di genitori diurni, si è deciso di adottare il termine «minore/i», che viene quindi utilizzato coerentemente nell'avamprogetto.

3.5.3 Assistenza diurna

Nell'attuale diritto l'assistenza diurna è parzialmente compresa dal concetto di «accoglimento a giornata», espressione con cui si intende l'assistenza di un minore al di sotto dei 12 anni in una famiglia nel corso del giorno (p. es. mamme diurne).

Tuttavia, per assistenza diurna oggi si intendono generalmente tutte le forme di assistenza di minori fuori della loro famiglia nel corso della giornata, indipendentemente dal fatto che l'assistenza si svolga in una famiglia o in un istituto. Per questo motivo, nell'avamprogetto il concetto di assistenza diurna è utilizzato per entrambe le forme di assistenza. L'accoglimento a giornata come inteso finora, nel senso dell'assistenza da parte di genitori diurni, rientra quindi nel concetto di «assistenza diurna», cui si contrappone l'assistenza a tempo pieno. Il criterio distintivo è l'orario in cui si svolge l'assistenza, ossia se il minore trascorre o meno la notte nella famiglia o nell'istituto (per i dettagli, cfr. le definizioni riportate all'art. 2 AP-OAssM).

Inoltre, l'assistenza diurna si svolge essenzialmente nell'ambito dell'assistenza volontaria da parte di terzi, mentre quella a tempo pieno risulta perlopiù, ma non esclusivamente, da una decisione dell'autorità. Tuttavia, per ottenere la più ampia flessibilità e apertura possibile nel trattamento dei singoli casi, nonché per il bene del minore, l'assistenza a tempo pieno deve poter essere concepita anche come scelta volontaria, e viceversa, quella diurna deve poter essere applicata anche in caso di una decisione dell'autorità. È comunque necessario sottolineare che nella scelta del tipo di assistenza non deve essere determinante l'aspetto finanziario, bensì unicamente il bene del minore.

3.5.4 Assistenza a tempo pieno

Anche se questo concetto non è utilizzato direttamente nell'attuale diritto, è comunque alla base delle disposizioni dell'OAMin: sia l'assistenza in famiglia o l'accoglimento in vista d'adozione sia l'accoglimento in istituti sono forme di assistenza permanente. Nell'avamprogetto l'assistenza a tempo pieno è utilizzata come concetto sovraordinato contrapposto all'assistenza diurna e comprende l'assistenza regolare nell'ambito di una famiglia o di un istituto sia di giorno che di notte, per almeno due giorni e due notti alla settimana. In questo modo, viene fissato un limite preciso oltre il quale si parla di assistenza a tempo pieno. L'avamprogetto non prevede più una durata minima dell'assistenza oltre la quale è necessaria un'autorizzazione per genitori affidatari (art. 4 OAMin; cfr. n. 3.5.5). In riferimento all'assistenza fornita, il concetto di durata viene piuttosto sostituito da quello di regolarità.

3.5.5 Assistenza in famiglia: genitori diurni – genitori affidatari

L'avamprogetto non utilizza le espressioni «assistenza in famiglia» o «assistenza in una famiglia», ma parla di genitori diurni e genitori affidatari. Entrambe queste forme di assistenza sono fornite nell'ambito di una famiglia e sono distinte in base al tipo di assistenza (diurna o a tempo pieno).

Nel diritto vigente per accoglimento a giornata soggetto all'obbligo di comunicazione s'intende l'assistenza di un minore al di sotto dei 12 anni, mentre l'accoglimento in famiglia soggetto all'obbligo d'autorizzazione prevede l'assistenza di un minore, che sia ancora sottoposto all'obbligo scolastico o che non abbia ancora compiuto i 15 anni, sia di giorno sia di notte, durante almeno tre mesi o a tempo indeterminato. Di regola il minore trascorre in famiglia tutta la settimana, inclusi i fine settimana, ma in questa categoria sono compresi pure i «soggiornanti settimanali» (minori che non trascorrono i fine settimana nella famiglia affidataria) o anche solo i «soggiornanti del fine settimana».

Oggi non raramente i due criteri per sottoporre l'accoglimento in famiglia all'obbligo di autorizzazione conducono al collocamento di minori in famiglie che non hanno e che probabilmente non riceverebbero un'autorizzazione, eludendo in tal modo lo spirito e gli obiettivi dell'OAMin.

Per questo motivo, l'avamprogetto prevede una modifica per entrambi i criteri (per l'eliminazione della durata minima dell'assistenza cfr. n. 3.5.4): l'età dei minori assistiti in futuro sarà determinante soltanto per l'assistenza da parte di genitori diurni, ma non più per quella fornita da genitori affidatari. Per l'assistenza di minori presso genitori affidatari e in istituti l'obbligo di autorizzazione si applica a tutta la durata della minore età. Infatti, proprio l'età attualmente non sottoposta a tale obbligo (a partire da circa 15/16 anni) rappresenta un periodo critico in cui vengono a galla molti problemi e conflitti, per cui si rendono indispensabili l'accertamento e la vigilanza del posto d'assistenza.

Con tale adeguamento, in questo settore gli obblighi delle famiglie vengono equiparati a quelli degli istituti di assistenza a tempo pieno, per i quali non esiste alcun limite di età oltre cui decade l'obbligo di autorizzazione.

Come già nel diritto vigente, anche nell'avamprogetto il numero dei minori accolti rappresenta il criterio per distinguere l'assistenza in una famiglia da quella negli istituti. Attualmente sono i Cantoni a stabilire i limiti, in quanto nell'OAMin non è previsto alcun numero preciso. A seconda del Cantone, tale limite varia tra i 3 e i 6 minori accolti. L'avamprogetto prevede ora una regolamentazione obbligatoria, differenziata in base al tipo di assistenza fornita: il numero di minori che possono essere accolti per l'assistenza diurna è maggiore rispetto a quello previsto per l'assistenza a tempo pieno. Infatti, in generale per i genitori affidatari l'onere è maggiore e le abitudini di vita cambiano più drasticamente se il minore viene integrato a tempo pieno nella famiglia. Inoltre, nella maggior parte dei casi l'assistenza a tempo pieno di minori in una famiglia affidataria viene disposta dall'autorità nell'ambito di misure di protezione dei minori. Questi minori hanno spesso alle spalle una difficile situazione familiare o comunque devono affrontare diversi problemi, per cui necessitano di un'assistenza più intensa. Di conseguenza, affinché sia evitato un sovraccarico, il numero di bambini che possono essere accolti è minore rispetto a quello previsto per l'assistenza da parte di genitori diurni, nell'interesse sia della famiglia affidataria sia dei minori stessi.

Estendendo l'obbligo di autorizzazione a tutta la durata della minore età (in particolare nell'ambito dell'assistenza a tempo pieno) e introducendo il criterio distintivo tra l'assistenza in famiglia e quella in istituti, l'avamprogetto risponde alle proposte formulate dai Cantoni nel corso della consultazione sulla necessità di revisione dell'OAMin.

3.5.6 Assistenza in istituti

Le attuali disposizioni sull'accoglimento in istituti sono applicabili alle istituzioni che ospitano e assistono minorenni o bambini al di sotto dei 12 anni. In questa definizione rientrano oggi sia l'assistenza di minori («minorenni» nel nuovo diritto in materia di protezione degli adulti) in istituti in senso stretto o in case-famiglia che forniscono assistenza a tempo pieno, ovvero durante il giorno e la notte, sia l'assistenza di minori al di sotto dei 12 anni in istituti di assistenza diurna, come i centri diurni per la custodia di bambini o gli asili nido.

L'assistenza in istituti prevista dall'OAssM comprende quindi sia gli istituti in senso stretto, che accolgono minori a tempo pieno, sia istituti che offrono servizi di assistenza diurna, come asili nido o centri diurni per la custodia di bambini. Inoltre, è disciplinato il numero di bambini assistiti a partire dal quale si parla di assistenza in istituti. Dal momento che questo numero rappresenta il criterio distintivo tra le due forme di assistenza «famiglia» (genitori diurni/affidatari) e «istituto», è in relazione con il numero massimo di minori che possono essere assistiti in una famiglia.

3.6 Obbligo di autorizzazione

3.6.1 In generale

Nel diritto vigente, a differenza di quanto previsto per l'accoglimento in istituti, per assistere un minore in una famiglia è richiesta un'autorizzazione soltanto se il bambino è ancora sottoposto all'obbligo scolastico o non ha compiuto 15 anni e se l'assistenza dura più di tre mesi. Inoltre, i rapporti di assistenza a giornata devono essere comunicati alle autorità soltanto se i minori assistiti hanno meno di 12 anni. Su richiesta dei Cantoni e delle persone che operano nel settore dell'assistenza di minori, l'avamprogetto prevede un limite di età soltanto nell'ambito dell'assistenza di minori da parte di genitori diurni, mentre viene eliminato totalmente il criterio della durata minima del rapporto di assistenza. Come è stato criticato da più parti, non c'è alcuna ragione per cui i minori accolti in istituti (cui sono applicabili le pertinenti disposizioni) debbano ricevere una protezione più completa, indipendentemente dall'età e dalla durata del soggiorno nell'istituto, rispetto ai minori assistiti in una famiglia affidataria. A condizione che, in base alla rispettiva regolarità e intensità, l'assistenza fornita possa essere considerata diurna o a tempo pieno, per l'assistenza di persone al di sotto dei 18 anni da parte di genitori affidatari o istituti è di regola necessaria un'autorizzazione. Tuttavia, per l'assistenza da parte di genitori diurni l'autorizzazione è necessaria soltanto se i minori assistiti hanno meno di 15 anni.

3.6.2 Questioni particolari

3.6.2.1 Assistenza in situazioni di crisi

a. Collocamenti time out e d'emergenza

I collocamenti time out e d'emergenza prevedono l'assistenza di minori in situazioni di crisi. Questi collocamenti possono durare pochi giorni o settimane, ma anche diversi mesi. L'assistenza nell'ambito di questo tipo di collocamenti è particolarmente delicata e non deve essere affidata a persone prive delle necessarie conoscenze ed esperienze nel campo. Per questo motivo, l'avamprogetto non prevede soltanto che le famiglie, gli istituti e le organizzazioni preposte al collocamento (cfr. n. 3.8.1) debbano soddisfare determinate condizioni per poter accogliere o collocare minori in situazioni di crisi, ma sottopone l'assistenza e il collocamento di minori in situazioni di crisi a un obbligo generale d'autorizzazione, indipendente-

mente dalla durata dell'assistenza o dall'età del minore (art. 6 cpv. 2 AP-OAssM).

b. Esternalizzazione dei posti d'assistenza

Un altro problema che è stato necessario affrontare è la prassi diffusa in alcuni istituti di sistemare i minori loro affidati al di fuori dell'istituto, talvolta addirittura all'estero, in caso di collocamenti time out (*outsourcing* di collocamenti time out). A volte si sostiene che in qualità di incaricati o assistenti di un istituto già in possesso dell'autorizzazione non sia necessaria un'altra autorizzazione specifica per questi posti esternalizzati.

È una lacuna inconcepibile che proprio in un settore delicato come quello dei collocamenti time out non sia previsto un accertamento preliminare dell'idoneità di una famiglia o di un istituto ad accogliere minori in situazioni di crisi. Per questo motivo, l'articolo 6 capoverso 2 AP-OAssM statuisce chiaramente che l'obbligo di autorizzazione sussiste anche per chi incarica terzi dell'assistenza di minori in situazioni di crisi, come sarebbe in realtà già implicito nel diritto vigente. Questo vale anche per forme di assistenza offerte al di fuori di famiglie o istituti già autorizzati. Inoltre, per i collocamenti all'estero vigono disposizioni particolari (cfr. n. 3.10.1).

3.6.2.2 Assistenza di minori da parte di parenti o affini

Nel caso dell'accoglimento di minori da parte di parenti o affini è necessario distinguere tra assistenza diurna e a tempo pieno. Mentre secondo l'OAMin l'assistenza a giornata di minori al di sotto dei 12 anni soggiace all'obbligo di comunicazione e quella a tempo pieno all'obbligo di autorizzazione (sempre che il Cantone non abbia abrogato tale obbligo per l'accoglimento di minori da parte di loro parenti), nell'avamprogetto non è più previsto l'obbligo di comunicazione per l'assistenza diurna in una famiglia da parte di parenti o affini (art. 8 cpv. 1 lett. a AP-OAssM), mentre l'obbligo di autorizzazione per l'assistenza a tempo pieno è applicabile anche a parenti e affini di minori e i Cantoni non vi possono più derogare.

Di fronte al notevole potenziale conflittuale che può contraddistinguere proprio i rapporti di assistenza tra parenti nel senso più largo, è inconcepibile che l'assistenza a tempo pieno di minori da parte di parenti e affini debba godere di un'eccezione. Come hanno richiesto numerosi Cantoni nel corso della consultazione sulla necessità di una revisione dell'OAMin, il disciplinamento per l'assistenza di minori a tempo pieno deve trovare un'applicazione generale, indipendentemente da *chi* si occupa di tale assistenza. Inoltre, questa opinione è condivisa anche dalla maggior parte delle organizzazioni attive nel settore dell'assistenza di minori. Si deroga a questo principio soltanto nel caso dei nonni, che non necessitano dell'autorizzazione nemmeno per l'assistenza a tempo pieno dei loro nipoti (art. 8 cpv. 1 lett. b AP-OAssM).

Per garantire che le rilevazioni statistiche siano complete e attendibili è tuttavia previsto che parenti e affini che assistono minori come genitori diurni o affidatari e che in virtù dell'articolo 8 capoverso 1 lettera a o b non sottostanno all'obbligo di autorizzazione informino della loro attività l'autorità cantonale competente che rileva i dati statistici (art. 38 cpv. 2 AP-OAssM).

3.6.2.3 Forme di assistenza complementari alla scuola

L'autorizzazione per la gestione di una scuola non è estesa anche alle forme di assistenza complementari alla scuola, che sottostanno in linea di principio a un obbligo separato d'autorizzazione e di vigilanza (cfr. art. 2 lett. a AP-OAssM).

3.6.3 Eccezioni

Sia l'OAMin sia l'OAssM prevedono eccezioni all'obbligo di autorizzazione, entro determinati limiti. Questo vale in particolare se per esempio un sufficiente accertamento dell'idoneità e un'adeguata vigilanza sono garantiti da altre leggi cui soggiace la famiglia o l'istituto. È sicuramente il caso di istituti sottoposti a particolari obblighi d'autorizzazione e di vigilanza sulla base della legislazione cantonale in materia di scuola, sanità e aiuto sociale, nonché di scuole speciali abilitate nell'ambito dell'assicurazione per l'invalidità.

Nelle eccezioni rientrano anche l'assistenza diurna da parte di parenti e affini menzionata al n. 3.6.2.2, nonché le persone che svolgono un'attività di mediazione nell'ambito delle possibilità offerte dalla legge (cfr. n. 3.8.2).

3.7 Procedura di rilascio dell'autorizzazione alle famiglie

Attualmente, prima di accogliere un minore, i futuri genitori affidatari devono richiedere un'autorizzazione, che viene rilasciata per un determinato minore. Nel caso di collocamenti a seguito di misure di protezione dei minori, spesso c'è una certa urgenza, per cui gli accertamenti sull'idoneità di una determinata famiglia ad accogliere il minore devono essere eseguiti in tempi brevi. Non raramente un minore viene accolto in una famiglia che non ha ancora ottenuto l'autorizzazione necessaria. Se successivamente risulta che i genitori affidatari non soddisfano i requisiti necessari, il minore deve essere collocato da un'altra parte: ne consegue una situazione problematica e difficile da sopportare.

Per questi motivi, è necessario modificare la procedura di rilascio dell'autorizzazione alle famiglie: nel nuovo diritto non deve più essere autorizzato il singolo rapporto d'assistenza, ma deve piuttosto essere accertata l'idoneità generale delle persone ad accogliere minori, senza riferimento a un collocamento concreto. Sulla base dell'avamprogetto, questo accertamento deve essere completo e permettere di individuare anche le esigenze di un minore che sono in grado di soddisfare i richiedenti. L'autorizzazione non è quindi più rilasciata in relazione ai minori, ma piuttosto in relazione ai genitori. Il rapporto concreto di assistenza viene successivamente instaurato con l'accoglimento di un minore e la stipula di un contratto di assistenza (cfr. n. 3.9.2). La responsabilità di una giusta scelta dei genitori deve essere assunta soprattutto dalla persona o dall'ufficio che decide il collocamento. Tuttavia, anche le persone incaricate dell'assistenza hanno la possibilità di esprimersi se il rapporto di assistenza non si sviluppa secondo le aspettative e si teme che il posto d'assistenza sia sbagliato (p. es. in caso di sovraccarico dei genitori affidatari). Questa procedura corrisponde in linea di massima all'attuale procedura per i collocamenti in istituti, che devono richiedere un'autorizzazione prima di accogliere concretamente i minori.

Introducendo questa modifica viene garantito che gli accertamenti relativi ai posti d'assistenza vengano effettuati senza fretta, evitando per quanto possibile collocamenti successivi in altre famiglie. Per il bene del minore e per evitare conflitti di interesse, la competenza è suddivisa tra l'autorità cantonale specializzata, che si occupa dell'accertamento del posto d'assistenza, e l'autorità di protezione dei minori o eventualmente il rappresentante legale del minore, che scelgono il posto d'assistenza per il collocamento concreto del minore e cui spetta quindi l'accertamento dell'idoneità individuale e la vigilanza sul rapporto di assistenza nel singolo caso (cfr. n. 3.2).

3.8 Organizzazioni preposte al collocamento e attività di mediazione

3.8.1 Organizzazioni preposte al collocamento

L'OAMin non disciplina alcun tipo di attività di mediazione nel settore dell'affidamento di minori. Con l'insorgere di problemi, soprattutto per collocamenti di minori all'estero, alcuni Cantoni hanno emanato proprie disposizioni. Con il termine «mediazione» si definisce oggi un'attività che comprende uno spettro molto ampio di possibilità dal punto di vista qualitativo: dalla semplice sistemazione di un minore in un posto d'assistenza non autorizzato (sfruttando il limite di età e la durata minima dell'accoglimento attualmente in vigore) all'attività di un'organizzazione preposta al collocamento, che, insieme ai genitori affidatari, assiste e accompagna sotto ogni aspetto i minori che ha collocato, in modo da creare un ambiente che li aiuti non solo ad integrarsi nelle famiglie, ma anche ad affrontare la loro vita futura. L'avamprogetto disciplina questo secondo caso, accordando alle organizzazioni preposte al collocamento determinati diritti, ma sottoponendole anche a una serie di obblighi.

Secondo l'avamprogetto, le organizzazioni preposte al collocamento devono soddisfare requisiti precisi, ma hanno anche molti diritti. Ricevono un'autorizzazione soltanto se sia il direttore sia i collaboratori dispongono di un'adeguata formazione e dell'esperienza pratica nel settore dell'assistenza di minori. Inoltre, alla domanda d'autorizzazione devono essere allegati diversi progetti: l'autorità cantonale che rilascia l'autorizzazione deve poter giudicare se l'organizzazione richiedente è veramente in grado di scegliere i genitori affidatari, accertare la loro situazione, esercitare un'adeguata vigilanza e collocare minori presso genitori affidatari. Infatti, con il rilascio dell'autorizzazione, l'autorità cantonale delega determinate competenze alle organizzazioni preposte al collocamento.

