

Rapporto esplicativo

**concernente l'avamprogetto di modifica del Codice civile svizzero
(protezione del figlio)**

Dicembre 2013

Compendio

Secondo il presente avamprogetto gli specialisti che nella loro attività professionale hanno regolarmente contatti con minori sono tenuti ad avvisare l'autorità di protezione dei minori se hanno il sospetto che il bene del minore e di conseguenza anche il suo sviluppo siano esposti a pericolo. Lo scopo di questo obbligo di avvisare l'autorità di protezione dei minori è di garantire che i minori esposti a pericolo o addirittura maltrattati siano immediatamente ed efficacemente protetti.

Secondo il diritto vigente, in caso di esposizione a pericolo del bene di un minore sono tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori soltanto le persone che esercitano un'attività ufficiale (art. 443 cpv. 2 in combinazione con l'art. 314 cpv. 1 CC). Il presente avamprogetto intende estendere tale obbligo agli specialisti che, avendo un contatto professionale regolare con minori, intrattengono un rapporto particolare con questi ultimi.

L'introduzione di un obbligo generale di avviso intende garantire che l'autorità di protezione dei minori possa adottare tempestivamente le misure necessarie per proteggere il minore in pericolo, evitando così di lasciarlo solo in una situazione da cui possono risultare danni gravi e durevoli.

Uno specialista tenuto al segreto professionale non avrà l'obbligo, bensì il diritto di avvisare l'autorità di protezione dei minori. Un obbligo potrebbe rivelarsi controproducente, poiché in questi casi il fatto di avvertire l'autorità di protezione dei minori potrebbe intaccare o distruggere inutilmente il rapporto di fiducia con il minore interessato o con terzi e non servire quindi al bene del minore. L'autorità di protezione dei minori va avvisata soltanto se, dopo aver ponderato gli interessi da salvaguardare, il titolare del segreto conclude che ciò è a vantaggio al bene del minore.

Secondo l'avamprogetto, gli specialisti soggetti al segreto professionale che avvisano l'autorità di protezione dei minori potranno collaborare con tale autorità nell'accertamento dei fatti, senza dover dapprima essere liberati dal segreto da parte dell'autorità loro preposta o dell'interessato.

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Intenti della revisione

La presente revisione intende attuare la mozione 08.3790 Aubert del 9 dicembre 2008 (Proteggere i minori dai maltrattamenti e dagli abusi sessuali). Tale mozione chiede che tutte le persone che svolgono un'attività professionale in contatto con minori siano tenuti ad avvisare l'autorità di protezione dei minori se nell'ambito della loro attività vengono a conoscenza di un caso di maltrattamento o di abuso nei confronti di un minore.

Il 25 febbraio 2009 il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione. Nella sua risposta aveva tuttavia osservato di essere disposto a introdurre un obbligo generale di avviso con deroghe chiaramente definite, proponendo una modifica della mozione in tal senso. Il 3 giugno 2009 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione senza modifiche. Il Consiglio federale ha invece seguito la proposta del Consiglio federale e il 29 novembre 2010 ha accolto la mozione con la seguente modifica del testo:

«Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento una modifica del Codice civile o di qualsiasi altra legge, affinché l'obbligo di segnalazione alle autorità di protezione dei minori sia generalizzato in tutti i Cantoni svizzeri con deroghe chiaramente definite e contribuisca, grazie a una prassi unificata, a lottare efficacemente contro i maltrattamenti e gli abusi sessuali di cui sono vittima ancora troppi minori.»

Il 2 marzo 2011 il Consiglio nazionale ha approvato tale modifica.

1.2 Diritto vigente

1.2.1 Diritti e obblighi d'avviso nel Codice civile¹

L'articolo 443 indica le persone che possono avvisare l'autorità di protezione degli adulti e quelle che sono tenute a farlo, se vengono a conoscenza di una persona bisognosa d'aiuto. Tale disciplinamento è applicabile per analogia se il bene di un figlio è in pericolo (art. 314 cpv. 1 CC).

In linea di massima ognuno ha diritto di avvisare l'autorità di protezione dei minori o degli adulti². La legge fa salvo il caso delle persone soggette al segreto professionale. In questo caso lo specialista può avvisare l'autorità di protezione soltanto se è liberato dal segreto con autorizzazione scritta (art. 443 cpv. 1 CC in combinazione con l'art. 321 n. 2 e 3 CP³).

Alle persone che esercitano un'attività ufficiale si applica un disciplinamento speciale. Esse sono *tenute* ad avvisare l'autorità di protezione dei minori o degli adulti se una persona pare bisognosa d'aiuto (art. 443 cpv. 2 CC). L'espressione «attività ufficiale» ai sensi di tale disposizione va interpretata in senso lato. Non deve necessariamente trattarsi di un funzionario o di un impiegato, ma è sufficiente che la persona in questione sia investita di poteri di diritto pubblico⁴. I Cantoni possono tuttavia derogare al diritto federale, prevedendo ulteriori obblighi di avviso (art. 443 cpv. 2 secondo periodo CC; cfr. n. 1.2.2).

¹ Codice civile svizzero del 10 dic. 1907 (CC); RS **210**.

² L'autorità di protezione degli adulti e quella dei minori sono composte dalle stesse persone (art. 440 cpv. 3 CC).

³ Codice penale svizzero del 21 dic. 1937 (CP); RS **311**.

⁴ Messaggio concernente la modifica del Codice civile svizzero (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione), FF **2006** 6391, pag. 6463.

1.2.2 Obblighi di avviso nella legislazione cantonale d'esecuzione del diritto sulla protezione dei minori e degli adulti

In virtù dell'articolo 443 capoverso 2 secondo periodo CC, vari Cantoni hanno esteso l'obbligo di avviso a determinate categorie di persone⁵:

- medici (AI, SZ, UR);
- corpo docente di istituti di formazione privati (AR, BL, UR);
- specialisti del settore sanitario (AR);
- collaboratori di aziende e istituzioni sovvenzionate che operano nel settore della protezione dei minori e degli adulti (BS);
- specialisti che operano nei settori della formazione e dell'educazione, della religione, della sanità, dello sport e del tempo libero, operatori sociali, psicologi scolastici, logopedisti, terapisti e chiunque esercita un'attività in contatto con minori, fatto salvo il segreto professionale (GE⁶);
- specialisti che operano nei settori della formazione e dell'educazione, della religione, della sanità e dello sport, operatori sociali, psicologi scolastici, logopedisti, terapisti e chiunque esercita un'attività in contatto con minori (VD);
- persone che per professione sono regolarmente in contatto con minori (JU);
- persone che per professione si occupano dell'istruzione, dell'assistenza o della cura medica o psicologica di minori (ZG);
- specialisti dei settori della medicina, della cura, della formazione, dell'educazione, dell'assistenza, della consulenza sociale e della religione (GR);
- collaboratori di istituzioni private che operano nei settori della formazione, dell'assistenza e della cura, fatto salvo il segreto professionale (LU);
- collaboratori di istituzioni private che operano nei settori della formazione, dell'assistenza e della cura, nonché medici e religiosi (OW);
- familiari in linea diretta nonché in linea collaterale di primo e di secondo grado (GL).

1.2.3 Obblighi d'avviso del diritto cantonale pubblico

Nel loro diritto cantonale in materia d'istruzione, di formazione, di aiuto sociale, di sanità e di polizia, vari Cantoni prevedono ulteriori obblighi d'avviso che precisano gli obblighi d'avviso secondo l'articolo 443 capoverso 2 CC. Ad esempio⁷:

BL § 19a Bildungsgesetz [legge sulla formazione]⁸

¹ Le persone che sono impiegate in una scuola privata o vi operano su mandato sono tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori, se nell'esercizio della loro attività professionale vengono a conoscenza di studenti il cui bene è esposto a pericolo e per la cui protezione appare necessario un intervento delle autorità [*trad.*].

² Le violazioni dell'obbligo d'avviso di cui al capoverso 1 sono punite con la multa [*trad.*].

⁵ La panoramica si basa su KATHRIN AFFOLTER, Anzeige- und Meldepflicht (Art. 443 Abs. 2 ZGB), ZKE 1/2013, pag. 48 segg.

⁶ Nel Cantone di Ginevra va avvisato l'ufficio dei minori e non l'autorità di protezione dei minori (art. 34 cpv. 4 LaCC).

⁷ AFFOLTER (NOTA 5), pag. 52 f.

⁸ SGS 640

JU Art. 13 Loi sur la politique de la jeunesse [legge sulla politica in materia di gioventù]⁹

¹ Qualsiasi pubblico ufficiale cantonale o comunale che nell'esercizio delle sue funzioni apprende che un minore è vittima di maltrattamenti di qualsiasi natura o non riceve la cura e l'attenzione richieste dalle circostanze, è tenuto a informare l'autorità tutoria o il suo superiore gerarchico all'attenzione di quest'ultima [trad.].

² Lo stesso obbligo incombe a tutti coloro che a titolo professionale hanno contatti regolari con minori. Nelle istituzioni, l'obbligo di avviso spetta alla direzione, al responsabile o al personale designato a tal fine [trad.].

SG Art. 10 Suchtgesetz [legge sulla dipendenza]¹⁰

¹ Se nell'interesse delle persone dipendenti, dei loro congiunti o della collettività appaiono opportune misure di protezione dei minori e degli adulti, il servizio specializzato dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti del domicilio di diritto civile presenta un rapporto e una domanda [trad.].