I genitori affidatari, assunti dall'organizzazione preposta al collocamento dopo un adeguato accertamento e a cui sono affidati minori per l'assistenza, vengono autorizzati formalmente dall'autorità cantonale, ma sono esaminati da quest'ultima soltanto nell'ambito di una procedura sommaria. Gli accertamenti effettivi dell'idoneità dei genitori affidatari vengono effettuati dall'organizzazione preposta al collocamento che, dopo aver esaminato la domanda, presenta una richiesta all'autorità che rilascia l'autorizzazione. Inoltre, tale organizzazione esercita la propria vigilanza sui genitori che hanno ottenuto l'autorizzazione e sono stati assunti ed esegue l'accertamento individuale dell'idoneità, ovvero stabilisce se un determinato minore è adatto per essere accolto da determinati genitori affidatari (il cosiddetto «matching»). Il rapporto di assistenza individuale viene accompagnato e sostenuto dall'organizzazione preposta al collocamento, mentre la vigilanza sullo stesso è di competenza della persona o dell'autorità che ha deciso tale collocamento. Attraverso la vigilanza esercitata sul rapporto di assistenza individuale viene anche garantita una vigilanza esterna sui genitori affidatari.

Assumendosi compiti così vari, le organizzazioni preposte al collocamento sgraveranno notevolmente l'autorità centrale del Cantone e l'autorità di protezione dei minori. Considerando le notevoli responsabilità che l'autorità conferisce a un'organizzazione preposta al collocamento mediante il rilascio dell'autorizzazione, si spiega la disposizione dell'articolo 78 capoverso 1 AP-OAssM, secondo cui le organizzazioni preposte al collocamento possono essere autorizzate soltanto dalle autorità cantonali. Di conseguenza, prima dell'istituzione di tali autorità, non possono essere rilasciate autorizzazioni a organizzazioni preposte al collocamento.

Se un'organizzazione preposta al collocamento offre anche posti d'assistenza all'estero, deve inoltre rispettare le disposizioni sul collocamento di minori all'estero (art. 65 segg. AP-OAssM).

3.8.2 Attività di mediazione

L'avamprogetto esenta l'attività di mediazione dall'obbligo di autorizzazione, ma allo stesso tempo limita tale attività alla segnalazione di posti d'assistenza in Svizzera presso famiglie o istituti autorizzati e soggetti a vigilanza (art. 8 cpv. 1 lett. d AP-OAssM). La mediazione di posti all'estero, viste le problematiche cui è legata, è riservata esclusivamente alle organizzazioni preposte al collocamento. Di conseguenza, la persona od organizzazione che intende estendere la propria attività di mediazione anche all'estero, deve ottenere un'autorizzazione come organizzazione preposta al collocamento. Infatti, proprio in riferimento ai delicati collocamenti all'estero, su cui spesso è più difficile esercitare la vigilanza, i requisiti professionali e organizzativi richiesti a una tale organizzazione offrono una maggiore garanzia per il rispetto delle disposizioni legali.

L'accertamento individuale dell'idoneità e quindi il collocamento effettivo del minore non rientrano nell'ambito di attività del mediatore. Questi settori sono infatti riservati a chi decide il collocamento e che ne è quindi responsabile: se l'autorità di protezione dei minori o i genitori si rivolgono a un mediatore per la ricerca di posti d'assistenza, restano comunque responsabili per l'idoneità di tali posti in relazione alle esigenze dei minori da collocare. Inoltre, devono accompagnare il rapporto di assistenza individuale ed esercitare la propria vigilanza su tale rapporto. Dal momento che l'attività di mediazione è possibile soltanto con famiglie e istituti autorizzati e soggetti a vigilanza, il mediatore non segnalerà posti d'assistenza non autorizzati e/o non soggetti a vigilanza, perché andrebbe contro i suoi interessi.

3.9 Diritti e doveri

3.9.1 In generale

L'attuale OAMin riporta in diversi articoli i doveri, in particolare dei genitori affilianti e degli istituti. Invece, vi è raramente menzione dei loro diritti.

Per garantire che l'assistenza di minori risponda in tutti i Cantoni a determinati standard minimi, nel capitolo 3 dell'avamprogetto, oltre ai doveri vengono riportati anche i diritti delle diverse persone coinvolte in un rapporto di assistenza. Si tratta anzitutto dei destinatari dell'OAssM: i genitori diurni, i genitori affidatari, gli istituti e le organizzazioni preposte al collocamento. Tuttavia, tra i destinatari rientra anche l'autorità che rilascia le autorizzazioni ed esercita la vigilanza: i suoi diritti e doveri sono riportati nei capitoli che la riguardano. L'autorità di protezione dei minori è interessata direttamente dall'ordinanza soltanto nel settore dell'obbligo di notificazione e di comunicazione e in quello dei rapporti internazionali (cap. 5 AP-OAssM), dove l'OAssM, oltre che sulla norma di delega dell'articolo 316 CC, si basa sulla Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori.

3.9.2 Contratto di assistenza

Nell'OAMin il contratto di assistenza non viene disciplinato. È citato soltanto nella sezione concernente le disposizioni generali (art. 3 cpv. 2 lett. b OAMin). Tuttavia, oggi la stipula di un contratto di assistenza scritto è considerata assolutamente necessaria, poiché serve ad assicurare che i rappresentanti legali (solitamente i genitori), i genitori incaricati dell'assistenza, gli istituti e le autorità siano d'accordo sui principali aspetti del rapporto di assistenza e che tutte le persone interessate da tale rapporto conoscano precisamente i propri diritti e doveri. Per garantire in tutti i Cantoni il rispetto degli standard minimi necessari nel settore dell'assistenza di minori, l'avamprogetto prevede l'obbligo di stipula di un tale contratto se l'assistenza viene fornita dietro compenso. Nella disposizione sono riportati i principali punti da fissare nel contratto, dal tipo di rapporto di assistenza agli obiettivi dello

stesso, insieme ad altri accordi particolari. Nel contratto devono essere regolati anche i diritti e doveri delle parti. Il diritto federale prevede quindi l'obbligo di stipulare un contratto di assistenza scritto in caso di rapporti di assistenza instaurati dietro compenso. Il mancato rispetto di questo obbligo è considerato una violazione dell'OAssM e può avere come ultima conseguenza il ritiro dell'autorizzazione.

Nonostante l'avamprogetto preveda l'obbligo di stipulare un contratto soltanto in caso di assistenza fornita dietro compenso, anche persone interessate da altri rapporti di assistenza devono poter concludere un contratto, se ciò risulta necessario o opportuno. Infatti, anche in questi casi è necessario accordarsi sui contenuti del rapporto di assistenza, al fine di evitare l'insorgere di problemi.

3.9.3 Competenze specialistiche, formazione e perfezionamento

Nel settore dell'assistenza di minori non si può prescindere dall'aspettativa della società moderna concernente un perfezionamento professionale continuo, tanto più che questo aiuta le persone incaricate dell'assistenza a rispondere meglio agli attuali requisiti necessari per assistere minori. Per questo motivo, l'avamprogetto prevede un adeguato perfezionamento non solo per gli operatori professionali (da cui a ragione possono essere pretesi maggiori requisiti concernenti la formazione e il perfezionamento), bensì anche per i genitori diurni e affidatari. Questo non significa che tutte le mamme diurne devono disporre di una formazione professionale in pedagogia, poiché si tratterebbe di una richiesta sproporzionata. Tuttavia, nel caso di minori il cui sviluppo è in pericolo o che necessitano di una particolare protezione o assistenza a causa della loro situazione familiare o di altre circostanze, deve essere possibile pretendere più conoscenze e capacità dalle persone incaricate dell'assistenza. Del resto, l'assistenza di minori con esigenze particolari richiede anche maggiori energie, per cui per il bene e nell'interesse dei minori risulta giustificato tener conto di questo aspetto nel fissare il numero massimo di minori che possono essere assistiti in una famiglia o in un istituto.

3.9.4 I diritti dei minori

Un'altra lacuna rilevata nell'attuale sistema di affidamento dei minori è che, pur essendo già stati esplicitamente fissati in altri atti legislativi, come il CC o diverse convenzioni per la protezione dei minori (p. es. la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo), i diritti di questi ultimi non vengono presi abbastanza in considerazione. Si deplora che anche se in alcuni casi tali diritti sono noti, non di rado vengono infranti nella prassi del lavoro quotidiano con i minori assistiti. In realtà questo problema dovrebbe essere risolto tramite il diritto di protezione dei minori e non con l'OAssM, dal momento che i minori sono destinatari soltanto indiretti della presente ordinanza. Tuttavia, in maniera indiretta, l'avamprogetto tiene conto dei loro interessi, sottoponendo gli effettivi destinatari a determinati obblighi. Per esempio, se è necessario collocare un minore altrove, le organizzazioni preposte al collocamento devono assicurare che venga adeguatamente preparato e accompagnato.

3.9.5 Diritti e doveri di famiglie diurne, famiglie affidatarie, istituti e organizzazioni preposte al collocamento

Al più tardi con il rilascio dell'autorizzazione, i genitori diurni, i genitori affidatari, gli istituti e le organizzazioni preposte al collocamento devono essere informati dall'autorità cantonale sui propri diritti e doveri. Dal momento che tale obbligo riguarda l'autorità cantonale, è formulato nelle disposizioni concernenti il rilascio dell'autorizzazione. I diritti e doveri da comunicare sono riportati nel capitolo 3 dell'ordinanza.

In linea di principio, i fornitori di servizi professionali hanno più doveri rispetto ai genitori incaricati dell'assistenza. Per esempio, le organizzazioni preposte al collocamento o gli istituti che accolgono minori a tempo pieno devono assicurare che i minori da loro assistiti o collocati siano informati dei propri diritti e sentiti in caso di decisioni importanti. Devono anche sapere a chi rivolgersi se hanno bisogno di aiuto. Inoltre, per ogni minore assistito o collocato deve essere allestita una documentazione in cui vengono raccolte informazioni concernenti lo sviluppo del minore, gli eventi importanti o le decisioni prese, con l'obiettivo di garantire una certa trasparenza, capire le motivazioni delle decisioni e creare una base per decisioni o procedure successive. Proprio perché i Cantoni hanno la possibilità di delegare compiti alle organizzazioni preposte al collocamento, si deve assicurare che tali compiti siano svolti con la necessaria professionalità. È quindi giustificato che non solo i direttori e i collaboratori di tali organizzazioni debbano soddisfare requisiti elevati, ma che le organizzazioni debbano anche ottemperare a obblighi aggiuntivi.

3.10 Relazioni internazionali

3.10.1 Collocamento di minori all'estero

A volte i minori vengono accolti anche al di là dei confini nazionali, soprattutto e sempre più spesso nel caso di collocamenti in situazioni di crisi (collocamenti d'emergenza o time out). I posti in cui vengono assistiti i minori non sono tuttavia soggetti all'obbligo di autorizzazione o alla vigilanza previsti in Svizzera. È comunque necessario assicurare che i minori sistemati all'estero ricevano un'assistenza simile a quella sancita dal diritto svizzero. L'accoglimento di minori, soprattutto in situazioni di crisi, non deve essere permesso a famiglie o a istituti qualsiasi, di cui non sia stata adeguatamente accertata la situazione o che non siano soggetti a vigilanza. Per questo motivo, l'avamprogetto fissa chiaramente i requisiti per il collocamento di minori all'estero.

È possibile collocare minori all'estero soltanto in posti d'assistenza controllati e autorizzati in base al diritto dello Stato di accoglienza e se le autorità competenti in loco ne garantiscono la vigilanza. Inoltre, deve essere comprovato che tali posti siano adatti ad accogliere i minori in base alle loro esigenze. Collocare minori in famiglie o istituti che non sono in grado di soddisfare le loro esigenze o non riescono a fornire un'adeguata assistenza non soltanto andrebbe a scapito dei minori stessi, ma non produrrebbe nemmeno i risultati sperati.

L'obbligo di assicurarsi che il posto d'assistenza all'estero corrisponda ai requisiti richiesti si rivolge a tutti coloro che sistemano minori oppure offrono o consigliano collocamenti di questo tipo: genitori, autorità, istituti od organizzazioni preposte al collocamento.

Se il collocamento è eseguito in seguito a misure di protezione dei minori, devono essere soddisfatti ulteriori requisiti (art. 64 AP-OAssM), conformemente alla Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori⁴: l'autorità di protezione dei minori deve contattare l'autorità cen-

⁴ RS 0.211.231.011; FF 2007 2437

trale del Cantone, competente secondo la legge federale del 21 dicembre 2007⁵ sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (LF-RMA), e informarla sulle proprie intenzioni; successivamente, l'autorità centrale contatta l'autorità competente dello Stato in cui il minore deve essere collocato e trasmette un rapporto su tale minore, motivando la propria decisione di collocamento. Il collocamento all'estero può essere eseguito soltanto previo consenso dell'autorità competente estera.

Esistono tuttavia anche casi in cui i genitori organizzano un collocamento time out all'estero per il minore senza l'intervento dell'autorità di protezione dei minori. Se si rivolgono a un'organizzazione preposta al collocamento autorizzata, questa deve assicurarsi che il posto d'assistenza all'estero soddisfi i requisiti legali. In questo caso, l'articolo 64 AP-OAssM (e di conseguenza le disposizioni della Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori) non trova applicazione, poiché il collocamento non è stato deciso dall'autorità di protezione dei minori e quindi non si tratta di un'effettiva misura di protezione nei loro confronti.

3.10.2 Arrivo di famiglie incaricate dell'assistenza dall'estero/trasferimento all'estero

Vista la mobilità della società a livello internazionale, non esiste solo il caso del collocamento di minori all'estero, ma anche quello del trasferimento in Svizzera o all'estero di famiglie cui è stato affidato un minore nel loro luogo di domicilio precedente all'estero o in Svizzera.

▪ Arrivo di genitori affidatari dall'estero

I genitori affidatari con domicilio all'estero sono soggetti all'obbligo di autorizzazione non appena si trasferiscono in Svizzera con il minore che assistono. In linea di principio, è l'autorità competente del luogo di domicilio estero o il rappresentante legale del minore collocato a decidere se il minore può restare con i genitori affidatari e quindi trasferirsi con loro in Svizzera. Alla domanda d'autorizzazione per genitori affidatari deve quindi essere allegato il consenso motivato dell'autorità competente estera, se il rapporto di assistenza è stato deciso dall'autorità, oppure una dichiarazione scritta del rappresentante legale del minore sul motivo e lo scopo della sua permanenza nella famiglia affidataria, se il minore non vi è stato collocato a seguito di una decisione dell'autorità. Senza il consenso dell'autorità estera o la dichiarazione del rappresentante legale del minore, l'autorità competente svizzera non può quindi rilasciare la propria autorizzazione. Alla domanda deve inoltre essere allegata una dichiarazione concernente il mantenimento del minore straniero. La decisione finale sul trasferimento in Svizzera di un minore straniero fino a quel momento domiciliato all'estero spetta all'autorità cantonale degli stranieri. Di conseguenza, l'autorizzazione dell'autorità cantonale competente è valida soltanto se anche l'autorità cantonale degli stranieri ha dato il proprio consenso al trasferimento in Svizzera (art. 60 cpv. 3 AP-OAssM). Il bene del minore deve essere tenuto sempre in considerazione, per cui devono esistere motivi importanti per lasciarlo con i suoi genitori affidatari e permettergli di trasferirsi con loro nel nuovo domicilio. A questo proposito, l'articolo 62 capoverso 3 AP-OAssM sottolinea la responsabilità che hanno le autorità quando prendono la decisione sul rilascio dell'autorizzazione.

▪ Trasferimento all'estero di genitori affidatari

Se genitori affidatari intendono trasferirsi all'estero insieme al minore che assistono, la competente autorità di protezione dei minori deve prima eseguire accertamenti sulla permanenza del minore nella famiglia. È necessario evitare per quanto possibile il collo-

⁵ RS 211.222.32; FF 2007 2413, in particolare pag. 2414

camento del minore presso un'altra famiglia, poiché per i minori tali cambiamenti sono difficili da affrontare; tuttavia, allo stesso tempo bisogna tenere presente che con il trasferimento all'estero dei genitori affidatari si rischia che non siano più curati i contatti con i genitori biologici o adottivi. La decisione va presa ponderando tutti gli interessi in gioco, ma il bene del minore deve essere considerato prioritario rispetto al desiderio dei genitori di mantenere i contatti con il minore affidato a terzi. L'avamprogetto elenca i principali motivi a giustificazione di una permanenza del minore nella famiglia affidataria (art. 65 AP-OAssM). La possibilità per il minore di trasferirsi all'estero insieme alla sua famiglia affidataria dipende infine anche dalla decisione della competente autorità estera (art. 65 cpv. 4 in combinazione con l'art. 64 cpv. 3 AP-OAssM).

4. Accoglimento di adottandi: ordinanza specifica

Dai lavori di redazione dell'OAssM è risultato che non sarebbe opportuno integrare nell'avamprogetto le disposizioni sull'accoglimento di minori in vista d'adozione, basate soprattutto sulla Convenzione dell'Aia sull'adozione. In previsione dell'entrata in vigore di tale Convenzione, le disposizioni sull'adozione erano già state rivedute nel 2002. Con un'ordinanza specifica, si ottiene una maggiore unità nell'ambito dell'assistenza di minori da parte di terzi, dal momento che gli obiettivi e le prescrizioni di questo settore si differenziano da quello dell'adozione.

L'attuale sezione 2a dell'OAMin (Accoglimento in vista d'adozione) viene quindi eliminata e trasferita in un'ordinanza specifica sull'adozione (OAdoz), insieme alle disposizioni dell'ordinanza del 29 novembre 2002 sul collocamento in vista d'adozione e dell'ordinanza del 29 novembre 2002 sugli emolumenti in materia d'adozione internazionale. Le attuali disposizioni vengono sintetizzate e, per quanto possibile, semplificate. Non sono previste modifiche sostanziali.

Le principali modifiche sono riportate qui di seguito:

- *art. 2 cpv. 2:* all'UFG compete l'emanazione di istruzioni per impedire abusi nell'ambito delle adozioni internazionali e dei collocamenti in vista d'adozione (p. es. istruzioni ai Cantoni di non autorizzare adozioni da un determinato Paese d'origine, a causa di un rischio generale di abusi);
- *art. 5:* l'espressione «autorizzazione provvisoria per l'accoglimento in vista d'adozione di un affiliando che finora abbia vissuto all'estero» (art. 11g OAMin) viene sostituita dal termine «idoneità all'adozione», per cui, conformemente all'articolo 6 AP-OAdoz, sarà necessaria una «certificazione di idoneità»;
- *art. 5 cpv. 3 lett. a ed e:* valutazione più precisa dell'idoneità dei futuri genitori adottivi per minori a partire da 4 anni (attualmente 6 anni, art. 11b cpv. 2 lett. a OAMin) e se la differenza d'età tra il minore e uno dei futuri genitori adottivi supera i 45 anni (attualmente 40 anni, art. 11b cpv. 3 lett. a OAMin);
- *art. 5 cpv. 5:* possibilità per l'autorità centrale cantonale competente per le adozioni di prescrivere ai futuri genitori adottivi di frequentare un adeguato corso preparatorio all'adozione (attualmente è prevista solo la possibilità di consigliare un tale corso, art. 11e OAMin);
- *art. 6 cpv. 2:* viene fissata a tre anni la durata di validità massima della certificazione di idoneità; tale durata di validità può essere applicata come regola generale, nella misura in cui la differenza d'età tra il minore e uno dei futuri genitori adottivi non superi i 45 anni (art. 5 cpv. 3 lett. e AP-OAssM);

- *art. 8 cpv. 3 lett. d*: la decisione di rilascio del visto o il permesso di soggiorno per l'adottando può ora dipendere dal consenso dell'autorità centrale cantonale competente per le adozioni (come per gli Stati contraenti della Convenzione dell'Aia sull'adozione; art. 8 LF-CAA).