² Se vi è un bisogno di protezione per problemi di dipendenza, le persone tenute a serbare il segreto d'ufficio o professionale ne sono liberate nei confronti dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti. [trad.].

VS Art. 54 Jugendgesetz [legge sulla gioventù]¹¹

¹ Chiunque, nell'esercizio a titolo principale, accessorio o ausiliario di una professione, di un mandato o di una funzione in relazione con minori, prende atto di una situazione che espone a pericolo lo sviluppo di un minore e non può porvi rimedio, è tenuto ad avvisare il suo superiore o, in sua assenza, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti [trad.].

1.2.4 Diritti d'avviso nel Codice penale

Se è stato commesso un reato contro un minore, le persone tenute al segreto d'ufficio o professionale *hanno il diritto*, nell'interesse del minore, di avvisarne l'autorità di protezione dei minori (art. 354 CP). Questa norma contraddice parzialmente la normativa di diritto civile secondo cui, in questi casi, le persone che esercitano un'attività ufficiale hanno un *obbligo* d'avviso (cfr. n. 1.2.1). In quanto norma più recente, prevale la regola del diritto in materia di protezione degli adulti (art. 443 CC, entrato in vigore il 1° gennaio 2013).

1.2.5 Diritti di avviso in leggi speciali

La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati¹² prevede un obbligo particolare di mantenere il segreto corredato da uno speciale diritto di avvisare l'autorità tutoria. Il consultorio può informare l'autorità tutoria o denunciare il reato all'autorità di perseguimento penale, se l'integrità fisica, psichica o sessuale di una vittima minore è seriamente minacciata (art. 11 cpv. 3 LAV).

Anche la legge sugli stupefacenti prevede una facoltà di segnalazione¹³. I destinatari della segnalazione non sono tuttavia le autorità di protezione dei minori, bensì le istituzioni cantonali di cura o di aiuto sociale competenti. I servizi ufficiali e i professionisti operanti nei settori

⁹ RS JU 853.21

¹⁰ sGS 311.2

¹¹ SGS 850.4

¹² Legge del 23 mar. 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV); RS 312.5.

¹³ Legge del 3 ott. 1951 sugli stupefacenti (LStup); RS 812.121.

dell'educazione, dell'aiuto sociale, della salute, della giustizia e della polizia possono segnalare casi esistenti o a rischio di persone affette da turbe legate alla dipendenza, segnatamente ove si tratti di minorenni, se li hanno riscontrati nell'esercizio della loro attività ufficiale o professionale, ritengono che una misura assistenziale sia opportuna e sussiste un pericolo considerevole per gli interessati, i loro congiunti o la collettività (art. 3c LStup).

1.3 Diritto del minore alla protezione e al sostegno del suo sviluppo

Secondo la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo¹⁴, la Svizzera deve impegnarsi ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere (art. 3 n. 2 CDF). Deve adottare in particolare ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale (art. 19 n. 1 CDF).

Secondo la Costituzione federale i fanciulli e gli adolescenti hanno diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo (art. 11 cpv. 1 Cost.¹⁵). I destinatari di questa norma sono innanzitutto la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, che nell'ambito delle loro competenze devono provvedere mediante misure legislative alla protezione e allo sviluppo dei minori¹⁶. Anche le autorità che nella prassi si occupano di minori sono tenute a basare la loro attività sulla norma summenzionata, adottando tempestivamente i provvedimenti protettivi e di sostegno necessari e tenendo conto, nell'applicazione del diritto, del bisogno particolare di protezione e di sviluppo dei fanciulli e degli adolescenti¹⁷. Ma la norma riguarda anche i privati cui è affidata l'educazione o l'assistenza dei minori, poiché soltanto in questo modo può essere garantita una protezione esaustiva dei minori. Lo Stato deve provvedere affinché, oltre ai genitori, che sono i principali responsabili dell'assistenza al minore, anche altri privati che si occupano del minore soddisfino il suo bisogno di protezione e di sviluppo¹⁸.

1.4 Protezione del figlio del diritto civile

L'autorità di protezione dei minori interviene d'ufficio, se il *bene del figlio* è esposto a pericolo e chi detiene l'autorità parentale o la custodia non è parzialmente o del tutto in grado di assicurarne la protezione (art. 307 CC). L'autorità di protezione dei minori ha il compito di evitare i pericoli per il bene del figlio, a prescindere dalla sua causa. Deve in particolare adottare provvedimenti a protezione del minore se il figlio è maltratto fisicamente o psichicamente dalla sua famiglia o se è vittima di abusi sessuali¹⁹. Inoltre, l'autorità di protezione dei minori deve intervenire se il figlio è trascurato dai genitori²⁰.

¹⁴ Convenzione del 20 nov. 1989 sui diritti del fanciullo (CDF); RS **0.107**.

¹⁵ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 apr. 1999; RS **101**.

¹⁶ RUTH REUSSER/KURT LÜSCHER, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (a c. di.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, 2^a ed., Zurigo 2008, art. 11 N 17.

¹⁷ DTF **132** III 373 consid. 4.4.2.

¹⁸ REUSSER/LÜSCHER (nota 16), art. 11 N 20.

¹⁹ ANDREAS JUD, *Überlegungen zur Definition und Erfassung von Gefährdungssituationen im Kinderschutz*, in: Daniel Rosch/Diana Wider (a c. di), *Zwischen Schutz und Selbstbestimmung*, Berna 2013, pag. 51.

²⁰ ANNEGRET WERNER, in: Heinz Kindler/Susanna Lillig/Herbert Blüml/Thomas Meysen/Annegret Werner (a c. di), *Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)*, Monaco 2006, pag. 13.

Le misure di protezione dei minori devono essere appropriate allo scopo e tendere innanzitutto a completare le capacità dei genitori²¹. Nell'adempiere questo compito l'autorità di protezione dei minori dispone di un alto grado di flessibilità e perciò di diversi strumenti. Se non è sufficiente fornire consulenza ai genitori, ammonirli o impartire loro istruzioni (art. 307 cpv. 3 CC), essa può nominare un curatore per sostenere i genitori nel loro compito educativo (art. 308 CC), togliere il minore alla custodia dei genitori (art. 310 CC) o privare i genitori dell'autorità parentale (art. 311 seg. CC).

1.5 Bene del minore ed esposizione a pericolo del bene del minore

Il bene del minore è l'obiettivo prioritario del diritto in materia di minori²² (art. 3 n. 2 CDF). Tale bene è garantito se in un determinato contesto i bisogni fondamentali del minore sono soddisfatti. Tali bisogni possono essere suddivisi in tre categorie principali: il bisogno di benessere fisico, il bisogno di contatti sociali e il bisogno di crescita e sviluppo²³. Ne fanno parte il bisogno di nutrimento, di sonno, di indumenti, di igiene personale, di protezione dai pericoli e di assistenza medica. Nel corso del suo sviluppo il minore apprende progressivamente a soddisfare e proteggere da sé questi bisogni fondamentali.

Sono soprattutto i genitori a dover soddisfare i bisogni fondamentali del minore. Oltre ad averne il diritto, hanno anche il dovere di educare il figlio, promuovendone e proteggendone lo sviluppo fisico, intellettuale e morale (art. 302 cpv. 1 CC). Tale dovere include anche l'obbligo di curare il figlio e procurargli un'istruzione appropriata²⁴. Pur dipendendo innanzitutto dalla situazione personale e finanziaria dei genitori, l'educazione del figlio deve orientarsi anche alle sue capacità e propensioni (art. 302 CC).

Ogni minore è esposto nel corso della sua vita a determinati rischi. Ma non tutti i rischi si concretizzano e comportano un'effettiva esposizione a pericolo del suo bene. Infatti, i minori sviluppano strategie proprie per eliminare questi rischi oppure sono sostenuti dai genitori o da terzi²⁵. Il bene del minore può essere esposto a pericolo per svariati motivi: a causa di atti od omissioni (soprattutto dei genitori), avvenimenti, interazioni ed esperienze. Spetta agli specialisti con esperienza in materia accertare nel caso concreto la misura della messa in pericolo del bene del minore e la misura in cui i suoi bisogni fondamentali sono soddisfatti²⁶. Nell'accertare un'esposizione a pericolo del bene del minore si tratta soprattutto di stabilire se e in che misura i bisogni fondamentali di un minore siano soddisfatti (conformemente alla sua età) in un determinato contesto di vita. In un secondo tempo occorre esaminare come si possano colmare nel miglior modo possibile eventuali lacune.

²¹ PETER BREITSCHMID, in: Honsell/Vogt/Geiser (a c. di), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 4^a ed., Basilea 2010, art. 307 N. 2.

²² DTF 132 III 373 consid. 4.4.2; 129 III 255 consid. 3.4.2.

²³ WERNER (nota 20), pag. 13 segg.

²⁴ INGEBORG SCHWENZER, in: Honsell/Vogt/Geiser (a c. di), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 4^a ed., Basilea 2010, art. 302 N 1.

²⁵ JUD (nota 19), pag. 50 seg.

²⁶ STEFAN SCHNURR, Rapporto dell'11 gennaio 2012 (Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe), redatto su mandato dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali come contributo al gruppo responsabile del progetto di risposta al postulato Fehr (07.3725), pag. 90, disponibile soltanto in tedesco e reperibile all'indirizzo:

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27305.pdf>.