5. Il nuovo diritto in materia di protezione degli adulti e la protezione dei minori

La professionalizzazione in materia di protezione dei minori non è soltanto l'obiettivo dell'OAssM, ma è perseguita anche attraverso la revisione del precedente diritto della tutela, ovvero con il nuovo diritto in materia di protezione degli adulti, che è strettamente collegato al diritto di protezione dei minori e quindi anticipa alcuni principi dell'OAssM. Per questo motivo, l'articolo 440 capoverso 1 D-CC statuisce che l'autorità di protezione degli adulti deve essere un'autorità specializzata. Nel capoverso 3 il suo settore di competenza è ulteriormente esteso, poiché viene investita anche dei compiti di autorità di protezione dei minori; di conseguenza, in futuro anche tale autorità dovrà essere specializzata. Inoltre, secondo il nuovo diritto di protezione degli adulti, le disposizioni del CC sulla procedura davanti all'autorità di protezione degli adulti si applicano per analogia alla procedura davanti all'autorità di protezione dei minori (art. 314 cpv. 1 D-CC), insieme ad alcune disposizioni aggiuntive per la protezione dei minori (art. 314 segg. D-CC). Di conseguenza, vengono integrate le attuali disposizioni materiali e in parte anche procedurali per la protezione dei minori (settore disciplinato nel CC all'art. 307 segg.), con l'obiettivo della professionalizzazione. Con l'entrata in vigore del nuovo diritto in materia di protezione degli adulti, sono quindi soddisfatte due importanti richieste delle persone attive nel settore dell'assistenza di minori: la professionalizzazione nell'ambito della protezione dei minori nonché una maggiore considerazione dei diritti (in particolare procedurali) del minore. L'articolo 316 CC, norma di delega per l'OAssM, non viene modificato.

Sulla base delle precedenti considerazioni, la precisazione della protezione dei minori sotto il profilo materiale e procedurale, come sancita dal CC, non è oggetto della revisione totale dell'OAMin (e di conseguenza della nuova OAssM). Quest'ultima ha piuttosto l'obiettivo di assicurare la professionalità e un'elevata qualità nell'assistenza di minori, che è anche un aspetto della protezione dei minori. A tale scopo, fissa soprattutto i requisiti e i doveri dei fornitori di prestazioni, sottoponendoli a vigilanza. Infatti, l'assistenza da parte di terzi entra in gioco come ultima spiaggia nella protezione dei minori solo quando l'unica soluzione per proteggere il minore da rischi è il collocamento fuori dalla propria famiglia. In conclusione, l'OAssM assicura la protezione dei minori nell'ambito dell'assistenza da parte di terzi.

6. Basi legali

Il disciplinamento dell'assistenza di minori al di fuori della famiglia d'origine si basa essenzialmente sulla competenza della Confederazione nel campo del diritto civile, sancita dall'articolo 122 Cost. A questo si aggiungono l'articolo 11 (protezione dei fanciulli e degli adolescenti) e l'articolo 41 (obiettivi sociali).

La base legale dell'OAMin è costituita dall'articolo 316 CC, che stabilisce che l'accoglimento di minori è soggetto ad autorizzazione e sottoposto a vigilanza. L'emanazione di norme esecutive è delegata al Consiglio federale. Per quanto riguarda il diritto degli stranieri, l'OAssM si basa sull'articolo 30 capoverso 2 della legge federale del 16 dicembre 2005⁶ sugli stranie-

⁶ RS 142.20

ri.

Per il disciplinamento delle relazioni internazionali, l'avamprogetto si basa in particolare sulla Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996⁷ sulla protezione dei minori, soprattutto sull'articolo 33, nonché sulla legge federale del 21 dicembre 2007⁸ sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (LF-RMA), soprattutto sull'articolo 2.

7. Rapporti con il diritto internazionale

7.1 Consiglio d'Europa: Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)

La CEDU non contiene disposizioni particolari su minori assistiti; tuttavia, i loro diritti sono tutelati analogamente a quelli di tutte le altre persone. Vi rientrano:

- art. 6 il diritto ad un processo equo;
- art. 8 il diritto al rispetto della vita privata e familiare;
- art. 9 il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione;
- art. 10 il diritto alla libertà d'espressione;
- art. 13 il diritto ad un ricorso effettivo.

La Svizzera non ha firmato e quindi neanche ratificato la Convenzione europea del 25 gennaio 1996⁹ sull'esercizio dei diritti dei minori, mediante la quale tali diritti avrebbero potuto essere meglio tutelati nella legislazione degli Stati contraenti.

7.2 Convenzioni dell'Aia

Per l'applicazione del diritto internazionale dei minori e le competenze in questo ambito sono di rilievo diverse Convenzioni dell'Aia, istituite tra il 1956 e il 1996. Per il settore dell'assistenza di minori e dell'adozione, vanno citate le seguenti Convenzioni:

- Convenzione del 29 maggio 1993¹⁰ sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (Convenzione dell'Aia sull'adozione, CAA);
- Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996¹¹ concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori (Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori).

Queste convenzioni non fissano soltanto i diritti dei minori, ma anche le competenze, il diritto applicabile e le procedure. La Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori contiene una disposizione (art. 33) sul collocamento di minori in famiglie o in istituti di un altro Stato contraente.

⁷ RS **0.211.231.011**; FF **2007** 2369; entrata in vigore il 1° luglio 2009.

⁸ RS **211.222.32**; FF **2007** 2369; entrata in vigore il 1° luglio 2009.

⁹ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=160&CM=8&DF=2/19/2009&CL=ENG> (disponibile solo in inglese).

¹⁰ RS **0.211.221.311**

¹¹ RS **0.211.231.011**; FF **2007** 2369 segg.; entrata in vigore il 1° luglio 2009.

7.3 ONU

Secondo la Convenzione del 20 novembre 1989¹² sui diritti del fanciullo, entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997, in tutte le decisioni relative ai minori, gli Stati contraenti devono tenere conto anzitutto dell'interesse del minore, garantendogli la protezione e le cure necessarie per il suo benessere. Le istituzioni e altri servizi responsabili della protezione e della cura dei minori devono disporre di adeguate conoscenze ed essere sottoposte a una vigilanza sufficiente (art. 3). Al minore è inoltre accordato il diritto di essere sentito (art. 12). Un articolo specifico è dedicato all'assistenza di minori da parte delle famiglie (art. 20): il minore assistito ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello Stato; inoltre, lo Stato è tenuto a garantire diverse forme di assistenza e ad assicurare che nella scelta del posto d'assistenza si tenga debitamente conto dell'origine etnica, religiosa, culturale e linguistica del minore.

8. Ripercussioni sulle finanze e sul personale

8.1 Per la Confederazione

Attualmente la Confederazione non effettua alcuna statistica completa sull'assistenza di minori, nonostante l'articolo 21 capoverso 3 dell'OAMin preveda questa possibilità. Nella prassi questo articolo non è stato finora applicato, anche se dal 1997 sono a disposizione dei dati dell'Ufficio federale di statistica (UST) concernenti l'utilizzo di strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia (assistenza diurna). Tuttavia, l'UST deve ancora creare una statistica completa o ampliare quelle esistenti, a condizione che i dati vengano rilevati e trasmessi all'autorità cantonale competente. Per la rilevazione dei dati statistici si presume che sarà necessario creare due ulteriori posti di lavoro a tempo pieno nell'UST. Il fabbisogno finanziario per i costi materiali è pari a circa 250 000 franchi all'anno per i primi due anni delle rilevazioni (fase organizzativa e di sviluppo) e a circa 80 000 franchi all'anno per gli anni successivi (fase di analisi statistica).

Anche se la presenza di dati statistici non garantisce un miglioramento della qualità nell'assistenza di minori, la statistica è considerata molto importante, in particolare per fornire utili indicazioni in vista di ulteriori adeguamenti. La rilevazione di dati statistici è quindi assolutamente necessaria.

8.2 Per i Cantoni

Come finora, l'attuazione dell'OAssM è di competenza dei Cantoni. Mentre attualmente il rilascio di autorizzazioni e la vigilanza nel settore dell'assistenza di minori sono gestiti da diversi uffici cantonali e comunali, in futuro questo compito dovrà essere svolto da un'unica autorità centrale cantonale. Deve anche essere istituito un servizio specializzato cantonale, che dal punto di vista del personale potrebbe coincidere con l'autorità centrale cantonale. Inoltre, conformemente all'articolo 4 AP-OAssM, al Cantone sono affidati diversi altri compiti. Di conseguenza, i Cantoni che finora si sono già impegnati per garantire un'assistenza di minori di elevata qualità e che hanno emanato disposizioni pertinenti e provveduto agli adeguamenti dal punto di vista organizzativo, non saranno gravati dai cambiamenti previsti quanto i Cantoni che nel settore dell'assistenza di minori finora si sono basati unicamente sull'OAMin.

¹² RS 0.107

D'altra parte, i Cantoni non devono assumersi incarichi totalmente nuovi: si tratta semplicemente di una sorta di riorganizzazione generale, in quanto gli uffici comunali che si occupavano dell'autorizzazione e della vigilanza su famiglie affidatarie e istituti affidano ora questo compito all'autorità cantonale unica e di conseguenza ne vengono sgravati. Soltanto il rilascio dell'autorizzazione ai genitori diurni e alle organizzazioni preposte al collocamento e la vigilanza sugli stessi comporta un onere maggiore; tuttavia, delegando alle organizzazioni preposte al collocamento i compiti legati a un'autorizzazione, il lavoro del Cantone viene notevolmente alleggerito nel settore concernente il rilascio dell'autorizzazione ai genitori affidatari e la loro vigilanza. Senza indicazioni da parte dei Cantoni, non è possibile stimare le conseguenze sulle loro finanze e sul personale. Per questo motivo, nella lettera allegata ai documenti della consultazione, questi vengono pregati di fornire alla Confederazione indicazioni concernenti le ripercussioni che l'attuazione dell'OAssM avrà sulle finanze e sul personale.

8.3 Per l'economia

Anche se la professionalizzazione dell'assistenza di minori da parte di terzi comporta maggiori spese per gli istituti, i vantaggi che ne derivano sono notevoli. Un'assistenza di minori qualitativamente elevata sotto ogni aspetto non serve soltanto a garantire il bene del minore. Infatti, è il presupposto per permettere soprattutto alle donne di continuare a esercitare una professione, contribuendo in tal modo allo sviluppo dell'economia. Inoltre, per i minori assistiti da terzi a seguito di misure di protezione nei loro confronti, un'assistenza di qualità è un aiuto per affrontare le fasi critiche dello sviluppo e integrarsi nella società, nonché per elaborare i traumi (dovuti a un'assistenza insufficiente, a maltrattamenti o abusi) ed evitare conseguenze che potrebbero nuocere non solo ai minori, ma anche a tutta la società. I vantaggi di un'assistenza professionale di alta qualità nonché i possibili risparmi futuri non sono quantificabili. Tuttavia, il confronto con le conseguenze della violenza domestica permette di affermare che i vantaggi che ne deriveranno, sia sul piano sociale sia su quello personale, saranno notevoli.

II. Commento alle singole disposizioni

1. L'ordinanza sull'assistenza extrafamiliare di minori (OAssM)

1.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

L'OAssM disciplina i requisiti per l'assistenza extrafamiliare di minori. L'assistenza è extrafamiliare quando i minori non sono assistiti dai genitori (o dal patrigno o dalla matrigna) e quindi anche nel caso in cui una persona incaricata dell'assistenza (ad es. una mamma diurna) assiste il minore nella casa dei genitori di quest'ultimo. In questo contesto è irrilevante il motivo per cui un minore è assistito o il fatto che l'assistenza è fornita per un periodo breve o lungo, solo durante il giorno o anche la notte. L'età del minore è determinante soltanto nell'ambito dell'assistenza da parte di genitori diurni. Ora i destinatari dell'OAssM non sono più solo i fornitori di prestazioni esistenti, ossia le famiglie e gli istituti, ma anche le organizzazioni che collocano minori presso famiglie ai fini dell'assistenza a tempo pieno, le cosiddette organizzazioni preposte al collocamento.

La semplice attività di mediazione (segnalazione di un posto d'assistenza presso una famiglia o un istituto autorizzati e soggiacenti a vigilanza; cfr. art. 8 cpv. 1 lett. d) è soltanto marginalmente oggetto di disciplinamento.

In riferimento alle persone al di sotto dei 18 anni, l'avamprogetto utilizza il termine «minori» ed elimina i termini «adolescenti» o «minorenni», ispirandosi, tra gli altri, ad alcune disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e dello stesso CC. Secondo l'avamprogetto, in linea di principio qualsiasi minore, indipendentemente dall'età, deve essere protetto se assistito da terzi. Viene quindi ripreso il disciplinamento già in vigore per gli istituti estendendolo a tre delle quattro forme di assistenza previste. Soltanto l'assistenza da parte di genitori diurni è esonerata dall'obbligo di autorizzazione, se il minore assistito ha più di 15 anni.

L'autorizzazione e i requisiti posti al suo rilascio sono tesi a proteggere i minori assistiti fuori dalla propria famiglia. Impartendo istruzioni chiare alle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni e all'esercizio della vigilanza, ai genitori diurni e affidatari, agli istituti che assistono i minori, nonché ora anche alle organizzazioni preposte al collocamento, l'OAssM si prefigge di garantire standard minimi di qualità. Chi vuole o deve affidare a terzi l'assistenza del proprio figlio deve poter confidare nel fatto che l'assistenza soddisfi determinati requisiti, che i genitori diurni o affidatari oppure gli istituti siano stati sottoposti a un esame approfondito in base a criteri prestabiliti e che soggiacciano a vigilanza.

Art. 2 Definizioni

La disposizione definisce i termini principali a seconda dell'importanza che assumono nell'ambito della tematica.

- **Assistenza:** il concetto ha una valenza generale e va quindi inteso in senso lato. In virtù dell'OAssM è assistita anche un'impiegata alla pari minorenni che a sua volta assiste i minori della famiglia che la ospita o uno studente di scambio che soggiorna per un anno presso la famiglia ospitante. Si parla di assistenza anche nell'ambito delle forme di assistenza complementari alla scuola.

- *Genitori diurni – Istituti di assistenza diurna / Genitori affidatari - Istituti di assistenza a tempo pieno:*

Assistenza diurna

- Per *genitori diurni* s'intendono le persone che assistono di giorno regolarmente, oltre ai propri figli, al massimo quattro minori al di sotto dei 15 anni per almeno 20 ore a settimana e a minore. Il fatto che soltanto l'assistenza di minori al di sotto dei 15 anni soggiaccia all'obbligo d'autorizzazione è riconducibile al fatto che, in particolare se il minore è assistito da genitori diurni, con il progredire dell'età la necessità di protezione diminuisce. Con il passare degli anni il minore diventa più autonomo ed è in grado di definire meglio le sue esigenze e anche di proteggersi, in altre parole, l'influenza dei genitori diurni si stempera. Del resto, l'assistenza di minori al di sopra dei 15 anni da parte di genitori diurni è un fenomeno piuttosto raro. Assoggettare all'obbligo di autorizzazione i rari rapporti di assistenza tra genitori diurni e minori al di sopra dei 15 anni sarebbe quindi sproporzionato.
- Per *istituto di assistenza diurna* s'intendono istituti quali l'asilo nido, il doposcuola, il centro diurno per l'accoglienza di bambini, il servizio mensa e l'assistenza di minori prima o dopo l'orario scolastico. Non è possibile stilare un elenco esaustivo, poiché esistono forme di assistenza molto diverse per un notevole numero di minori e anche perché ne nasceranno altre ancora. Gli istituti di assistenza diurna assistono minori regolarmente nel corso della giornata per almeno 20 ore a settimana; chi vuole assistere più di quattro minori sottostà alle disposizioni concernenti gli istituti di assistenza diurna. Il fattore determinante è costituito dalla durata dell'offerta di assistenza e non dal periodo di assistenza consacrato a ogni minore. Quest'ottica si giustifica nella forma dell'assistenza, che è concepita per assistere più minori contemporaneamente. Il valore medio di 20 ore comprende numerosi rapporti di assistenza, senza tuttavia assoggettarli tutti all'obbligo di autorizzazione. L'istituto di assistenza diurna sottostà a tale obbligo anche se accoglie minori al di sopra dei 15 anni. La differenza tra il disciplinamento per i genitori diurni e quello per gli istituti di assistenza diurna è riconducibile al fatto che negli istituti di assistenza diurna la protezione dei minori assistiti assume un'importanza maggiore. Si pensi ad esempio alla necessità di disporre di locali di una determinata dimensione, di un piano per l'igiene e la sicurezza e alla consapevolezza che per assistere numerosi minori al di sopra dei 15 anni le persone incaricate dell'assistenza devono soddisfare requisiti più severi. Per questi motivi l'obbligo di autorizzazione per gli istituti di assistenza diurna che accolgono minori fino ai 18 anni d'età appare legittimo.

Assistenza a tempo pieno

- *Genitori affidatari:* essendo fornita durante il giorno e la notte, l'assistenza da parte di genitori affidatari è invece da considerarsi un'assistenza a tempo pieno soggetta all'obbligo di autorizzazione non appena copre almeno due giorni e due notti a settimana. Affinché il rapporto di assistenza soggiaccia all'obbligo di autorizzazione, questa durata dell'assistenza, similmente a quanto previsto dal disciplinamento per i genitori diurni, deve essere garantita per ogni minore. Contrariamente a quanto sancito dal diritto vigente, non è più previsto un limite d'età. I genitori diurni possono assistere fino a tre minori contemporaneamente.
- Per *istituto di assistenza a tempo pieno* s'intendono principalmente gli istituti che ospitano minori solitamente per un lungo periodo sia di giorno sia di notte. Questi istituti accolgono regolarmente un numero maggiore di minori per un periodo complessivo minimo di almeno due giorni e due notti a settimana; chi vuole assistere più di tre

minori sottostà alle disposizioni concernenti gli istituti di assistenza a tempo pieno. Analogamente a quanto previsto per gli istituti di assistenza diurna, anche in questo caso il fattore determinante è la durata dell'offerta di assistenza e non il tempo di assistenza dedicato a ogni minore.

Assistenza diurna e assistenza a tempo pieno: i punti in comune

Come finora, il criterio distintivo tra l'assistenza fornita in una famiglia e quella offerta negli istituti è costituito dal numero di minori assistiti. Pertanto, chi vuole assistere più minori rispetto a quanto previsto dalla pertinente disposizione (art. 15 per i genitori diurni e art. 22 per i genitori affidatari) sottostà alle disposizioni previste per il pertinente istituto. Il criterio distintivo non è quindi costituito dal fatto che una famiglia accolga minori nella propria casa, dato che anche le famiglie specializzate in pedagogia sociale - considerate istituti, poiché di norma possono assistere più minori rispetto ai genitori affidatari - possono ospitare i minori presso il proprio domicilio.

Oltre che da una determinata intensità (20 ore o due giorni e due notti per settimana) il rapporto di assistenza deve essere contrassegnato da una certa regolarità. Questa nozione può esser intesa in riferimento alla durata di un singolo rapporto di assistenza, al posto di assistenza in una famiglia o in un istituto oppure all'accoglienza e assistenza costante e ripetuta di diversi minori. La regolarità è pertanto data quando una persona accoglie un minore soltanto per una settimana, poi un altro per un'altra settimana e infine un altro ancora soltanto per una settimana. Un'assistenza di durata ancora minore è fornita dai servizi di assistenza dei grandi magazzini. In questi casi, la regolarità non è riferita al singolo rapporto di assistenza, che dura soltanto una settimana o addirittura poche ore, ma al fatto che i minori sono accolti e assistiti ripetutamente per un determinato periodo, anche se corto. Si parla invece di regolarità in riferimento a un rapporto di assistenza individuale se, ad esempio, una vicina di casa assiste un minore per una durata più lunga, ovvero due giorni alla settimana per otto ore al giorno.