1.6 Maltrattamento di minori

L'espressione «esposizione a pericolo del bene del minore» si concentra principalmente sul (mancato) soddisfacimento dei bisogni fondamentali. Invece l'espressione «maltrattamento di minori» esprime piuttosto le conseguenze di un'esposizione a pericolo. Ogni maltrattamento costituisce una messa in pericolo del bene del minore. Tuttavia il bene del minore può essere in pericolo anche se il minore non è stato (ancora) maltrattato.

Una definizione univoca del maltrattamento di minori non esiste né nella prassi né nella ricerca. Le considerazioni che seguono si basano sulla definizione proposta dal *National Center for Diseases Control and Prevention*²⁷ negli Stati Uniti. Questa si fonda su un'ampia consultazione dei settori della medicina e del lavoro sociale e tiene conto delle attuali conoscenze scientifiche. Il tentativo di definizione distingue quattro categorie di maltrattamento di minori: il maltrattamento fisico, l'abuso sessuale, il maltrattamento psichico e la negligenza²⁸.

È considerato un *maltrattamento fisico* l'uso consapevole, da parte di persone di riferimento del minore, di violenza fisica che gli causa o potrebbe causargli lesioni corporali.

L'*abuso sessuale* comprende invece tutti i tentativi e gli atti o i contatti sessuali compiuti da persone di riferimento ai danni di minori, ma anche gli atti sessuali senza contatto fisico diretto (p. es. esibizionismo, riprese pornografiche).

Nel caso del *maltrattamento psichico* le persone di riferimento suscitano nel minore l'impressione di essere inutile, pieno di difetti, non amato, indesiderato, minacciato oppure di servire soltanto a soddisfare gli interessi e i bisogni degli altri.

Si distinguono due forme di *negligenza*:

- le persone di riferimento non soddisfano in modo appropriato i bisogni emozionali, sanitari ed educativi fondamentali del minore;
- le persone di riferimento offrono al minore, sia all'interno che all'esterno dello spazio abitativo, una protezione e una sicurezza insufficienti per il suo sviluppo e i suoi bisogni emozionali;

Spesso queste forme di maltrattamento sono combinate. Un minore vittima ad esempio di abusi sessuali subisce anche gravi maltrattamenti psichici²⁹.

1.7 Punibilità del maltrattamento di minori

Nell'ambito della protezione del figlio prevista dal Codice civile si tratta innanzitutto di valutare la probabilità che il minore subisca maltrattamenti e di prevenirli mediante provvedimenti adeguati. La legislazione penale si concentra invece sui maltrattamenti già commessi³⁰ e agisce quindi soprattutto in un'ottica repressiva. Il maltrattamento di un minore può ad esempio realizzare le seguenti fattispecie: lesioni semplici (art. 123 CP), vie di fatto (art. 126 CP),

²⁷ REBECCA T. LEEB, LEONARD J. PAULLOZZI, CINDI MELANSON, THOMAS R. SIMON, ILEANA ARIAS, *Child maltreatment surveillance*, Centers for Disease Control and Prevention National Center for Injury Prevention and Control, Atlanta 2008: reperibile all'indirizzo: http://www.cdc.gov/violenceprevention/pdf/cm_surveillance-a.pdf.

²⁸ Le definizioni che seguono si basano sulla traduzione in in JUD (NOTA 19), pag. 51 segg.

²⁹ ULRICH LIPS, in: *Stiftung Kinderschutz Schweiz* (a c. di), *Ein Leitfaden zu Früherfassung und Vorgehen in der ärztlichen Praxis*, Berna 2011, pag. 11.

³⁰ JUD (nota 19), pag. 49.

abbandono (Art. 127 StGB), atti sessuali con fanciulli e persone dipendenti (art. 187 seg. CP) e violazione del dovere d'assistenza o educazione (Art. 219 CP)³¹.

1.8 Fattori che aumentano il rischio di maltrattamenti di minori

La scienza ha individuato determinati contesti in cui vi è il rischio di maltrattamento di un figlio. La presenza di più di uno di questi fattori può comportare un sovraccarico, una perdita di controllo o l'incapacità di comprendere o soddisfare i bisogni del figlio. I seguenti fattori aumentano il rischio di qualsiasi forma di maltrattamento, ad eccezione dell'abuso sessuale³²:

- uno dei genitori ha subito maltrattamenti
- tossicodipendenza di uno dei genitori
- malattia psichica / stravaganza di uno dei genitori
- malattia cronica di uno dei genitori
- delinquenza di uno dei genitori
- conflitti tra i genitori, situazione di separazione o divorzio
- violenza domestica
- punizione corporale accettata come metodo educativo
- aspettative sproporzionate dei genitori
- plurigemelli
- figlio nato da parto prematuro
- bambino che piange
- figlio con un comportamento alimentare problematico
- figlio affetto da turbe del sonno
- figlio disabile
- figlio affetto da malattie croniche

1.9 Conseguenze del maltrattamento di minori

Ogni maltrattamento può avere conseguenze disastrose per la salute di un minore e limitarne le possibilità di sviluppo fisico, psichico e sociale. Qualsiasi tipo di maltrattamento va pertanto combattuto, a prescindere dalla sua apparente innocuità o gravità³³.