- Per *organizzazione preposta al collocamento* s'intende un'organizzazione che oltre a collocare i minori presso i genitori affidatari da essa assunti, fornisce servizi per assicurare il bene del minore e della sua famiglia affidataria. L'avamprogetto prevede che le organizzazioni preposte al collocamento siano specializzate e rispondano a requisiti severi. In compenso ottengono il diritto di assumere autonomamente i genitori affidatari, di esaminare la loro domanda e di presentare alle autorità cantonali competenti la richiesta di rilascio dell'autorizzazione. L'autorità si può limitare a sottoporre le domande di autorizzazione già esaminate dall'organizzazione preposta al collocamento a un esame sommario e ad autorizzarne il rilascio. Le organizzazioni preposte al collocamento possono assumere i genitori affidatari in possesso di un'autorizzazione e vigilare su di essi come pure accertare l'idoneità del posto di assistenza nei singoli casi nonché accompagnare il rapporto di assistenza. La vigilanza sul rapporto di assistenza nel singolo caso resta di competenza della persona o dell'autorità che ha deciso il collocamento.

Art. 3 Autorità cantonale competente per l'autorizzazione e la vigilanza

L'avamprogetto prevede l'istituzione di un'autorità centrale cantonale (cfr. n. 3.2) competente per il rilascio dell'autorizzazione e la vigilanza su genitori diurni, genitori affidatari, istituti o organizzazioni preposte al collocamento. Ne consegue una suddivisione delle competenze nell'ambito dell'assistenza di minori da parte di terzi: un'autorità centrale cantonale si occuperà degli accertamenti di base, del rilascio dell'autorizzazione nonché della vigilanza sul posto di assistenza, mentre l'autorità di protezione dei minori, i genitori o eventualmente

un'organizzazione preposta al collocamento saranno incaricate, nel caso concreto, di scegliere i genitori diurni, i genitori affidatari o l'istituto (accertamento dell'idoneità individuale atto a stabilire l'affinità tra minore e famiglia o istituto). Lo scopo è di concentrare le conoscenze specialistiche e le esperienze nell'ambito dell'assistenza di minori da parte di terzi – ad esempio per quanto riguarda le adozioni – presso un'unica autorità. Oltre a ciò questa suddivisione permette di evitare conflitti d'interesse che possono insorgere qualora tutti i compiti fossero svolti da un'unica autorità. Considerato che molti collocamenti avvengono a livello intercantonale questa soluzione agevola la collaborazione tra Cantoni, nell'interesse del bene del minore. La suddivisione dei compiti sgrava anche le autorità di protezione dei minori (oggi ancora denominate «autorità tutorie comunali») che non dovranno più eseguire accertamenti dell'idoneità esaustivi prima di poter affidare un minore a genitori affidatari, ma si potranno limitare all'accertamento dell'idoneità individuale (affinità tra minore e genitori affidatari) e alla vigilanza sul rapporto di assistenza nel singolo caso (cpv. 2). L'autorità cantonale è competente per i genitori diurni e i genitori affidatari domiciliati nel Cantone e per gli istituti o le organizzazioni preposte al collocamento con sede nel Cantone (cpv. 1 lett. a e b).

In vista dell'auspicata professionalizzazione dell'attuale settore dell'affidamento di minori, il capoverso 3 statuisce che l'autorità centrale cantonale competente per l'autorizzazione e la vigilanza deve essere un'autorità specializzata. L'importante è che i membri di quest'autorità dispongano di una formazione adeguata e dell'esperienza necessaria per valutare l'idoneità dei futuri genitori diurni, genitori affidatari, istituti od organizzazioni preposte al collocamento.

Nella consapevolezza che taluni Cantoni si sono organizzati diversamente in riferimento all'assistenza diurna, la disposizione prevede che la competenza per il rilascio dell'autorizzazione e la vigilanza su genitori diurni e istituti di assistenza diurna possa essere affidata a un'altra autorità idonea (cpv. 4).

Art. 4 Provvedimenti cantonali

Diversamente da quanto sancisce il diritto vigente, che riserva ai Cantoni unicamente il compito di «promuovere l'affiliazione» (art. 3 cpv. 2 OAMin), l'avamprogetto statuisce l'obbligo per i Cantoni di adottare provvedimenti per garantire l'alta qualità dell'assistenza, promuovendo in particolare il perfezionamento professionale e la consulenza alle persone incaricate dell'assistenza (cpv. 1). Soprattutto i genitori affidatari assistono a tempo pieno perlopiù minori collocati sulla base di una decisione dell'autorità di protezione dei minori. L'assistenza di questo tipo di minori è spesso impegnativa e richiede una formazione e un perfezionamento adeguati dei genitori affidatari. Per assicurare che questi ultimi soddisfino i requisiti necessari non basta assoggettarli a un obbligo di formazione e perfezionamento: per raggiungere l'obiettivo della revisione di garantire un'assistenza di minori di alta qualità è necessario che i Cantoni sostengano i genitori affidatari, ad esempio assumendosi una parte dei costi. Tra i provvedimenti cantonali rientra pure l'impegno di garantire un numero adeguato di posti di assistenza, in particolare per l'assistenza a tempo pieno.

Secondo l'avamprogetto i Cantoni designano un servizio specializzato che fornisce consulenza alle persone che assistono minori, in particolare ai genitori diurni e ai genitori affidatari (cpv. 2). Questa funzione potrebbe essere svolta dall'autorità centrale cantonale (art. 3). La disposizione prevede inoltre che genitori affidatari ricevano un sostegno immediato anche nelle situazioni di crisi, indipendentemente dal momento in cui queste insorgono. I Cantoni devono quindi assicurare che le persone incaricate dell'assistenza, in particolare i genitori affidatari, siano sostenute e aiutate anche al di fuori degli orari di lavoro. A tal fine più Cantoni potrebbero istituire un servizio di picchetto comune o affidare questo compito a un servizio al di fuori dell'Amministrazione, ad esempio a un'organizzazione preposta al collocamento.

Il capoverso 3 (conclusione di un'assicurazione collettiva di responsabilità civile) si prefigge di risolvere un problema ben preciso: l'assicurazione di responsabilità civile dei genitori di un figlio assistito non copre i danni che quest'ultimo arreca ai genitori affidatari e alle persone che convivono con loro, dato che il minore non vive più con i genitori naturali. L'assicurazione di responsabilità civile dei genitori affidatari, invece, copre soltanto i danni che il minore assistito arreca a terzi. Alcuni Cantoni hanno risolto il problema stipulando un'assicurazione collettiva di responsabilità civile. Questa soluzione, oltre a migliorare la situazione problematica delle famiglie affidatarie, risulta molto conveniente. Per questo motivo, il capoverso 3 raccomanda ai Cantoni di stipulare un'assicurazione collettiva di responsabilità civile.

Il diritto vigente prevede già l'autorizzazione a emanare disposizioni a tutela dei minori che crescono fuori della casa dei genitori che vanno oltre quelle dell'OAMin (art. 3 cpv. 1 OAMin). Riprendendo questa possibilità (cpv. 4), l'avamprogetto permette quindi ai Cantoni d'introdurre un obbligo di autorizzazione generale anche per l'assistenza diurna di minori da parte di parenti e affini.

1.2 Capitolo 2: Autorizzazione

1.2.1 Sezione 1: Disposizioni comuni

Art. 5 Principio

La disposizione è applicabile alle autorità che rilasciano autorizzazioni ed esercitano la vigilanza, ai genitori diurni, ai genitori affidatari, agli istituti che accolgono minori, nonché alle organizzazioni che collocano minori presso famiglie affidatarie. Per decidere se l'autorità competente deve rilasciare o ritirare l'autorizzazione o se un'organizzazione preposta al collocamento può continuare a occupare le famiglie affidatarie che ha assunto, il bene del minore deve essere tenuto in massima considerazione. Anche i genitori diurni, i genitori affidatari e gli istituti devono rispettare questo obbligo e fornire la propria assistenza nell'ottica del bene del minore. Per rispettare il principio del bene del minore, le organizzazioni preposte al collocamento devono allontanare un minore dalla famiglia affidataria se questi non riesce a integrarsi o se nonostante le misure di sostegno si sente infelice. Anche i genitori diurni o affidatari oppure gli istituti che si trovano in difficoltà nell'assistere un determinato minore agiscono per il suo bene soltanto se ne informano il servizio competente per il suo collocamento (autorità di protezione dei minori, genitori o organizzazione preposta al collocamento), permettendo in tal modo di cercare un'altra soluzione o quantomeno di adottare misure di sostegno. È ovvio che il bene del minore è minacciato anche quando è esposto a discriminazioni sulla base delle sue condizioni familiari, culturali o religiose. Il bene del minore deve quindi essere tenuto doppiamente in considerazione: da un punto di vista astratto, per giudicare se i genitori diurni, i genitori affidatari, gli istituti o le organizzazioni preposte al collocamento possono ottenere o mantenere l'autorizzazione; da un punto di vista più concreto, per valutare se, nel singolo caso, si può giustificare o proseguire un rapporto di assistenza. Infatti, dal punto di vista oggettivo una famiglia o un istituto possono soddisfare tutte le condizioni, ma, in riferimento a un rapporto di assistenza concreto, risultare totalmente inadatti ad accogliere o a continuare ad assistere un determinato minore.

Art. 6 Obbligo di autorizzazione

L'articolo 6 sancisce un obbligo di autorizzazione esaustivo per l'assistenza extrafamiliare e per il collocamento da parte di organizzazioni. Questo vale sia per l'assistenza diurna sia per quella a tempo pieno, indipendentemente dal fatto che l'assistenza o il collocamento siano

eseguiti dietro compenso o gratuitamente e indipendentemente da chi colloca o lascia collocare il minore. Secondo la disposizione occorre disporre dell'autorizzazione prima dell'accoglimento di un minore o prima che un'organizzazione preposta al collocamento avvii le sue attività. Un'autorità può quindi sistemare un minore presso persone incaricate dell'assistenza o in un istituto oppure farlo collocare da un'organizzazione preposta solo se questi hanno già ottenuto l'autorizzazione. In questo modo è chiarito che non è ammessa la prassi attualmente molto diffusa secondo cui l'idoneità dei genitori affidatari è accertata quando il minore è già stato accolto.

Anche i parenti e gli affini che assistono un minore a tempo pieno sottostanno all'obbligo di autorizzazione. A differenza dell'attuale diritto, i Cantoni non possono più prevedere deroghe in questo caso, poiché i rapporti di assistenza tra parenti sono spesso tanto conflittuali quanto quelli tra persone non imparentate. Tenendo conto del bene del minore, è quindi giustificato sottoporre all'obbligo di autorizzazione anche i parenti e gli affini che assistono un minore a tempo pieno. Soltanto i nonni sono esentati da questo obbligo (art. 8 cpv. 1 lett. b).

Sottostanno all'obbligo di autorizzazione anche le forme di assistenza complementari alla scuola, in particolare i servizi mensa, o l'assistenza di scolari prima o dopo le lezioni. L'autorità e il divario gerarchico nel contesto scolastico legittimano ulteriormente l'obbligo di autorizzazione e la vigilanza. Non sottostanno all'obbligo di autorizzazione secondo l'OAssM le forme di assistenza complementari alla scuola giudicate adeguate e sottoposte a vigilanza in base ad altre disposizioni, ad esempio quelle della legge scolastica cantonale (cfr. art. 8 cpv. 2).

L'autorizzazione è necessaria anche per accogliere minori nell'ambito di programmi di scambio scolastici o soggiorni alla pari, in cui i minori trascorrono spesso un intero anno presso le famiglie ospitanti. Anche questi minori hanno diritto a che la loro famiglia ospitante sia esaminata accuratamente e sottoposta a vigilanza in base ai criteri validi per le altre famiglie affidatarie (cfr. art. 2).

Anche nel caso in cui un minore trascorra regolarmente le vacanze o i fine settimana presso la famiglia del padrino o della madrina o altre persone, tale assistenza è soggetta ad autorizzazione. Se un minore è assistito da terzi in seguito a una situazione di crisi, non si tratta di un soggiorno di vacanza, bensì di un collocamento d'emergenza o time out che sottostà in ogni caso all'obbligo di autorizzazione (art. 6 cpv. 2). Questa forma di assistenza si distingue per il fatto che nella maggior parte dei casi dura soltanto per un periodo limitato, ovvero per pochi giorni o settimane, e impone requisiti severi alle persone incaricate dell'assistenza. Nella maggior parte dei casi i minori in una situazione di crisi acuta necessitano di un'assistenza speciale suscettibile di porre presto in difficoltà i genitori affidatari o anche gli istituti sprovvisti dei requisiti necessari. Per questo motivo il capoverso 2 esige in ogni caso un'autorizzazione per l'assistenza di minori in situazioni simili, indipendentemente dalla durata e dalla regolarità dell'assistenza. È ancora opinione diffusa che un istituto già in possesso di un'autorizzazione possa affidare i minori assistiti, ad esempio nell'ambito di un collocamento time out, a una famiglia o ad altri istituti in Svizzera o all'estero senza che sia necessaria un'altra autorizzazione per l'esternalizzazione di questi posti. In questo ambito l'avamprogetto precisa la situazione legale rispondendo a un'esigenza particolare delle cerchie interessate: già oggi, infatti, l'esternalizzazione dell'assistenza sarebbe soggetta all'obbligo di autorizzazione. Per i collocamenti all'estero valgono inoltre disposizioni particolari (cfr. cap. 5 AP-OAssM).

Art. 7 Richiedenti

Possono candidarsi come genitori diurni soltanto le persone fisiche aventi l'esercizio dei diritti civili, ovvero le persone maggiorenni e capaci di discernimento. Possono presentare una domanda sia una singola persona, indipendentemente dal fatto che viva con altre persone adulte o no, sia una coppia che convive, a prescindere dallo stato civile. Questo significa che si possono candidare come genitori affidatari anche le coppie che vivono in concubinato o in un'unione domestica registrata. Tuttavia può candidarsi anche solo una delle due persone (coniuge o concubino): in questi casi, si parte dal presupposto che il partner sia d'accordo e sostenga il ruolo di genitore diurno richiesto dall'altro.

Benché soltanto le persone fisiche possano ottenere l'autorizzazione per assistere minori in qualità di genitori diurni o affidatari, anche le persone giuridiche possono presentare una domanda di autorizzazione di un istituto o un'organizzazione preposta al collocamento. Sono ammesse pure le società di persone, ad esempio una società semplice o una società in nome collettivo.

Art. 8 Esenzione dall'obbligo di autorizzazione

La prima eccezione è costituita dall'assistenza diurna di minori da parte di parenti o affini (cpv. 1 lett. a); la seconda dall'assistenza diurna o a tempo pieno da parte dei nonni (cpv. 1 lett. b). Pur essendo innegabile che anche l'assistenza da parte di parenti o affini comporta rischi per il bene del minore assistito, un obbligo di autorizzazione inderogabile per l'assistenza di minori da parte di queste persone sarebbe sproporzionato e soprattutto inattuabile dal punto di vista politico e sociale. È esentato dall'obbligo di autorizzazione anche il partner convivente con il genitore che esercita l'autorità parentale e che assiste i figli di quest'ultimo. In realtà, il partner rientra nel cerchio stretto della famiglia, per cui l'assistenza che fornisce non può essere considerata «extrafamiliare» ai sensi dell'articolo 1 dell'ordinanza. Tuttavia, per evitare malintesi, il partner è esplicitamente citato alla lettera c.

In tutti i casi in cui non è necessaria alcuna autorizzazione per l'assistenza di minori, l'articolo 9 prevede la possibilità di vietare sia l'assistenza diurna sia quella a tempo pieno nel singolo caso, se le persone incaricate dell'assistenza non sono adatte o se le condizioni sono manifestamente insufficienti.

Sono esentate dall'obbligo di autorizzazione anche le persone o le organizzazioni che si occupano soltanto della mediazione di posti d'assistenza presso genitori diurni, affidatari o istituti autorizzati e soggetti a vigilanza (cpv. 1 lett. d).

Il capoverso 2 offre ai Cantoni la possibilità di prevedere ulteriori eccezioni, sempreché l'accertamento dell'idoneità e la vigilanza restino garantiti. Le eccezioni sono utili se un istituto speciale è già soggetto a un obbligo di autorizzazione e vigilanza, ad esempio in virtù della legislazione scolastica cantonale.

Art. 9 Divieto di assistenza

Questa disposizione è generalmente applicabile ai rapporti di assistenza che per legge non sottostanno ad alcun obbligo di autorizzazione. Rappresenta un'ancora di salvezza, una sorta di clausola di sicurezza che permette di intervenire in ogni situazione suscettibile di pregiudicare il bene del minore, ovvero se quest'ultimo è assistito da persone inadatte o se le condizioni sono insufficienti. Questa disposizione ricorre anche nel diritto vigente (art. 1 cpv. 2 OAMin). Nella maggior parte dei casi le autorità vengono a conoscenza di situazioni simili per caso o grazie alle comunicazioni di terzi (cfr. art. 71 cpv. 1).

Art. 10 Esame della domanda

L'autorità cantonale deve eseguire un accertamento accurato della situazione del richiedente. Occorre soprattutto valutare se i genitori diurni o affidatari oppure le organizzazioni preposte al collocamento sono adatti ad assistere o collocare minori con esigenze particolari o in situazioni di crisi. Per esigenze particolari non s'intendono situazioni fuori del comune o addirittura rare. Basta effettuare l'esame su minori con un passato difficile o che eventualmente presentano turbe psichiche o sindromi come il disturbo da deficit di attenzione/ipertattività (ADHD). L'accertamento serve a verificare se le persone incaricate dell'assistenza sono in grado di trattare tali problemi anche dal punto di vista specialistico e fornire un'assistenza più esaustiva. Se la documentazione e i dati presentati non sono abbastanza chiari o lasciano adito a dubbi, l'autorità può rilasciare l'autorizzazione soltanto quando la domanda è completa o i dubbi sono stati fugati. Se l'autorità stessa non dispone delle conoscenze specialistiche necessarie in un determinato settore, deve ricorrere a un esperto (cpv. 2).

Considerata la particolare intensità dell'assistenza a tempo pieno, le autorità devono eseguire accertamenti molto accurati della situazione dei genitori affidatari o degli istituti di assistenza a tempo pieno. Se i minori già accolti devono essere sistemati da un'altra parte perché risulta che i richiedenti non sono adatti come genitori affidatari, il collocamento in un'altra famiglia è di regola più traumatico rispetto a un cambiamento dei genitori diurni. Per questo motivo, al momento del rilascio dell'autorizzazione non devono sussistere dubbi riguardo all'idoneità dei richiedenti che si candidano come genitori affidatari o che vogliono ottenere l'autorizzazione per gestire un istituto di assistenza a tempo pieno.

Per quanto riguarda in particolare le organizzazioni preposte al collocamento, non è obbligatorio effettuare sopralluoghi sul posto, tanto più che nei locali di tali organizzazioni non sono assistiti minori. Tuttavia, potrebbe risultare opportuno conoscere personalmente i collaboratori dell'organizzazione o ricorrere a esperti in caso di dubbi che l'autorità competente non è in grado di chiarire oppure se è necessario eseguire accertamenti che di solito sono affidati a esperti. Dal momento che con il rilascio dell'autorizzazione a un'organizzazione preposta al collocamento, l'autorità centrale cantonale le delega competenze molto ampie (cfr. cap. 3 sez. 4 AP-OAssM), è necessario assicurare che tali competenze siano esercitate nel rispetto dell'OAssM, ossia nell'interesse dei minori assistiti. Per questo motivo, non soltanto l'accertamento della situazione, ma anche la successiva vigilanza sull'organizzazione preposta al collocamento devono essere svolti con grande accuratezza. La delega di competenze tanto ampie è giustificata soltanto se è garantita un'elevata qualità nello svolgimento di entrambi questi compiti. Per poter effettuare un accertamento corretto della situazione di un'organizzazione preposta al collocamento, anche i collaboratori dell'autorità cantonale devono quindi soddisfare requisiti elevati.

Il capoverso 3 autorizza l'autorità cantonale a esaminare mediante una procedura sommaria le richieste di rilascio di un'autorizzazione per genitori affidatari presentate da un'organizzazione preposta al collocamento. L'esame di richieste simili e la loro presentazione all'autorità competente per il rilascio, rappresenta uno dei diritti connessi all'autorizzazione di un'organizzazione preposta al collocamento (cfr. art. 44). La possibilità di limitarsi a una procedura sommaria equivale a un notevole sgravio per l'autorità cantonale, che non può tuttavia basarsi sulla richiesta e rilasciare l'autorizzazione nel quadro di una procedura sommaria se sussistono dubbi riguardanti il risultato degli accertamenti dell'organizzazione preposta al collocamento o addirittura i richiedenti. In questo caso l'autorità cantonale deve sottoporre la domanda a un esame approfondito. Se è riscontrata una lacuna colmabile, la domanda può essere rispedita all'organizzazione preposta al collo-

camento affinché quest'ultima la migliori e/o la integri.

Art. 11 Decisione di autorizzazione

L'autorità cantonale di cui all'articolo 3 capoverso 1 decide, senza eccezioni, su tutte le domande di rilascio di un'autorizzazione per genitori affidatari, per l'esercizio di un istituto di assistenza a tempo pieno o per un'organizzazione preposta al collocamento. Rilascia l'autorizzazione per genitori diurni o istituti di assistenza diurna soltanto se il Cantone non ha affidato questo compito a un'altra autorità idonea (art. 3 cpv. 4). La decisione deve essere motivata ed elencare le riflessioni che l'hanno generata, in modo da poterla ricostruire.

Al momento del rilascio dell'autorizzazione, i richiedenti devono essere informati sui propri diritti e doveri. In nessun caso va loro rimproverato in un secondo tempo di non aver osservato l'obbligo di comunicare all'autorità cantonale i cambiamenti essenziali della loro situazione quando non ne erano stati messi a conoscenza. I diritti e i doveri sono quindi parte integrante dell'autorizzazione (art. 18, 21, 25, 29 e 33).

Se l'autorizzazione è rilasciata in prova (cpv. 3), il periodo di prova deve essere adeguato e menzionato nell'autorizzazione. Il periodo di prova non dovrebbe superare sei mesi, al fine di evitare, ad esempio, di lasciare i genitori diurni o affidatari in una situazione d'incertezza per un periodo di tempo prolungato. Del resto, le autorizzazioni di durata limitata o in prova vanno rilasciate con moderazione. La domanda di richiedenti la cui idoneità è dubbia va respinta in ogni caso.

Art. 12 Modifica dell'autorizzazione

La verifica di un'autorizzazione e il suo eventuale adeguamento si fondano di norma sull'obbligo di comunicazione cui soggiacciono i genitori diurni e affidatari (art. 37), gli istituti (art. 42) e le organizzazioni preposte al collocamento (art. 52), ma anche le autorità (art. 71), non appena si verificano cambiamenti essenziali della situazione che tangono le condizioni di rilascio dell'autorizzazione.

Art. 13 Ritiro dell'autorizzazione

Se le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione non sono più soddisfatte e le lacune non possono essere colmate, l'autorità cantonale ritira l'autorizzazione. Il ritiro dell'autorizzazione avviene sempre in *ultima ratio*, ovvero quando altre misure sono fallite o risultano insufficienti fin dall'inizio.

Di norma l'autorizzazione è ritirata in seguito a lacune gravi o comportamenti scorretti non scusabili, mentre di regola un'inadempienza unica comporta un ammonimento e soltanto in casi particolari il ritiro. Ritirare l'autorizzazione a una mamma diurna che schiaffeggia il minore, perché si trova in uno stato emotivo alterato ma scusabile, rappresenta una misura sproporzionata. Se, tuttavia, un comportamento simile fa parte dello stile educativo usuale delle persone incaricate dell'assistenza o degli istituti, a cui questi ultimi non rinunciano nemmeno dopo aver ricevuto un invito a farlo o dopo aver eventualmente frequentato un corso, il ritiro dell'autorizzazione rappresenta l'unica soluzione. Se si tratta di una persona incaricata dell'assistenza attiva in un istituto si può chiedere che sia licenziata; il ritiro dell'autorizzazione sarebbe tuttavia inevitabile qualora l'istituto non si decidesse di licenziarla.

Il ritiro dell'autorizzazione può anche rappresentare l'unica soluzione nel caso in cui la situazione dei genitori diurni o affidatari cambiasse durevolmente a tal punto che le condizioni alla base del rilascio dell'autorizzazione non fossero più soddisfatte, ossia se fosse violato il principio di cui all'articolo 5. Se ad esempio un'organizzazione preposta al collocamento omette di accertare accuratamente la situazione dei futuri genitori affidatari presentando quindi all'autorità cantonale una richiesta lacunosa oppure se non sottopone a vigilanza i genitori affidatari assunti o lo fa in modo molto lacunoso, si è in presenza di una grave violazione che legittima il ritiro dell'autorizzazione di un'organizzazione preposta al collocamento.

Il ritiro dell'autorizzazione non presuppone una colpa. La decisione di rilasciare, prorogare o ritirare una decisione dipende unicamente dal bene del minore. Se le dimensioni dell'appartamento dei genitori affidatari diventano troppo piccole a causa della nascita di un figlio proprio o della presa a carico dei genitori anziani e se non è possibile vivere in un appartamento più grande, non si può parlare di colpa, ma l'autorizzazione va ritirata se le condizioni abitative non corrispondono più al bene dei figli naturali o dei minori assistiti.

Soprattutto quando si tratta dell'autorizzazione per una delle due forme di assistenza a tempo pieno, va tenuto conto del fatto che un ritiro comporta sempre il collocamento di uno o più minori in un'altra famiglia, il che dovrebbe essere preso in considerazione soltanto in casi d'emergenza. La decisione può essere presa soltanto ponderando tutti gli interessi in questione nel singolo caso.

Se occorre prendere in considerazione il ritiro dell'autorizzazione di un'organizzazione preposta al collocamento, l'autorità cantonale deve verificare se i genitori affidatari assunti da tale organizzazione possono eventualmente essere impiegati presso un'altra organizzazione preposta al collocamento o se possono continuare ad assistere i minori collocati presso di loro in qualità di genitori affidatari indipendenti. Una soluzione simile non è realizzabile se i genitori affidatari non soddisfano le condizioni per l'autorizzazione, ovvero se l'organizzazione preposta al collocamento ha ottenuto abusivamente l'autorizzazione della domanda con indicazioni errate nella richiesta presentata all'autorità cantonale. In un caso simile l'unica soluzione è l'immediato collocamento dei minori in un'altra famiglia.

Se il ritiro è inevitabile e se vi è pericolo nel ritardo, l'autorità cantonale sistema immediatamente i minori altrove, informandone le persone e le autorità che hanno preso la decisione di collocamento (cpv. 4). Se non vi è fretta di collocare i minori in un'altra famiglia, l'autorità cantonale affida questo compito alla rappresentanza legale o all'autorità di protezione dei minori (cpv. 3).

Art. 14 Revoca dell'autorizzazione

Questa disposizione non richiede ulteriori commenti.

1.2.2 Sezione 2: Assistenza diurna

1.2.2.1 Sottosezione 1: Genitori diurni

Art. 15 Numero di minori

Il numero dei minori assistiti è determinante per la differenziazione tra l'assistenza in un istituto e quella presso dei genitori diurni. Fissando chiaramente il numero massimo di minori che i genitori diurni possono assistere, l'articolo 15 dell'avamprogetto tiene conto della critica formulata dai Cantoni e dalle cerchie interessate nei confronti del diritto in vigore. Il numero è limitato verso l'alto, ma non verso il basso. Se i genitori diurni accolgono minori con esigenze particolari che, per qualsiasi motivo, necessitano di una particolare assistenza, bisogna te-

nerne conto nel fissare il numero complessivo di minori di cui i genitori diurni possono occuparsi. In tal modo, si protegge la famiglia da un sovraccarico eccessivo e si tutela inoltre il bene dei minori assistiti.

Art. 16 Condizioni di autorizzazione

La disposizione stabilisce i requisiti minimi dei genitori diurni. Conformemente all'articolo 4 capoverso 4, i Cantoni possono fissare ulteriori requisiti, la cui base è sempre costituita dalla tutela del bene del minore. È quindi necessario valutare per esempio se le condizioni abitative o le capacità dei richiedenti sono adeguate per l'assistenza di minori: se si candidano come genitori diurni delle persone che hanno già difficoltà con i propri figli o se l'accoglimento di minori mette in pericolo il bene di tali figli, l'autorizzazione non deve essere rilasciata (cpv. 1 lett. b). Ciò può essere il caso se per esempio i genitori diurni devono assistere un minore handicappato, che richiede un'assistenza molto particolare. Un'altra condizione per il rilascio dell'autorizzazione è una base economica sicura: in questo modo, si evita il rischio che qualcuno si candidi soltanto per motivi economici.

In generale non è richiesta alcuna formazione specifica per l'assistenza di minori da parte di genitori diurni; tuttavia, se i minori necessitano di una particolare protezione o assistenza, ai genitori diurni possono essere richieste determinate conoscenze ed eventualmente anche un'esperienza specifica (cpv. 2). Non è necessario che le conoscenze specialistiche siano documentate già al momento della presentazione della richiesta; i genitori diurni possono acquisirle anche successivamente, frequentando corsi specifici. L'autorità che rilascia l'autorizzazione e che effettua il collocamento può pretendere siffatte conoscenze, se risultano imprescindibili per l'assistenza di determinati minori.

Art. 17 Domanda

La disposizione elenca tutti i dati e i documenti giustificativi che una domanda deve obbligatoriamente contenere. I Cantoni possono richiedere ulteriori dati o documenti giustificativi, oppure precisare quali condizioni deve nel singolo caso soddisfare la documentazione da presentare.

Art. 18 Autorizzazione

L'autorizzazione deve contenere tutte le indicazioni importanti per i futuri genitori diurni. Ne fanno parte anche i loro diritti e doveri. L'autorità che rilascia l'autorizzazione non deve semplicemente fare riferimento alle pertinenti disposizioni dell'OAssM (Capitolo 3), bensì è tenuta a elencare in modo preciso quali dati statistici vanno ad esempio trasmessi annualmente alle autorità designate dal Cantone (art. 69 cpv. 3). L'autorità che rilascia l'autorizzazione può anche imporre ai genitori diurni di frequentare corsi per acquisire le conoscenze specialistiche necessarie per l'assistenza di minori (lett. c). Tale obbligo può essere stabilito anche in un secondo momento, se nel corso della vigilanza l'autorità rileva lacune nell'assistenza dovute a conoscenze insufficienti. Nell'autorizzazione deve essere anche specificato il numero di minori che una famiglia diurna può accogliere. Se in un secondo momento risulta che la situazione è cambiata e che il numero di minori fissato non è più adeguato alle circostanze, l'autorizzazione deve essere modificata di conseguenza (art. 12).

È importante l'indicazione riguardante minori con esigenze particolari, tra cui rientrano anche quelli che presentano handicap fisici o mentali. Se già al momento dell'accertamento della situazione di un richiedente viene verificato se l'abitazione è adatta a una persona in sedia a

rotelle o se la madre diurna riesce a gestire un minore con un leggero handicap mentale, l'attività di collocamento diventa più facile, perché al momento dell'accoglimento del minore non è più necessario accertare che i genitori diurni siano veramente adatti. Un ulteriore accertamento dell'idoneità individuale, più approfondito rispetto a quello effettuato per minori che non necessitano di una particolare assistenza, sarebbe quindi necessario soltanto nel caso dell'accoglimento di minori con esigenze particolari piuttosto rare: una situazione che di regola non si verifica.

Se i genitori diurni accolgono più minori o minori di un'età diversa rispetto a quanto indicato nell'autorizzazione, essi contravvengono all'autorizzazione e sono puniti ai sensi dell'articolo 72 e all'occorrenza può essere loro ritirata l'autorizzazione.

1.2.2.2 Sottosezione 2: Istituti di assistenza diurna

Art. 19 Condizioni di autorizzazione

In virtù dell'articolo 15 capoverso 3 chi desidera assistere più di quattro minori, sottostà alle disposizioni concernenti gli istituti di assistenza diurna. Visto il maggiore numero di minori assistiti, le condizioni per la gestione di un istituto sono più severe. Questo vale sia per quanto riguarda il numero di collaboratori necessario sia per la grandezza dei locali in cui si trattengono i minori. Pertanto, vanno fissate in un progetto le indicazioni principali sul tipo di attività (cpv. 1 lett. c). Delle condizioni di autorizzazione fa pure parte una base economica sicura (lett. d). Infatti, non sarebbe logico rilasciare un'autorizzazione per un istituto di assistenza diurna se i suoi mezzi finanziari non sono sufficienti.

Diversamente da quanto richiesto ai genitori diurni, il direttore di un istituto e i suoi collaboratori incaricati dell'assistenza devono disporre della formazione specialistica necessaria nonché di capacità pedagogiche adeguate. I genitori che affidano i propri figli a un istituto diurno hanno il diritto di pretendere che questi siano assistiti da persone qualificate. La formazione ha un peso tanto maggiore, quanti più sono i minori assistiti nell'istituto e soprattutto se alcuni di questi necessitano di un'assistenza particolare (cpv. 2). A un istituto che desidera specializzarsi nell'accoglimento di minori con esigenze particolari o che è disposto ad accogliere un determinato numero di tali minori può essere richiesto che i collaboratori incaricati dell'assistenza e il direttore dispongano anche delle qualifiche professionali necessarie per soddisfare i requisiti dell'assistenza di questo tipo di minori. Non tutte le persone incaricate dell'assistenza devono disporre delle stesse qualifiche, se non hanno funzioni dirigenziali. È sufficiente che la persona responsabile di un gruppo incaricato dell'assistenza abbia le qualifiche adeguate. Naturalmente tali requisiti sono richiesti soltanto alle persone incaricate dell'assistenza, non a eventuali altri collaboratori come giardinieri o donne delle pulizie.

Le persone che non hanno concluso la formazione necessaria, in particolare i praticanti, possono lavorare all'interno di un istituto di assistenza diurna, ma possono occuparsi di singoli minori o di un gruppo di minori soltanto se è garantita la pertinente vigilanza. Il rapporto tra le persone che hanno concluso una formazione e quelle prive di formazione deve essere almeno pari a 1:3 (cpv. 1 lett. b).

Nell'ambito delle proprie competenze, i Cantoni precisano i requisiti necessari per la gestione di un istituto di assistenza diurna (art. 73 cpv. 1 lett. a AP-OAssM).

Art. 20 Domanda

Cfr. le spiegazioni all'articolo 17.

Art. 21 Autorizzazione

Questa disposizione corrisponde in linea di principio all'articolo 18. In più, la lettera e stabilisce che l'autorizzazione contiene anche i progetti e i piani presentati insieme alla domanda. In questo modo, il richiedente viene vincolato alle indicazioni contenute in tale documentazione e inoltre ne deve comunicare eventuali modifiche all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione (cfr. art. 42); infatti, quest'ultima è stata concessa in base alla documentazione e in alcuni casi risulta anche necessario adeguarla, conformemente all'articolo 12.

1.2.3 Sezione 3: Assistenza a tempo pieno

1.2.3.1 Sottosezione 1: Genitori affidatari

Art. 22 Numero di minori

Le famiglie che assistono minori a tempo pieno possono accogliere un minore in meno rispetto ai genitori diurni. Tale differenza si spiega con il fatto che il rapporto di assistenza tra genitori affidatari e minori assistiti è più intenso rispetto a quello dell'assistenza diurna. Nell'assistenza a tempo pieno i minori sono totalmente integrati nella vita familiare dei genitori affidatari, mentre nel caso di un'assistenza diurna trascorrono solitamente soltanto la giornata presso i genitori diurni, ritornando dai propri genitori la sera e il fine settimana. I minori assistiti a tempo pieno trascorrono quindi presso i genitori affidatari tutta la settimana, per mesi e anni e, non raramente, fino al raggiungimento della maggiore età. Inoltre, l'assistenza di minori a tempo pieno presso genitori affidatari è sovente una misura di protezione dei minori. Molti di questi minori necessitano di un'assistenza particolare, alcuni di loro non possono nemmeno frequentare le scuole regolari. Per garantire il bene dei minori e proteggere i genitori affidatari da un sovraccarico eccessivo, il numero massimo di minori che possono essere accolti è fissato a tre.

In considerazione dei requisiti che i genitori affidatari devono soddisfare per l'assistenza a tempo pieno, il numero massimo di minori che possono essere accolti deve essere fissato dalle autorità cantonali con particolare accuratezza.

Art. 23 Condizioni di autorizzazione

Questa disposizione corrisponde all'articolo 16. Tuttavia, a causa dell'assistenza spesso intensa e della totale integrazione dei minori assistiti nella famiglia affidataria, per garantire il bene dei minori (quelli accolti e i propri figli), sia i futuri genitori affidatari sia le condizioni abitative devono soddisfare requisiti più severi rispetto a quelli previsti per l'assistenza da parte di genitori diurni. Ciò che può essere adeguato per questi ultimi, può infatti risultare insufficiente per una famiglia affidataria.

In linea di principio per l'assistenza di minori con esigenze particolari è possibile rimandare alle spiegazioni dell'articolo 16 capoverso 2. È comunque necessario sottolineare che, vista l'intensità della maggior parte dei rapporti di assistenza, alle conoscenze specialistiche dei genitori affidatari devono essere poste esigenze più severe rispetto a quanto preteso dai genitori diurni.

Art. 24 Domanda

Cfr. le spiegazioni all'articolo 17.

Art. 25 Autorizzazione

Cfr. le spiegazioni all'articolo 18.

L'autorizzazione deve inoltre indicare se e in quale misura i genitori affidatari sono adatti per assistere un minore in una situazione di crisi acuta.

1.2.3.2 Sottosezione 2: Istituti di assistenza a tempo pieno

Art. 26 Condizioni di autorizzazione

In virtù dell'articolo 22 capoverso 3, sottostà alle disposizioni concernenti gli istituti di assistenza a tempo pieno chi intende assistere più di tre minori. L'articolo 26 corrisponde all'articolo 19 tranne in un punto; è pertanto possibile rimandare alle spiegazioni su tale articolo. La differenza risiede nelle conoscenze specialistiche di cui devono disporre le persone incaricate dell'assistenza, che per gli istituti di assistenza a tempo pieno sono disciplinate in un'apposita disposizione.

Art. 27 Formazioni riconosciute

Diversamente da quanto richiesto agli istituti di assistenza diurna, il personale incaricato dell'assistenza in un istituto a tempo pieno deve soddisfare requisiti più severi in materia di formazione. Tale differenza risiede principalmente nel fatto che, vista l'intensità della maggior parte delle forme di assistenza corrispondente al bene del minore e tenendo conto che gli istituti di assistenza a tempo pieno accolgono sovente minori che hanno alle spalle una situazione familiare difficile (misure di protezione dei minori) sono poste esigenze molto più severe rispetto a quanto preteso dagli istituti di assistenza diurna. È dunque richiesta una formazione conseguita presso una scuola superiore o una scuola universitaria professionale in un settore correlato. Per decidere se una formazione sia sufficiente occorre verificare con particolare attenzione se essa è adatta o meno per il lavoro in un istituto di assistenza a tempo pieno. In particolare le persone incaricate dell'assistenza che hanno concluso soltanto una formazione in un settore specialistico correlato devono dimostrare di disporre di un'esperienza pratica sufficiente nell'assistenza e nell'educazione di minori (cpv. 1 lett. b). I requisiti posti alla formazione delle persone incaricate dell'assistenza corrispondono in linea di principio a quelli posti al personale che lavora negli istituti d'educazione per i quali la Confederazione versa sussidi d'esercizio.

Chi intende assumere la funzione di direttore in un istituto deve inoltre disporre della necessaria qualifica in ambito dirigenziale (cpv. 2).

Per quanto concerne i capoversi 3 e 4 è possibile rimandare alle spiegazioni all'articolo 19 capoversi 2 e 3.