Nel rapporto finale del 1992, il gruppo di lavoro «Maltrattamenti ai bambini» ha illustrato, all'attenzione del capo del Dipartimento federale dell'interno, le conseguenze che possono avere le diverse forme di maltrattamento di minori³⁴.

Le conseguenze del maltrattamento *fisico* di minori possono essere di varia gravità. A seconda dell'atto o dell'omissione possono causare la morte del minore, disturbi neurologici, disturbi della percezione, menomazioni psichiche o lesioni più o meno reversibili di vari organi. Un minore che è stato maltrattato *psichicamente* soffre invece per l'assenza di esperienze

³¹ PETER BREITSCHMID, in: Honsell/Vogt/Geiser (a c. di), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 4^a ed., Basilea 2010, art. 307 N. 9.

³² LIPS (NOTA 29), pag. 14; cfr. anche il rapporto del Consiglio federale del 27 giu. 2012 (Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali) in adempimento del postulato Fehr (07.3725) del 5 ott. 2007, pag. 14 seg., reperibile all'indirizzo <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27307.pdf>

³³ Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini, Infanzia maltrattata in Svizzera, rapporto finale all'attenzione del capo del DFI, Berna 1992, pag. 16.

³⁴ Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini (nota 33), pag. 17 segg.

positive con adulti e per mancanza di autostima, un presupposto indispensabile per sviluppare una sana autoconsapevolezza.

La *negligenza* e la mancanza di attenzione possono nuocere in modo più o meno grave alle capacità intellettuali del minore con conseguenti difficoltà nell'apprendimento scolastico, disturbi dell'attenzione o problemi linguistici. La maggior parte delle difficoltà croniche di adattamento a scuola è causata da questa forma di maltrattamento.

Oltre a causare danni fisici, l'abuso sessuale di minori ha anche conseguenze psicosomatiche e psichiche: turbe del sonno, disturbi alimentari e qualsiasi altra reazione fisica osservabile (enuresi, encopresi, mal di pancia, mal di testa, difficoltà respiratorie, difficoltà digestive, depressione, tentativi di suicidio, automutilazione, ecc.). Per gli interessati questi disturbi sono spesso l'inizio di un lungo percorso attraverso il sistema sanitario, poiché, per pudore e inibizione, essi nascondono il vero motivo delle loro sofferenze.

Le conseguenze psichiche dell'abuso sessuale sono disastrose, anche perché l'80 per cento dei minori è vittima di abusi sessuali da parte di persone loro vicine che dovrebbero invece proteggerli e da cui sono dipendenti. Spesso le vittime di abusi sessuali non parlano della loro sofferenza perché sono minacciate dall'autore e costrette a serbare il segreto. Questo tipo di maltrattamento si cronicizza spesso sull'arco di vari anni e i minori, costretti al segreto, sono isolati sia in famiglia che a scuola, nei confronti dei loro compagni, poiché per pudore non osano raccontare quello che vivono.

Le conseguenze tardive dei maltrattamenti possono consistere in altri *disturbi del comportamento sociale*: delinquenza, tossicodipendenza, suicidio e tentativi di suicidio, disturbi psichici e psichiatrici e situazioni di bisogno psichico e sociale. È d'altronde dimostrato che, oltre al maltrattamento e alla violenza subita, anche un'educazione incoerente e la negligenza aumentano il rischio che il minore sviluppi un comportamento aggressivo che può perdurare anche nell'età adulta³⁵.

La violenza subita da minori in seno alla famiglia è uno dei fattori di rischio più importanti dei fenomeni di violenza giovanile. Spesso si parla di trasmissione intergenerazionale della violenza. Gli adulti che da minori hanno dovuto assistere a maltrattamenti o ne sono stati vittima sono esposti a un rischio maggiore di usare o subire violenza, soprattutto nelle relazioni di coppia³⁶.

Inoltre, diversi studi indicano che, oltre alle conseguenze sanitarie e sociali, i maltrattamenti causano notevoli *costi per la collettività*. Tali costi riguardano, tra gli altri, l'ambito sociale (p. es. servizi di assistenza e consulenza per le vittime di violenza), la giustizia (p. es. perseguimento penale) l'intero settore lavorativo (p. es. incapacità al lavoro, invalidità) nonché il sistema sanitario³⁷.

³⁵ Rapporto del Consiglio federale (I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media) del 20 mag. 2009 in adempimento dei postulati Leuthard (03.3298) del 17 giu. 2003, Amherd (06.3646) del 6 dic. 2006 e Galladé (07.3665) del 4 ott. 2007, pag. 15, reperibile all'indirizzo <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15747.pdf>

³⁶ Rapporto del Consiglio federale (Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali?) (nota 32), pag. 19.

³⁷ Rapporto del Consiglio federale (Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali?) (nota 32), pag. 19.

1.10 Statistiche sul maltrattamento di minori

I mezzi di informazione pubblicano spesso notizie di maltrattamenti di minori. La problematica è pertanto ben nota nella nostra società. Non è invece noto il numero di volte in cui le autorità di protezione dei minori di diritto civile sono confrontate con situazioni di rischio³⁸, poiché manca una statistica ufficiale sul maltrattamento di minori.

Secondo stime affidabili, dal 10 al 20 per cento dei minorenni subisce almeno una forma di maltrattamento³⁹. Un indizio per le cifre concernenti il maltrattamento di minori lo offre la statistica del gruppo specializzato Protezione dei minori degli ospedali pediatrici svizzeri, che ogni anno rileva i pertinenti dati. Nel 2012 gli ospedali coinvolti hanno comunicato 1136 casi di maltrattamento di minori; nel 2010 i casi erano 923 e nel 2011 1180⁴⁰. Anche se non costituiscono ancora un indizio di aumento della violenza ai danni di minori, queste cifre lasciano perlomeno supporre una crescente disponibilità a comunicare i maltrattamenti. Negli ultimi anni sembra esservi una maggiore sensibilità dell'opinione pubblica e degli organi specializzati per quanto riguarda i maltrattamenti di minori⁴¹.

Per il 2012 il gruppo specializzato Protezione dei minori ha rilevato i dati seguenti:

Forme di maltrattamento di minori

maltrattamento fisico	329	(29,0 %)
negligenza	298	(26,2 %)
maltrattamento psichico	262	(23,1 %)
abuso sessuale	243	(21,4 %)
sindrome di Münchhausen per procura ⁴²	4	(0,4 %)

Con 240 casi, i minori di età inferiore a un anno erano i più colpiti da maltrattamenti (21 %). Quasi la metà di tutti i minori vittime di negligenza e ogni quinto minore maltrattato fisicamente era di età inferiore a un anno, 522 erano di età inferiore a sei anni (46 %). Il 47 per cento dei minori maltrattati erano maschi, il 53 per cento femmine. 535 minori hanno avuto bisogno di cure ospedaliere (47,1 %), 601 di cure ambulatorie (52,9%).

È interessante confrontare le cifre di cui sopra con la statistica dell'U.S. Department of Health & Human Services⁴³, che tiene conto di segnalazioni di specialisti, quali insegnanti, agenti di polizia, avvocati e autorità di aiuto sociale nonché di persone non specializzate, quali amici, vicini e parenti⁴⁴.

³⁸ JUD (nota 19), pag. 50.

³⁹ LIPS (nota 29), pag. 10.

⁴⁰ Il rilevamento si fonda sui dati di 18 ospedali su 26 (69%).

⁴¹ JACQUELINE FEHR, in: Stiftung Kinderschutz Schweiz (a c. di), Ein Leitfaden zu Früherfassung und Vorgehen in der ärztlichen Praxis, Berna 2011, pag. 9.

⁴² Alle forme di maltrattamento menzionate al n. 1.6, la medicina aggiunge la sindrome di Münchhausen per procura. In questo caso i genitori inventano sintomi che avrebbe il figlio (febbre, crampi, emorragie, ecc.) o li causano con diversi interventi, rendendo necessari numerosi accertamenti e interventi medici inutili. In tal modo la madre è al centro dell'attenzione in quanto appare sinceramente preoccupata del figlio la cui malattia è ignota e che quindi non si può aiutare (LIPS nota 29, pag. 13).

⁴³ <http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/cm11.pdf>; statistica del 2011.

⁴⁴ U.S. Department of Health & Human Services, 22nd year of reporting, Child Maltreatment 2011, pag. ix.

negligenza	(78.5 %)
maltrattamento fisico	(17.6 %)
abuso sessuale	(9.1 %)

Secondo la statistica del gruppo specializzato Protezione dei minori, la ripartizione sui sessi delle forme di maltrattamento è abbastanza equilibrata, eccetto gli abusi sessuali, di cui sono vittima soprattutto le femmine:

	maschi	femmine
maltrattamento fisico	55 %	45 %
negligenza	56 %	44 %
maltrattamento psichico	51 %	49 %
abuso sessuale	20 %	80 %

Certeza della diagnosi

certa	567	(50 %)
probabile	251	(22 %)
dubbia	318	(28 %)

Per quanto riguarda il maltrattamento fisico e psichico, nel 60 per cento dei casi la diagnosi è stata ritenuta certa, mentre in riferimento alla negligenza e all'abuso sessuale lo era soltanto in un terzo dei casi.