Art. 28 Domanda

Questa disposizione corrisponde all'articolo 20, tranne in un punto, ossia la lettera d. Infatti, il progetto per l'assistenza di minori in situazioni di crisi acuta di regola non serve negli istituti di assistenza diurna. Un'assistenza time out o d'emergenza all'interno di un istituto di assistenza diurna non sarebbe logica, poiché si tratta di allontanare per un certo periodo il minore dall'ambiente in cui vive per risolvere una situazione di crisi. Per definizione un istituto di assistenza diurna non è in grado di raggiungere tale obiettivo. È invece importante che un istituto di assistenza a tempo pieno fornisca indicazioni precise su come intende o è in grado di assistere minori in situazioni di crisi. Poiché tali situazioni richiedono che le persone incari-

cate dell'assistenza soddisfino requisiti severi, anche il progetto deve rispondere a determinate esigenze, per permettere all'autorità che rilascia l'autorizzazione di valutare se il collocamento di minori a questo scopo sarebbe effettuato nel rispetto del loro bene. Gli istituti di assistenza a tempo pieno devono inoltre collaborare con i genitori dei minori assistiti (lett. e). Infatti, l'obiettivo di molti collocamenti in istituti è permettere un futuro ritorno del minore nella sua famiglia d'origine. Spesso il fatto che il minore non riesca più a convivere con i propri genitori non dipende da lui (che per esempio è in crisi adolescenziale), bensì piuttosto dai comportamenti dei suoi genitori. In tali casi è utile lavorare anche insieme ai genitori e sensibilizzarli ai problemi del proprio figlio, in modo da cambiare il loro comportamento. Naturalmente, non è possibile collaborare con i genitori nei casi in cui l'autorità che ha deciso il collocamento, per il bene dei minori, mantiene segreto l'istituto in cui sono stati sistemati o vieta il contatto tra genitori e figlio.

Art. 29 Autorizzazione

In linea di principio, è possibile rimandare alle spiegazioni all'articolo 21. Un'eccezione è rappresentata dal capoverso 1 lettera d, secondo cui nell'autorizzazione deve essere stabilito se l'istituto è adatto ad assistere minori in situazioni di crisi acuta (collocamento time out o d'emergenza). Questa precisazione è logica, dal momento che tali collocamenti, effettuati in una situazione di crisi, si rendono sovente necessari inaspettatamente e vanno effettuati in maniera rapida. Inoltre, visto che l'assistenza di minori in situazioni di crisi è molto impegnativa, se le persone incaricate non sono in grado di fornire l'assistenza necessaria, questo danneggia sia il minore sia le persone stesse. Per questo motivo, è opportuno effettuare l'accertamento per tempo, in modo da assicurare che in caso d'emergenza siano a disposizione anche istituti adatti ad intervenire.

Per quanto concerne la precisazione sui diritti e sui doveri degli istituti di assistenza a tempo pieno è possibile rimandare alle spiegazioni all'articolo 18.

1.2.4 Sezione 4: Organizzazioni preposte al collocamento

Art. 30 Condizioni di autorizzazione

L'organizzazione preposta al collocamento è un tipo di istituto con unità di assistenza decentralizzate costituite dai genitori affidatari da loro assunti. Tale disposizione corrisponde dunque in linea di massima alle condizioni previste per gli istituti di assistenza diurna o per gli istituti d'assistenza a tempo pieno, con la differenza che l'organizzazione preposta al collocamento, non assistendo i minori direttamente, non deve soddisfare i requisiti connessi all'assistenza, quali il progetto pedagogico dettagliato, la grandezza dei locali o l'assistenza in caso di emergenza. Oltre a garantire il bene del minore da collocare, a fissare in un progetto educativo i principi e i metodi adottati e a disporre di una base economica sicura, l'organizzazione preposta al collocamento deve dimostrare di avere un'adeguata copertura assicurativa in particolare nell'ambito delle assicurazioni previste dal contratto di lavoro dei collaboratori e dei genitori affidatari assunti. Dal momento che l'organizzazione preposta al collocamento ha la piena responsabilità dei genitori affidatari che ha assunto, è anche tenuta a offrire loro possibilità di formazione e perfezionamento. Questo non significa che deve organizzare direttamente i corsi; può anche incaricare altre istituzioni che dispongono di un'adeguata offerta di formazione.

Art. 31 Formazioni riconosciute

La disposizione corrisponde a grandi linee all'articolo 27; è pertanto possibile rimandare alle spiegazioni a tale articolo. L'articolo 31 chiede conoscenze specifiche che vanno oltre a quelle richieste per gli istituti di assistenza a tempo pieno, dal momento che i collaboratori di un'organizzazione preposta al collocamento devono anche disporre di sufficienti conoscenze teoriche e pratiche delle disposizioni dell'OAssM nonché delle pertinenti disposizioni cantonali in materia di accertamento dell'idoneità dei genitori affidatari richiedenti nonché di vigilanza su questi ultimi. Infatti, con il rilascio dell'autorizzazione, l'autorità centrale cantonale delega compiti che in realtà sarebbero di sua competenza (cfr. art. 2 lett. f e art. 44). Pertanto, l'organizzazione preposta al collocamento deve giustificare la fiducia dell'autorità fornendo i dati opportuni (cpv. 1 lett. c). Almeno il direttore dell'organizzazione preposta al collocamento e i suoi collaboratori incaricati della scelta e della vigilanza dei genitori affidatari devono disporre di conoscenze ed esperienze pari a quelle dei collaboratori dell'autorità centrale cantonale che svolgono la pertinente funzione.

Come i genitori diurni, i genitori affidatari e gli istituti, anche il direttore e i collaboratori delle organizzazioni preposte al collocamento devono dimostrare di possedere le qualifiche professionali necessarie per il collocamento di minori con esigenze particolari (cfr. le spiegazioni all'articolo 19 cpv. 2).

Art. 32 Domanda

Le lettere c-i elencano diversi progetti che l'organizzazione deve allegare alla domanda. Le indicazioni richieste sono volte a certificare che l'organizzazione sia in grado di svolgere, nel rispetto della legge e tenendo conto del bene dei minori collocati, tutti i compiti che le vengono delegati con l'autorizzazione. I Cantoni possono richiedere ulteriori dati o documenti giustificativi o anche precisare i requisiti che devono essere soddisfatti dalla documentazione presentata.

Per quanto concerne le lettere f e i, si vedano anche le spiegazioni all'articolo 28 lettere d ed e.

Art. 33 Autorizzazione

Questa disposizione corrisponde agli articoli 21 e 29, tranne per il contenuto dell'autorizzazione, che riguarda l'ambito di attività dell'organizzazione.

Per quanto concerne le indicazioni sui diritti e sui doveri è possibile rinviare alle spiegazioni all'articolo 18.

1.3 Capitolo 3: Diritti e doveri

1.3.1 Sezione 1: Contratto di assistenza

Art. 34

Secondo l'avamprogetto, un contratto di assistenza scritto è obbligatorio soltanto laddove l'assistenza venga fornita dietro compenso. Se i minori sono assistiti gratuitamente, le persone coinvolte nel rapporto di assistenza sono libere di scegliere se stipulare o meno un contratto scritto. Tuttavia, se decidono di non farlo, devono accordarsi almeno sugli aspetti più importanti del rapporto di assistenza.

La disposizione fornisce un elenco non esaustivo dei punti che sarebbe opportuno regolare in un contratto per evitare divergenze, problemi e controversie nel corso del rapporto di assistenza.

I dati che possono subire modifiche repentine vanno riportati in un allegato del contratto (cpv. 2).

1.3.2 Sezione 2: Genitori diurni e affidatari

Art. 35 Consulenza

I genitori diurni e affidatari, in veste di operatori non professionali, devono poter far capo alla consulenza e al sostegno del servizio cantonale specializzato istituito a tal fine (art. 4 cpv. 2). Va loro in particolare garantito che possano ricevere una consulenza e un sostegno immediato nelle situazioni di crisi, indipendentemente dal momento in cui si verificano (cfr. le spiegazioni all'art. 4 cpv. 2).

Art. 36 Corsi di perfezionamento

Aggiornarsi non significa che i genitori diurni e affidatari debbano frequentare corsi per mesi e anni o addirittura disporre di una formazione in ambito pedagogico. Significa piuttosto che devono aggiornarsi per essere in grado di svolgere ancora meglio il loro ruolo di persone incaricate dell'assistenza di un minore. Anche la frequenza di corsi che durano soltanto una serata può valere come aggiornamento. È utile frequentare soprattutto corsi che si concentrano su un problema specifico che i genitori diurni o affidatari devono o dovranno affrontare e per cui non dispongono ancora delle conoscenze necessarie. Si pensi per esempio a minori assistiti affetti dal disturbo da deficit di attenzione/iperattività (ADHD) o che rifiutano di impegnarsi a scuola o anche in famiglia. Per aggiornamento s'intende anche la frequenza di corsi per imparare a gestire la biografia del minore accolto o per acquisire altre capacità in relazione al rapporto di assistenza. Cosa s'intenda per adeguato dipende dalle circostanze e va quindi stabilito nel singolo caso. Un obbligo a frequentare determinati corsi può essere stabilito dall'autorità cantonale soltanto se il corso si rivela necessario o addirittura indispensabile per l'attività di assistenza, ovvero se una mancata frequenza impedisce effettivamente lo sviluppo positivo del rapporto o del lavoro come genitori diurni o affidatari (cpv. 2).

Queste regole non valgono per il corso introduttivo, che deve essere frequentato obbligatoriamente dopo il rilascio dell'autorizzazione e prima dell'accoglimento del primo minore (cpv. 1). Tale corso permette ai futuri genitori diurni e affidatari di farsi un'idea dell'attività pratica che sono chiamati a svolgere. Infatti, nonostante le spiegazioni e le informazioni dettagliate, spesso sono diffuse opinioni che devono essere corrette con l'aiuto di esperti. L'assistenza di minori, soprattutto se fornita a tempo pieno, segue spesso una dinamica particolare, per cui, anche se le esperienze con i propri figli possono risultare utili, non possono comunque sostituire un corso intensivo e mirato.

Art. 37 Comunicazione

Il capoverso 1 si riferisce agli articoli 15-18 (genitori diurni) e agli articoli 22-25 (genitori affidatari), stabilendo che devono essere comunicati tutti i cambiamenti che incidono sulle condizioni di rilascio dell'autorizzazione, per esempio se la madre diurna o affidataria non ha più l'esercizio dei diritti civili, se le condizioni abitative risultano inadeguate a seguito di un trasloco o di ulteriori figli, oppure se non possono essere frequentati i corsi prescritti dall'autorità cantonale. Occorre però anche comunicare se i genitori affidatari disdicono il rapporto di la-

voro con l'organizzazione preposta al collocamento dalla quale sono stati assunti e si mettono in proprio, anche perché ora in questi casi la vigilanza spetta all'autorità cantonale competente. Il capoverso 2 precisa gli eventi importanti che vanno comunicati in ogni caso. Tuttavia, non soltanto l'autorità cantonale che esercita la vigilanza, ma anche i genitori biologici o l'autorità che ha effettuato il collocamento hanno un interesse a essere informati su eventi importanti che riguardano direttamente o indirettamente il minore collocato. Per questo motivo, il capoverso 3 fissa un pertinente obbligo di comunicazione per i genitori diurni o affidatari. Le informazioni che i genitori biologici o l'autorità di protezione dei minori desiderano o esigono possono essere anche stabilite nel contratto di assistenza.

Il capoverso 4 obbliga inoltre i genitori affidatari a rendere noti gli eventi che hanno comunicato all'autorità cantonale, a quella di protezione dei minori o ai genitori biologici anche all'organizzazione preposta al collocamento dalla quale sono assunti.

Art. 38 Trasmissione di dati statistici

L'autorizzazione deve precisare quali dati occorra trasmettere all'autorità competente (art. 69 cpv. 3); questi devono essere trasmessi ogni anno spontaneamente. Anche i parenti e gli affini che assistono minori come genitori diurni e affidatari e che in virtù dell'articolo 8 capoverso 1 lettera a o b non sottostanno ad alcun obbligo di autorizzazione sono tenuti a informare l'autorità competente sulla propria attività. Senza questo obbligo di informare, le statistiche sull'assistenza extrafamiliare di minori sarebbero incomplete e molto meno attendibili, dal momento che molti rapporti di assistenza non verrebbero rilevati. I genitori diurni e affidatari devono essere informati che l'elaborazione dei dati rilevati è anonima e non permette di risalire alla fonte.

1.3.3 Sezione 3: Istituti

Art. 39 Corsi di perfezionamento

A differenza dei genitori diurni e affidatari, cui è richiesto un aggiornamento adeguato alle circostanze, i direttori di istituti e i loro collaboratori incaricati dell'assistenza sono tenuti a frequentare corsi di perfezionamento. Inoltre, tali corsi devono essere organizzati da una struttura riconosciuta dal Cantone. Le differenze rispetto all'articolo 36 sono giustificate dal fatto che a un istituto specializzato e ai suoi collaboratori può essere richiesto un impegno d'aggiornamento maggiore e più diversificato che ai genitori diurni e affidatari. Se necessario, i Cantoni possono anche prevedere un obbligo di frequenza di determinati corsi (cpv. 2).

Art. 40 Doveri degli istituti di assistenza a tempo pieno

Mentre nell'assistenza diurna il minore fa la spola tra la famiglia diurna o l'asilo e i propri genitori, in un istituto di assistenza a tempo pieno viene spesso assistito per un lungo periodo di tempo sia di giorno sia di notte, a volte addirittura senza contatti con l'esterno. In una tale situazione è molto importante che il minore non si senta in balia del sistema «istituto», e che le persone incaricate dell'assistenza e il direttore dell'istituto rispettino il suo diritto di autodeterminazione. Il capoverso 1 elenca tre aspetti rilevanti di cui il minore assistito deve essere a conoscenza e all'attuazione dei quali ha diritto. Per quanto riguarda la lettera b, è necessario sottolineare che il minore può rivolgersi a persone di fiducia che operano sia all'interno sia all'esterno dell'istituto. Infatti, se il minore ha persone di riferimento a cui rivolgersi in caso di necessità soltanto all'interno dell'istituto, potrebbe sentirsi solo, poiché tali persone o uffici sono percepiti come parte del sistema e non come attori oggettivi e neutrali in cui poter avere

piena fiducia. Le proposte del minore assistito capace di discernimento riguardanti la persona che auspicherebbe come persona di fiducia vanno esaminate; occorre tenere in considerazione la proposta del minore, purché non vi siano importanti motivi che vi si oppongano. Se non è disponibile nessuna persona di fiducia al di fuori dell'istituto, il minore deve almeno sapere come contattare il proprio curatore o l'autorità di protezione dei minori che ha deciso il collocamento.

Il capoverso 2 disciplina i doveri degli istituti nel caso sia necessario collocare il minore altrove o ricollocarlo nella famiglia d'origine. Questi cambiamenti sono spesso problematici per i minori: proprio se si trovano molto bene nel nuovo posto e non desiderano essere collocati altrove o ritornare nella famiglia d'origine, è importante che vengano adeguatamente preparati e accompagnati, in modo da garantire un esito positivo della decisione. Sebbene anche l'autorità di protezione dei minori debba assicurarsi che il minore non sia lasciato solo dopo la decisione, sovente l'istituto in cui questi ha passato già diversi anni conosce meglio le sue esigenze e può quindi svolgere tale compito più accuratamente. In ogni caso, la decisione non deve giungere inaspettata ed essere attuata a breve termine.

Il capoverso 3 sancisce una misura d'accompagnamento per l'istituto: deve aiutare il minore assistito a trovare una soluzione, se quest'ultimo raggiunge la maggiore età e non è ancora in grado di provvedere al proprio sostentamento. Questa situazione è molto frequente, dato che a diciotto anni sovente non si ha ancora alcun diploma di formazione. Questa disposizione è stata introdotta in seguito a casi in cui minori in affidamento si sono sentiti abbandonati dalle autorità al raggiungimento della maggiore età e i genitori affidatari hanno dovuto occuparsi di loro anche dal punto di vista finanziario. Naturalmente, la soluzione di questo problema non può essere delegata soltanto agli istituti, alle organizzazioni preposte al collocamento (cfr. art. 47 cpv. 3) o addirittura ai genitori affidatari. Anche la competente autorità di protezione dei minori è invitata a occuparsene, fornendo il proprio sostegno.

La documentazione personale di un minore assistito (cpv. 4) serve a fornire informazioni su diversi aspetti importanti della sua vita quotidiana. Si tratta in particolare di eventi, osservazioni, decisioni e altre indicazioni che non compaiono necessariamente nei documenti dell'autorità di protezione dei minori, ma che forniscono ugualmente una panoramica dello sviluppo del minore e delle decisioni nonché delle misure prese dalle persone incaricate dell'assistenza. La documentazione fornisce quindi una base per capire le motivazioni di determinate decisioni e anche un punto di partenza per aiutare l'autorità di protezione dei minori nelle decisioni future.

Il capoverso 5 disciplina per quanti anni occorre conservare la documentazione, mentre il capoverso 6 stabilisce chi può chiedere di consultarla.

Art. 41 Liste

Tutti gli istituti di assistenza sono tenuti a presentare ogni anno all'autorità cantonale che esercita la vigilanza liste sui minori da loro assistiti (cpv. 1 e 2). Per gli istituti di assistenza diurna bastano informazioni fondamentali (cpv. 3), mentre gli istituti di assistenza a tempo pieno devono fornire informazioni dettagliate (cpv. 4). Tale differenza è motivata dal fatto che i secondi sovente accolgono minori collocati in seguito a misure di protezione. In questo caso, la vigilanza deve essere più severa e richiede dunque strumenti che permettano di valutare in modo più approfondito i rapporti di assistenza. Gli eventi particolari menzionati nel capoverso 4 lettera d sono per esempio eventuali reati, malattie particolari o in generale problemi di una certa portata, ma anche eventi e cambiamenti positivi di una certa importanza.

Art. 42 Comunicazioni

Il capoverso 1 si riferisce rispettivamente agli articoli 19-21 (istituti di assistenza diurna) e 26-29 (istituti di assistenza a tempo pieno), stabilendo che devono essere comunicati tutti i cambiamenti che incidono sulle condizioni di rilascio dell'autorizzazione, per esempio, se l'istituto non dispone più di sufficienti risorse finanziarie, i locali non sono più adeguati per qualsivoglia motivo o il personale incaricato dell'assistenza non è più sufficiente. Il capoverso 2 precisa alcuni degli eventi che vanno comunicati anticipatamente e il capoverso 3 riporta quelli che sottostanno all'obbligo di comunicazione non appena si verificano. Tuttavia, anche i genitori biologici o l'autorità che ha effettuato il collocamento hanno un interesse a essere informati su eventi importanti che riguardano direttamente o indirettamente il minore collocato. Per questo motivo, il capoverso 4 fissa un pertinente obbligo di comunicazione per l'istituto. Eventualmente, gli eventi che devono essere comunicati possono anche essere stabiliti più dettagliatamente nel contratto di assistenza.

Art. 43 Trasmissione di dati statistici

Cfr. le spiegazioni all'articolo 38.

1.3.4 Sezione 4: Organizzazioni preposte al collocamento

Art. 44 Assunzione e vigilanza di genitori affidatari

Con l'autorizzazione le organizzazioni preposte al collocamento acquisiscono ampi diritti, ma devono ottemperare anche a determinati doveri (cfr. Parte generale, n. 3.8.1). Caratteristica di un'organizzazione preposta al collocamento è che in linea di principio sceglie autonomamente le famiglie affidatarie con cui collaborare, eseguendo l'accertamento dell'idoneità dei richiedenti, presentando la domanda di autorizzazione all'autorità cantonale competente ed esercitando in seguito la vigilanza sui genitori affidatari ai quali è stata rilasciata un'autorizzazione cantonale e che sono stati assunti dall'organizzazione secondo le disposizioni del Diritto delle obbligazioni sul contratto di lavoro (cfr. art. 45 cpv. 1 lett. b). Per «autorità cantonale competente» alla quale va chiesto il rilascio dell'autorizzazione s'intende sempre quella del Cantone di domicilio dei futuri genitori affidatari. L'organizzazione preposta al collocamento può scegliere, assumere ed esercitare la vigilanza su genitori affidatari in tutta la Svizzera; ciò significa dunque che il Cantone di domicilio di questi ultimi può essere diverso dal Cantone ove ha sede l'organizzazione preposta al collocamento. L'autorizzazione tuttavia può essere rilasciata unicamente dall'autorità del Cantone di domicilio dei genitori affidatari.

Questa disposizione precisa che l'accertamento della situazione dei candidati per il rilascio di un'autorizzazione come genitori affidatari e la vigilanza su di loro devono essere eseguiti secondo le disposizioni dell'ordinanza e di eventuali altre disposizioni cantonali. In altre parole, sia per l'accertamento della situazione di future famiglie affidatarie sia per la successiva attività di vigilanza, l'organizzazione preposta al collocamento è tenuta ad applicare le stesse disposizioni del diritto federale e cantonale applicate dalla competente autorità cantonale. Per questo motivo, è assolutamente necessario che le persone che ne sono incaricate dispongano delle conoscenze ed esperienze necessarie.

Va da sé, e dunque non necessita di una disposizione nell'OAssM, che le organizzazioni preposte al collocamento possono assumere genitori affidatari a cui le autorità cantonali competenti hanno già rilasciato un'autorizzazione nella procedura ordinaria, senza inoltrare una nuova domanda (cpv. 1 lett. a) e che anche i genitori affidatari autorizzati e assunti da un'organizzazione preposta al collocamento possono continuare a svolgere la propria attività

di assistenza in modo indipendente nel caso in cui disdicano il rapporto contrattuale (per quanto concerne l'obbligo di comunicazione, si vedano le spiegazioni all'art. 37).

Art. 45 Collocamento

Il capoverso 1 disciplina il collocamento, riprendendo il principio secondo cui un collocamento può aver luogo soltanto se i genitori affidatari dispongono di un'autorizzazione rilasciata loro dall'autorità cantonale competente, sono stati assunti dall'organizzazione preposta al collocamento ed è stata verificata l'idoneità del singolo posto d'assistenza. Spetta all'organizzazione preposta al collocamento verificare l'adempimento di questi tre criteri per il collocamento di un minore.

Il capoverso 2 precisa che la decisione di collocamento non può venir presa dall'organizzazione preposta al collocamento bensì che quest'ultima deve fondarsi sulla decisione della persona o dell'autorità competente, del rappresentante legale del minore o dell'autorità di protezione dei minori, a cui spetta pure la vigilanza sull'assistenza di un minore (cfr. art. 3 cpv. 2). L'organizzazione preposta al collocamento deve provvedere a un contatto regolare con chi ha deciso il collocamento, al fine di garantire l'indispensabile scambio di informazioni.

Art. 46 Sostegno specialistico dei genitori affidatari

Il minore collocato da un'organizzazione e i suoi genitori affidatari non devono essere lasciati a se stessi. È piuttosto compito dell'organizzazione accompagnare il rapporto di assistenza in corso di sviluppo o già esistente tra il minore e i genitori affidatari. Questo significa, tra le altre cose, che l'organizzazione deve informarsi regolarmente sul rapporto tra le parti, effettuare visite sul posto per poter valutare meglio la situazione, oppure offrire il proprio sostegno se il minore e/o i genitori affidatari le chiedono aiuto. L'obbligo d'accompagnamento del rapporto di assistenza costituisce il necessario completamento e dunque la conseguenza logica degli accertamenti dell'idoneità individuale (affinità tra minore e famiglia affidataria). Esso serve anche a verificare la propria scelta e all'occorrenza a provvedere a un collocamento in un'altra famiglia se il rapporto d'assistenza non si sviluppa come previsto.

L'organizzazione preposta al collocamento deve anche occuparsi della necessaria formazione e del perfezionamento dei genitori affidatari assunti (cfr. art. 30 lett. c). Tale obbligo va visto nel quadro delle competenze generali delle organizzazioni preposte al collocamento per i genitori affidatari da loro assunti.

Art. 47 Doveri nei confronti del minore

Cfr. le spiegazioni all'articolo 40 capoversi 1-3.

Art. 48 Corsi di perfezionamento

Cfr. le spiegazioni all'articolo 39.

Art. 49 Documentazione e obbligo d'informazione

Cfr. le spiegazioni all'articolo 40 capoversi 4-6.

Art. 50 Liste

La disposizione corrisponde in forma leggermente ampliata all'articolo 41.

Art. 51 Rapporto

Il rapporto in questione non verte sui rapporti di assistenza individuali bensì deve fornire una panoramica annuale particolareggiata dell'attività dell'organizzazione preposta al collocamento. Ne fanno parte le attività organizzate e i programmi d'assistenza o i nuovi servizi che vengono proposti per i minori assistiti e/o le famiglie affidatarie come pure eventuali difficoltà o problemi che possono essere sorti in determinati ambiti. Il rapporto deve in particolare fornire dati particolareggiati sulla vigilanza esercitata in vece dell'autorità cantonale competente sui genitori affidatari che l'organizzazione preposta al collocamento ha assunto. L'autorità cantonale può chiedere di consultare i verbali della vigilanza. Il Cantone emana le disposizioni esecutive necessarie per l'attività di vigilanza di cui all'articolo 73 capoverso 1 lettera e.

Art. 52 Comunicazioni

Il capoverso 1 si riferisce agli articoli 30-33 stabilendo che devono essere comunicati tutti gli eventi che incidono sulle condizioni di rilascio dell'autorizzazione, per esempio se l'organizzazione preposta al collocamento non dispone più di un numero sufficiente di collaboratori che dispongono di una formazione per esaminare le domande delle persone che chiedono di diventare genitori affidatari o per offrire sostegno ed esercitare la vigilanza sui genitori affidatari assunti. Il capoverso 2 precisa quali eventi vanno comunicati in anticipo mentre il capoverso 3 contiene quelli che vanno comunicati in ogni caso non appena si sono verificati. Tuttavia anche i genitori biologici o l'autorità che ha effettuato il collocamento hanno un interesse a essere informati su eventi importanti che riguardano direttamente o indirettamente il minore collocato. Per questo motivo, il capoverso 4 fissa un pertinente obbligo di comunicazione per l'organizzazione preposta al collocamento. Eventualmente, informazioni più precise sugli eventi che vanno comunicati possono essere anche stabilite nel contratto di assistenza.

Art. 53 Trasmissione di dati statistici

Cfr. le spiegazioni all'articolo 38.

1.4 Capitolo 4: Vigilanza

Art. 54 Vigilanza su genitori diurni, genitori affidatari e istituti

La disposizione prevede che i genitori diurni, i genitori affidatari e gli istituti siano sottoposti almeno a una visita all'anno. La vigilanza deve essere svolta da collaboratori esperti dell'autorità cantonale centrale, con le necessarie conoscenze professionali, non riguardanti soltanto cognizioni precise sul diritto applicabile, bensì anche conoscenze specifiche ed esperienza nell'assistenza dei minori che devono essere in grado di valutare. A tal fine possono ad esempio interrogare personalmente il minore in assenza dei genitori diurni o affidatari. Se vi sono dubbi fondati sull'idoneità dei genitori incaricati dell'assistenza o dell'istituto, è possibile effettuare una visita senza preavviso.

Per svolgere la vigilanza non sono tuttavia necessarie soltanto conoscenze specifiche ed esperienza, bensì anche le buone maniere e il tatto necessario, in particolare nei confronti dei genitori affidatari, nella cui sfera personale irrompono le persone che svolgono la vigilanza.

za, e nei confronti dei minori assistiti.

Il capoverso 3 non si riferisce tanto a minori in custodia diurna bensì piuttosto a minori collocati a tempo pieno, poiché i primi sono meno esposti a pericoli. Tale disposizione è molto importante nella misura in cui le autorità cantonali esercitano innanzitutto la vigilanza sui genitori diurni, sui genitori affidatari e sugli istituti e non sul rapporto di assistenza individuale. La vigilanza sull'assistenza di un minore nel singolo caso resta piuttosto di competenza della persona o dell'autorità che ha deciso il collocamento (cfr. art. 3 cpv. 2). Qualora nel singolo caso la vigilanza o l'accompagnamento si rivelassero insufficienti, occorre fare presente alla persona o all'autorità competente i suoi doveri di vigilanza ed esortarla a prendere le pertinenti misure.

Prima di ordinare come *ultima ratio* la chiusura dell'istituto, l'autorità cantonale può anche sottoporlo a una vigilanza particolare ed emanare disposizioni speciali a tal fine (cpv. 4). Si ricorre a tale possibilità quando i responsabili dell'istituto non sono temporaneamente in grado di colmare le lacune riscontrate. Mediante questa misura è possibile tentare di mantenere in attività l'istituto invece di procedere alla sua chiusura. La vigilanza speciale non deve tuttavia diventare una situazione permanente bensì rimanere una soluzione transitoria. Ove tuttavia risulti che una soluzione definitiva del problema non è o non è più possibile nonostante tutti gli sforzi intrapresi, l'autorizzazione è revocata e l'istituto chiuso. La disposizione non permette all'autorità cantonale di agire al posto delle persone responsabili dell'istituto. Tale disposizione si trova anche nel diritto vigente (art. 20 cpv. 2 OAMin).

Art. 55 Vigilanza su organizzazioni preposte al collocamento

A differenza di quanto succede per i genitori incaricati dell'assistenza e gli istituti, un sopralluogo nei locali dell'organizzazione preposta al collocamento è utile soltanto fino a un certo punto, anche perché non è il luogo in cui vengono assistiti i minori. La vigilanza si limita per lo più all'esame della documentazione presentata, che deve comunque venir effettuato una volta all'anno, e ai contatti con le autorità di protezione dei minori che, a ragione del loro obbligo di vigilanza sul rapporto d'assistenza, possono fornire informazioni sul loro grado di soddisfazione nei confronti dell'organizzazione e del collocamento dei minori nei singoli casi (art. 3 cpv. 2) e sono anche tenute a comunicare all'autorità cantonale le lacune o le violazioni riscontrate (art. 71 cpv. 2). In casi motivati l'autorità cantonale è autorizzata a effettuare visite di controllo presso i genitori affidatari sottoposti di regola alla vigilanza dell'organizzazione preposta al collocamento. Si tratta di casi motivati se le segnalazioni riguardanti determinati genitori affidatari si moltiplicano, ma l'organizzazione non prende alcun provvedimento. Come *ultima ratio* vi è pure la possibilità che l'autorità cantonale revochi l'autorizzazione ai genitori affidatari. Se si tratta di genitori affidatari che hanno il loro domicilio in un Cantone diverso da quello ove ha sede l'organizzazione preposta al collocamento, l'autorità cantonale di vigilanza competente per quest'ultima non può effettuare la visita di controllo, bensì deve affidare tale compito all'autorità competente del Cantone di domicilio. Dal momento che con l'autorizzazione vengono delegate ampie competenze all'organizzazione preposta al collocamento, la vigilanza va effettuata in modo particolarmente accurato e approfondito.

Art. 56 Eliminazione delle lacune riscontrate

L'autorità può collegare l'invito ad adottare immediatamente le misure necessarie per colmare le lacune riscontrate alla comminatoria della multa secondo l'articolo 292 CP¹³ (Disobbedienza a decisioni dell'autorità) o della revoca dell'autorizzazione per il caso in cui non vi si ottemperasse. Nel caso in cui le lacune riscontrate riguardano un rapporto d'assistenza concreto, se ad esempio un minore viene trovato in uno stato particolarmente o insolitamente trascurato, la persona incaricata della vigilanza è tenuta a informare il rappresentante legale del minore e/o la competente autorità di protezione dei minori. Se vi è pericolo nel ritardo, può immediatamente sistemare il minore altrove (cfr. art. 13 cpv. 4).

Art. 57 Gratuità

La disposizione intende sgravare finanziariamente i genitori diurni e affidatari, il cui compenso sovente non è molto elevato, evitando di mettere a loro carico spese risultanti dall'attività di vigilanza, ma soltanto nella misura in cui rispondano ai requisiti previsti. Le spese per un aumento dell'attività di vigilanza provocato per negligenza grave o addirittura intenzionalmente e non giustificabile possono essere invece addebitate alle persone che le causano.

1.5 Capitolo 5: Relazioni internazionali

1.5.1 Sezione 1: Assistenza di minori con domicilio all'estero da parte di genitori affidatari in Svizzera

Art. 58 Accoglimento di minori stranieri con domicilio all'estero

La disposizione del capoverso 1 è stata ripresa dal diritto in vigore (art. 8 OAMin), in cui era stata inserita per disciplinare una situazione che oggi quasi non si verifica più: si pensava a persone che portavano minori in Svizzera con l'intenzione di adottarli, senza aver prima ottenuto la necessaria autorizzazione. Oggi si tratta piuttosto dell'accoglimento in Svizzera di minori legati da un rapporto di parentela o di figli di conoscenti domiciliati all'estero, ad esempio perché i genitori desiderano dare loro una formazione migliore o perché non vi è nessuno nel Paese d'origine che possa occuparsi della loro assistenza. Affinché un minore straniero con domicilio all'estero possa essere accolto da genitori affidatari in Svizzera, non solo devono essere soddisfatte le condizioni di cui agli articoli 5-7 e 22-25, ma deve esservi anche un motivo particolare, che giustifichi la necessità di assistere il minore in Svizzera come, ad esempio, il decesso all'estero dei genitori del minore, al quale rimane un unico parente in Svizzera.

Oltre alla domanda di rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 24, devono essere presentate anche due dichiarazioni scritte aggiuntive: la prima contenente il consenso del rappresentante legale del minore al collocamento in Svizzera e lo scopo dell'assistenza (cpv. 3 lett. a) e la seconda attestante che il mantenimento del minore è assicurato per la durata dell'assistenza in Svizzera (cpv. 3 lett. b). Lo Stato non deve essere costretto a provvedere ai minori stranieri che le persone portano in Svizzera spontaneamente. Per quanto concerne questa forma speciale di accoglienza di minori stranieri con domicilio all'estero, l'autorizzazione viene rilasciata con riferimento al minore e non alla famiglia. Per tale motivo i genitori affidatari che già dispongono di un'autorizzazione all'assistenza di minori devono comunque richiedere un'ulteriore autorizzazione se desiderano accogliere un minore straniero dall'estero (cpv. 2).

¹³ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0).

Nel caso sussistano i motivi speciali di accoglimento di cui al capoverso 4, l'assistenza è autorizzata a tempo determinato e può durare da sei mesi a vari anni fino alla conclusione della formazione o del perfezionamento (art. 27 LStr¹⁴), delle cure mediche (art. 29 LStr) o del rapporto di lavoro per le persone impiegate alla pari (art. 32 LStr). Per il rilascio di un permesso di dimora da parte delle autorità cantonali sono previste ulteriori condizioni: la partenza dalla Svizzera deve essere garantita (cure mediche) o deve potersi desumere dalla scadenza del permesso di dimora rilasciato per un massimo di due anni (persone assunte alla pari) o deve per lo meno apparire garantita (formazione e perfezionamento). Devono inoltre essere soddisfatti determinati requisiti finanziari.

Il capoverso 5 esclude l'applicabilità della presente disposizione all'accoglimento di minori che hanno diritto di risiedere in Svizzera in base a disposizioni della legislazione sugli stranieri o di un accordo di libera circolazione delle persone. Si tratta in genere di figli propri, per la cui assistenza non è richiesta alcuna autorizzazione. L'articolo 58 non può essere applicato nemmeno se si tratta, per esempio, di nipoti («parenti in linea discendente con un'età inferiore ai 21 anni») che hanno il diritto di risiedere in Svizzera. Tuttavia, in base all'avamprogetto, in questo caso i genitori affidatari devono comunque disporre di un'autorizzazione. L'applicabilità della presente disposizione è esclusa anche quando un minore viene accolto per decisione di un'autorità federale. Tale norma si trova anche nel diritto vigente (art. 6b OAMin). L'articolo 58 non vale neppure per i minori con cittadinanza svizzera anche se, per poterli assistere, i genitori affidatari hanno bisogno di un'autorizzazione.

Art. 59 Arrivo dall'estero di genitori affidatari con minori assistiti

A causa della mobilità della società odierna, può succedere che genitori affidatari decidano di trasferirsi in Svizzera insieme ai minori da loro assistiti. Queste famiglie devono richiedere all'autorità cantonale del futuro Cantone di domicilio una corrispondente autorizzazione prima del trasferimento in Svizzera (cpv. 1) e presentare, oltre ai soliti dati e documenti giustificativi (art. 24), anche un consenso motivato dell'autorità estera competente dello Stato di domicilio precedente, se il rapporto di assistenza è stato deciso da un'autorità (cpv. 2 lett. a). Se il rappresentante legale del minore ha sistemato quest'ultimo presso la famiglia affidataria di propria iniziativa, cioè senza la decisione di un'autorità, alla domanda va allegata una dichiarazione scritta sul motivo della permanenza del minore presso i genitori affidatari, analogamente a quanto previsto dall'articolo 58. In entrambi i casi deve essere presentata anche una dichiarazione attestante che il mantenimento del minore è assicurato per la durata dell'assistenza in Svizzera (cfr. commento all'art. 58 cpv. 3 lett. b). I genitori affidatari sono tenuti a richiedere un'autorizzazione in Svizzera indipendentemente dal fatto che dispongano già di un'autorizzazione del Paese di domicilio precedente o meno.

In caso di mancato consenso dell'autorità estera o se per altri motivi sono necessarie ulteriori informazioni, il capoverso 3 invita l'autorità cantonale a contattare l'autorità centrale competente per i rapimenti internazionali e per le due Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (art. 2 cpv. 1 LF-RMA¹⁵). Se manca il consenso del rappresentante legale (cpv. 2 lett. b) o la dichiarazione sul mantenimento (cpv. 2 lett. c), i genitori affidatari rimangono i referenti dell'autorità cantonale.

¹⁴ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr; RS 142.20).

¹⁵ Legge federale sul rapimento internazionale di minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (LF-RMA; RS 211.222.32); entrata in vigore il 1° luglio 2009.

Il capoverso 4 incarica l'autorità cantonale a cui è stato comunicato l'arrivo del minore ai sensi dell'articolo 61 di inoltrare tali informazioni alla competente autorità di protezione dei minori, se si tratta di un rapporto di assistenza deciso dall'autorità in conformità con il capoverso 2 lettera a. In tal modo si garantisce che il singolo rapporto di assistenza sia sottoposto a vigilanza. Questo compito viene eseguito dalla competente autorità di protezione dei minori, anziché dall'autorità estera realmente competente.

Il capoverso 5 esclude l'applicabilità delle disposizioni dell'articolo 59 ai genitori affidatari che hanno in precedenza lasciato la Svizzera per trasferirsi all'estero secondo l'articolo 65. Per garantire la dovuta vigilanza, questi hanno dieci giorni di tempo per comunicare il loro ritorno in Svizzera all'autorità cantonale e all'autorità di protezione dei minori competenti.

Art. 60 Decisione dell'autorità cantonale degli stranieri, efficacia dell'autorizzazione

L'autorità cantonale degli stranieri decide, sulla base del rapporto dell'autorità cantonale, se rilasciare il visto eventualmente necessario o assicurare la concessione di un permesso di dimora per il minore straniero da assistere. L'autorizzazione dell'autorità cantonale all'assistenza del minore esplica i suoi effetti solo dopo che l'autorità degli stranieri ha preso una decisione positiva in merito alla permanenza del minore. Entrambe le disposizioni si trovano anche nel diritto attualmente in vigore (art. 8 cpv. 4 e art. 8a OAMin).

Art. 61 Comunicazione dell'arrivo

L'arrivo del minore deve essere comunicato all'autorità cantonale entro dieci giorni. Quest'obbligo vale per tutti i casi illustrati nella sezione 1 del capitolo 5 dell'avamprogetto ed è previsto anche dal diritto vigente (art. 8b OAMin).

Art. 62 Rifiuto dell'autorizzazione

Se l'autorità cantonale prevede di rifiutare la domanda presentata dai genitori affidatari precedentemente domiciliati all'estero (cpv. 1), comunica tale intenzione all'autorità centrale del Cantone competente secondo la LF-RMA¹⁶, che, a sua volta, si mette in contatto con l'autorità estera competente. Questa procedura è indicata, tuttavia, solo se il minore si trova presso i genitori affidatari per decisione di un'autorità e può seguirli in Svizzera con il consenso dell'autorità estera competente. La comunicazione tempestiva del probabile rifiuto della domanda può facilitare la ricerca immediata di un'altra soluzione da parte dell'autorità estera destinataria.

Se il minore si trova già in Svizzera e non è possibile rilasciare ai genitori affidatari richiedenti l'autorizzazione all'assistenza (cpv. 2), l'autorità cantonale deve procedere conformemente al capoverso 1, adottando eventuali misure necessarie per proteggere il minore e informando in merito l'autorità centrale del Cantone. Quest'ultima stabilisce come procedere insieme alla competente autorità estera.

Il capoverso 3 rammenta all'autorità cantonale che, nel prendere la decisione, deve considerare il bene del minore come un fattore di primaria importanza. In particolare deve tenere presente che l'autorizzazione dell'autorità straniera, che permette al minore di accompagnare i genitori affidatari all'estero, di norma non viene rilasciata con leggerezza, bensì è il risultato di un'approfondita valutazione degli interessi in gioco. Viene concessa solo quando si preve-

¹⁶ Cfr. nota 8.

de che un ricollocamento nella famiglia d'origine non sarà possibile ancora per molto tempo o fino al compimento della maggiore età e si teme che un collocamento in un'altra famiglia esporrebbe il minore a un grave pericolo per la sua salute fisica e mentale. Rifiutando l'autorizzazione, l'autorità cantonale metterebbe per esempio in una situazione psichica intollerabile un bambino di dieci anni, che ha vissuto con i genitori affidatari fin dalla nascita, è diventato parte di questa famiglia e probabilmente non ha mai avuto contatti con i genitori biologici. In questo caso il collocamento in una nuova famiglia o il ricollocamento in quella d'origine nuocerebbe al bene del minore.

1.5.2 Sezione 2: Assistenza di minori all'estero

Art. 63 Collocamento all'estero

Questa disposizione è stata elaborata traendo spunto da casi di collocamento all'estero con esito negativo: in più occasioni è infatti emerso che i posti d'assistenza all'estero non disponevano di un'autorizzazione all'accoglimento di minori e/o non erano soggetti a vigilanza. Inoltre, non di rado si è rivelato insufficiente anche il contatto tra il minore e l'autorità svizzera che aveva emanato la decisione di collocamento. Questi casi hanno dimostrato quanto problematico possa essere il collocamento di minori all'estero.

Tenendo presente che, durante la consultazione relativa alla necessità di revisione dell'OAMin, molti Cantoni si sono espressi a favore dell'introduzione di disposizioni federali sui collocamenti all'estero, questa sezione (art. 63 e seg.) disciplina sia i collocamenti disposti da un'autorità di protezione dei minori che quelli decisi dal rappresentante legale del minore di propria iniziativa, cioè senza la decisione di un'autorità. Tale disposizione deve essere rispettata anche dalle organizzazioni preposte al collocamento che offrono posti di assistenza all'estero. Gli istituti che intendono affidare un minore a genitori affidatari o a un istituto all'estero devono prima ottenere il consenso del rappresentante legale o della competente autorità di protezione dei minori (cpv. 2).

Il collocamento all'estero non è consentito se il diritto nazionale dello Stato in cui si intende sistemare il minore non prevede alcun obbligo di autorizzazione e/o alcuna sorveglianza della famiglia affidataria.

Art. 64 Ulteriori requisiti per collocamenti all'estero nell'ambito di misure di protezione dei minori

Se si intende collocare un minore all'estero nell'ambito di misure di protezione dei minori, come per esempio un collocamento time out, è necessario richiedere prima il consenso dello Stato di accoglienza. La norma riprende una disposizione della Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori¹⁷ (art. 33). Se il consenso viene rifiutato, si deve trovare un'altra soluzione.

Art. 65 Trasferimento all'estero di genitori affidatari

Questa disposizione regola il caso in cui, contrariamente all'articolo 58, genitori affidatari domiciliati in Svizzera desiderano trasferirsi all'estero insieme al minore assistito. Il rapporto

¹⁷ Convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori (RS 0.211.231.011); FF 2007 2437

di assistenza si fonda su una decisione dell'autorità di protezione dei minori. Come per il collocamento provvisorio o a tempo determinato (art. 64 cpv. 1), anche in questo caso è richiesta l'approvazione del futuro Stato di domicilio (cpv. 3 in combinazione con l'art. 64 cpv. 3). Prima di tutto, però, è opportuno verificare se vi sia una soluzione alternativa per il minore. Solo se un ricollocamento nella famiglia d'origine o un nuovo collocamento risulta inconciliabile con il bene del minore, l'autorità di protezione dei minori può, o meglio deve, fornire il proprio consenso. Il fatto che il diritto estero preveda un obbligo di autorizzazione o meno è poco rilevante, purché sia assicurata la vigilanza sul posto. In caso contrario il consenso può essere rilasciato solamente se l'insieme delle circostanze consente di prevedere che il rapporto di assistenza darà buoni risultati (cpv. 5), come nel caso in cui il rapporto sia già stato estremamente positivo per molti anni e non vi siano state contestazioni o misure a carico dei genitori affidatari. In altri termini: la prospettiva di sviluppo del rapporto di assistenza deve essere così favorevole che si possa prescindere dalla vigilanza sul posto.

1.5.3 Sezione 3: Vigilanza

Art. 66 Decisione di collocamento dell'autorità di protezione dei minori

Art. 67 Decisione di collocamento del rappresentante legale

Chi decide di collocare un minore all'estero deve anche vigilare adeguatamente sul rapporto di assistenza oppure assicurarsi che sia garantita la vigilanza – direttamente o in collaborazione con altre persone, organizzazioni o autorità nazionali ed estere. Le due disposizioni si distinguono per il fatto che nell'articolo 66, il collocamento è avvenuto sulla base di una decisione dell'autorità di protezione dei minori, mentre nell'articolo 67 è avvenuto semplicemente per volontà del rappresentante legale del minore.

Visto che, nonostante gli sforzi, in molti casi i posti d'assistenza all'estero non possono essere sorvegliati in modo soddisfacente dalla Svizzera oppure i costi sono notevolmente maggiori, per il bene del minore è necessario seguire in modo particolarmente intenso il rapporto di assistenza e mantenere un contatto regolare con il minore collocato. Solo così è possibile ovviare allo svantaggio in maniera relativamente efficace. In ogni caso, un minore collocato all'estero deve essere collocato presso un'altra famiglia o in un istituto o addirittura fatto rientrare in Svizzera se la situazione mette in pericolo il suo equilibrio psico-fisico. È quindi opportuno agire tempestivamente qualora vi sia anche solo il minimo dubbio sull'idoneità del posto d'assistenza, mettendosi ad esempio in contatto con la competente autorità estera e incaricandola di verificare la situazione sul posto oppure predisponendo l'immediato rientro del minore e trovando un'altra soluzione.

1.6 Capitolo 6: Responsabilità

Art. 68

Questa disposizione disciplina solo la responsabilità civile. Per eventuali comportamenti soggetti a sanzione penale, la responsabilità è retta dall'articolo 72 e dalle disposizioni del Codice penale. Per i dipendenti dell'Amministrazione pubblica la responsabilità può derivare anche da norme del diritto in materia di rapporti di servizio, che rientra nelle competenze di diritto pubblico dei Cantoni (art. 6 CC).

Secondo il messaggio del Consiglio federale concernente il nuovo diritto di protezione degli adulti¹⁸, le disposizioni sulla responsabilità, che, a causa dell'unione personale tra autorità di protezione degli adulti e autorità di protezione dei minori, si applicano anche all'ambito delle misure di protezione dei minori, si basano «sull'attuale nozione di responsabilità statale. In prima battuta è dunque lo Stato a rispondere, a prescindere dalla presenza di una colpa individuale. La persona danneggiata non deve preoccuparsi di determinare [...] quale membro dell'autorità sia responsabile del danno. Lo Stato ha nondimeno la facoltà di esercitare il regresso nei confronti di coloro che sono venuti meno ai loro obblighi». [...] «Il Cantone risponde in modo illimitato delle persone che agiscono in veste ufficiale o assolvono determinati compiti su incarico di un'autorità [...]». L'autorizzazione implica la delega alle organizzazioni preposte al collocamento di compiti altrimenti svolti dall'autorità cantonale. Questo giustifica anche il fatto che la responsabilità per la condotta di tali organizzazioni ricade sul Cantone che ha rilasciato l'autorizzazione e che esercita la vigilanza. Per indicazioni più dettagliate sulla responsabilità si rimanda alla parte concernente il diritto di protezione degli adulti del messaggio summenzionato (FF 2006 6478 segg.).

1.7 Capitolo 7: Statistica

Art. 69

Con l'articolo 21 capoverso 3 OAMin il diritto vigente offre già una base per le rilevazioni statistiche. Sebbene non vi sia alcun nesso diretto tra la qualità dell'assistenza di minori da parte di terzi e la rilevazione di dati statistici, le analisi statistiche sono molto utili per valutare la qualità dell'assistenza, poiché forniscono dei punti di riferimento per eventuali adeguamenti necessari in quest'ambito e suggeriscono in quale direzione debba procedere lo sviluppo futuro. Per esempio, un elevato numero di nuovi collocamenti può rivelare che l'esame dell'idoneità è probabilmente insufficiente e quindi è opportuno intervenire dal punto di vista legale o pratico. L'avamprogetto prevede pertanto l'obbligo di rilevare dati statistici. Nel rispetto della protezione dei dati, i dati in questione vengono resi anonimi prima della valutazione, escludendo qualsiasi possibilità di risalire alla fonte. I dettagli saranno fissati successivamente nell'ordinanza sulle rilevazioni statistiche¹⁹.

1.8 Capitolo 8: Obblighi di notificazione, diritto e obbligo di comunicazione

Art. 70 Obblighi di notificazione delle autorità

Gli obblighi di notificazione sono previsti al fine di assicurare la vigilanza sui genitori incaricati dell'assistenza, gli istituti e le organizzazioni di collocamento anche in caso di trasferimento di domicilio o sede. Questa disposizione mira a evitare che, in base al principio della territorialità cantonale, il vecchio Cantone non risulti più competente e allo stesso tempo non si ritenga competente nemmeno quello nuovo, non essendo a conoscenza del trasferimento. Nell'interesse del minore assistito da terzi è quindi importante garantire questo scambio di informazioni.

¹⁸ Messaggio concernente la modifica del Codice civile svizzero (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione), FF **2006** 6391, in particolare pag. 6478 seg.

¹⁹ Ordinanza del 30 giugno 1993 sulle rilevazioni statistiche (RS 431.012.1).

Art. 71 *Diritti e obblighi di comunicazione*

Questa disposizione si rifà essenzialmente all'articolo 443 del nuovo diritto di protezione degli adulti. Il diritto di comunicazione non solo serve ad attuare le disposizioni dell'OAssM e quindi a tutelare i minori assistiti, bensì è un elemento costitutivo dell'intero apparato di disposizioni di protezione dei minori. Chi è vincolato dal segreto professionale deve esserne dispensato in conformità con l'articolo 321 capoverso 2 CP²⁰ prima di poter effettuare la comunicazione. Questa norma vale tuttavia solo per le informazioni confidenziali, di cui si è venuti a conoscenza nell'esercizio della professione o durante gli studi.

Al diritto di comunicazione riconosciuto a chiunque, si contrappone l'obbligo di comunicazione imposto ai membri delle autorità, che non possono far valere il segreto professionale e sono obbligati a effettuare le comunicazioni previste dalla presente disposizione se riscontrano una violazione della OAssM o ne vengono a conoscenza. La procedura di protezione dei minori è infatti soggetta al principio inquisitorio, come chiaramente stabilito dall'articolo 446 capoverso 1 in combinazione con l'articolo 314 capoverso 1 del nuovo diritto di protezione degli adulti. Da tale principio deriva l'obbligo di comunicazione delle persone che nella loro attività ufficiale riscontrano o vengono a conoscenza di violazioni. Il concetto di attività ufficiale va interpretato in senso lato e «comprende l'attività di ogni persona investita di poteri di diritto pubblico, anche se non sono esercitati nelle vesti di funzionario o impiegato»²¹. I Cantoni possono prevedere ulteriori obblighi di comunicazione, che vanno oltre quelli fissati dall'OAssM (cfr. art. 4 cpv. 4).

Il capoverso 3 obbliga l'autorità cantonale a verificare senza indugio la comunicazione e ad adottare eventuali misure necessarie. Con ciò si intende anche che, nel caso in cui risultasse non essere competente, l'autorità cantonale non si deve limitare a mettere la comunicazione agli atti, ma deve inoltrarla all'autorità cantonale competente. Se invece è competente, appura i fatti e prende le misure necessarie, tra cui, ad esempio, informare i genitori o l'istituto se si tratta di genitori diurni o di un istituto di assistenza diurna, oppure l'autorità di protezione dei minori ed eventualmente il rappresentante legale del minore assistito se le misure da adottare interessano i genitori affidatari o un istituto di assistenza a tempo pieno (cfr. art. 56).

1.9 Capitolo 9: Disposizione penale

Art. 72

In base alla presente disposizione, una persona è punibile non solo se assiste minori senza disporre della necessaria autorizzazione, bensì anche quando non si attiene alle competenze attribuitele dall'autorizzazione. Una violazione sussiste, ad esempio, quando vengono assistiti più minori di quelli consentiti dall'autorizzazione oppure quando vengono accolti minori con esigenze particolari, senza la corrispondente autorizzazione.

1.10 Capitolo 10: Disposizioni finali

Art. 73 Esecuzione da parte dei Cantoni

Diversamente da quanto previsto dal diritto vigente, che si limita ad autorizzare i Cantoni a promuovere «l'affiliazione» (art. 3 cpv. 2 OAMin), l'avamprogetto obbliga i Cantoni a emanare disposizioni integrative. Il diritto cantonale stabilisce se le disposizioni emanate dal Canto-

²⁰ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0).

²¹ FF **2006** 6391, in particolare pag. 6463

ne in base all'autorizzazione conferita dal diritto attualmente in vigore (art. 3 cpv. 1 OAMin, nuovo art. 4 cpv. 4 OAssM) rimangono in essere.

Il capoverso 2 prevede che la nuova autorità competente (art. 3) diventi operativa entro il 1° gennaio 2013. Le precedenti competenze per il rilascio di autorizzazioni e per la vigilanza nell'ambito dell'assistenza di minori da parte di terzi rimangono valide fino a tale momento, fatte salve disposizioni contrarie dei Cantoni. La data è stata scelta tenendo presente la presumibile entrata in vigore il 1° gennaio 2013 del nuovo diritto di protezione degli adulti, per dare ai Cantoni il tempo e la possibilità di coordinare gli adeguamenti necessari.

Art. 74 Abrogazione del diritto in vigore

Questa disposizione non richiede alcun commento.

Art. 75 Domande pendenti

Le domande pendenti per il rilascio di un'autorizzazione come genitori diurni o genitori affidatari oppure per l'attività di un istituto sono rette dal nuovo diritto a partire dall'entrata in vigore dell'OAssM.

Art. 76 Autorizzazioni già rilasciate

Le autorizzazioni rilasciate in base al diritto previgente rimangono valide, ma devono essere rinnovate entro un anno dall'istituzione dell'autorità cantonale. In questo modo s'intende assicurare che, trascorso un periodo di transizione, tutti i genitori affidatari e gli istituti attivi nell'assistenza di minori soddisfino i requisiti del nuovo diritto.

Art. 77 Autorizzazioni per forme di assistenza finora non subordinate all'obbligo di autorizzazione

Per le forme di assistenza che esistono e sono documentate da almeno un anno e per le quali né la PAVO in vigore né il diritto cantonale prevedono un obbligo di autorizzazione, deve essere presentata una domanda di autorizzazione all'autorità competente entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'OAssM (cpv. 1). Per queste forme di assistenza il Cantone può rilasciare un'autorizzazione provvisoria sulla base di una verifica sommaria. I genitori diurni, i genitori affidatari ed eventuali istituti interessati devono quindi, entro un anno dall'istituzione dell'autorità cantonale, fare domanda di rilascio dell'autorizzazione. Secondo le disposizioni dell'OAssM, la domanda deve essere verificata e autorizzata nell'ambito di una procedura ordinaria. Questa disposizione è stata inserita poiché si prevede che, vista l'estensione dell'obbligo di autorizzazione, saranno presentate molte domande da parte di persone e di istituti che già adesso assistono minori. Questo potrebbe comportare un carico di lavoro eccessivo per le autorità e quindi accertamenti probabilmente insufficienti nei confronti dei candidati. La disposizione mira a evitare una tale situazione e impedire la deriva nell'illegalità di forme di assistenza già esistenti.

La disposizione interessa soprattutto:

- i genitori diurni, che secondo il diritto vigente sono soggetti a un obbligo di comunicazione solo se assistono minori al di sotto dei 12 anni;
- i genitori affidatari, che attualmente assistono minori in età scolare o minori al di sotto dei 15 anni regolarmente per meno di tre mesi;

- i genitori affidatari, che assistono minori che non sono più in età scolare o che hanno superato i 15 anni.

Potranno inoltre essere interessate ulteriori forme di assistenza di minori da parte di terzi – sia nell'ambito dell'assistenza diurna sia dell'assistenza a tempo pieno, in famiglie e in istituti - che, in base alle nuove disposizioni, saranno soggette all'obbligo di autorizzazione a partire dall'entrata in vigore dell'OAssM.

Art. 78 Organizzazioni preposte al collocamento

L'autorizzazione attribuisce diritti di ampia portata alle organizzazioni preposte al collocamento. Non è pertanto ragionevole affidare gli accertamenti e il rilascio delle autorizzazioni a persone che non dispongono delle conoscenze specialistiche e dell'esperienza necessarie. Per tale motivo l'avamprogetto prevede che le domande di autorizzazione per le organizzazioni preposte al collocamento possano essere approvate solo dall'autorità cantonale specializzata (art. 3 cpv. 1 OAssM). Le autorizzazioni per le organizzazioni preposte al collocamento possono quindi essere rilasciate solo dopo l'istituzione di tale autorità.

Il capoverso 2 stabilisce che le organizzazioni preposte al collocamento, che al momento dell'entrata in vigore della nuova OAssM esercitano la propria attività da almeno cinque anni e soddisfano i requisiti previsti dalla nuova normativa, possono continuare la loro attività. Tuttavia, fino al rilascio dell'autorizzazione come organizzazione preposta al collocamento, le organizzazioni interessate possono collaborare solo con genitori affidatari che dispongono di un'autorizzazione e che sono sottoposti a vigilanza da parte dell'autorità competente. Le domande devono essere approvate al massimo entro un anno dall'istituzione dell'autorità cantonale. In caso contrario, l'attività di collocamento esercitata da tali organizzazioni non è più considerata legale (cfr. Parte generale, n. 3.8.2 nonché le spiegazioni relative all'art. 8 cpv. 1 lett. d).

2. L'ordinanza sull'adozione

Dato che non sono state apportate modifiche materiali sostanziali alle disposizioni in materia di adozione, non è necessaria una spiegazione delle singole disposizioni e si rimanda al numero 4 della Parte generale.