Autori: relazione con il minore

famiglia	879	(79,1 %)
conoscenti del minore	158	(13,9 %)
estranei	19	(1,7 %)
ignoti	57	(5,0 %)

La negligenza e la violenza psichica avvengono praticamente sempre in seno al nucleo familiare, mentre il maltrattamento fisico avviene in famiglia nel 75 per cento e l'abuso sessuale nel 45 per cento dei casi.

Autori: sesso

maschile	528	(46,5 %)
femminile	354	(31,2 %)
maschile e femminile (per lo più genitori)	176	(15,5 %)
ignoto	24	(2,1 %)
nessuna indicazione	54	(4,8 %)

Nel 91 per cento dei casi di abuso sessuale l'autore è di sesso maschile, nel caso della negligenza una netta maggioranza degli autori è di sesso femminile. Gli autori di maltrattamenti fisici o psichici sono più spesso uomini, ma rispettivamente nel 10 e nel 17 per cento dei casi gli autori sono entrambi i genitori.

Autori: età

superiore a 18 anni	941	(82,8 %)
inferiore a 18 anni	101	(9,5 %)
inferiore e superiore a 18 anni (più autori)	10	(0,9 %)
età ignota / nessuna indicazione	77	(6,8 %)

Si registrano autori di età inferiore ai 18 anni soprattutto nei casi di abuso sessuale (24,3 % dei casi).

Misure di protezione dei minori

già avviate da un altro servizio	271	(23,9 %)
Segnalazione di esposizione a pericolo da parte del gruppo Protezione dei minori	255	(22,4 %)
Raccomandazione del gruppo Protezione dei minori di segnalare l'esposizione a pericolo	112	(9,9 %)

Provvedimenti penali

già avviati da un altro servizio	147	(12,9 %)
indotte dal gruppo Protezione dei minori	58	(5,1 %)
raccomandate dal gruppo Protezione dei minori	50	(4,4 %)

In Svizzera non esiste una statistica sulle ripercussioni finanziarie – in particolari i costi sanitari – del maltrattamento di minori.

2 La nuova normativa proposta

2.1 Obiettivo della revisione

L'introduzione di un obbligo generale di avvisare l'autorità di protezione dei minori ha l'obiettivo di proteggere i minori. Non vi è dubbio che il maltrattamento di un minore ne espone a pericolo il bene. Poiché l'obbligo di avviso deve avere anche un effetto preventivo sui maltrattamenti, la revisione tiene conto anche di altre situazioni di rischio che potrebbero mettere in pericolo il bene del minore.

La revisione intende inoltre unificare il disciplinamento dell'avviso, facendone una soluzione standard da applicare in ogni Cantone. Gli specialisti che operano in diversi Cantoni non dovranno più attenersi a regole differenti e quindi l'unificazione serve anche alla certezza del diritto. I Cantoni potranno tuttavia continuare a prevedere avvisi nei settori di loro competenza, ad esempio nei settori della sanità, della polizia e della scuola.

2.2 Persone tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori

Secondo il diritto federale vigente, soltanto le persone che esercitano un'attività ufficiale sono tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori della sospetta esposizione a pericolo di un minore (Art. 443 cpv. 2 CC1 in combinazione con l'art. 314 cpv. 1). La protezione del mi-

nore può essere rafforzata se l'obbligo di avviso è esteso a una cerchia più ampia di persone, in particolare a persone che nella loro professione sono spesso in contatto con minori.

L'introduzione di un obbligo generale di avvisare l'autorità di protezione dei minori intende permettere di riconoscere tempestivamente i casi in cui lo sviluppo di un minore è esposto a pericolo ad esempio a causa di una cura insufficiente, di metodi educativi inadeguati oppure di violenza psichica, fisica o sessuale (cfr. sopra n. 1.6). Per i minori in età più avanzata occorre tenere conto anche delle tossicodipendenze oppure delle messe in pericolo di terzi o di loro stessi, poiché in questi casi di regola i genitori non sono in grado di fornire al figlio l'aiuto professionale necessario per risolvere il problema.

Varie categorie professionali si rendono conto già in una fase precoce che lo sviluppo di un minore è esposto a pericolo. I rappresentanti di queste categorie svolgono un ruolo chiave per l'ulteriore sviluppo del minore, poiché in molti casi la loro reazione di fronte alla sospetta o constatata esposizione a pericolo del bene del minore è decisiva per dare a quest'ultimo e/o ai suoi genitori la protezione e l'aiuto di cui necessitano per prevenire il pericolo e cui hanno diritto⁴⁵. I professionisti che hanno direttamente a che fare con i minori in pericolo, devono essere tenuti, nell'ambito della loro attività professionale, ad avvisare l'autorità di protezione dei minori. L'obbligo di avviso intende incoraggiare tali specialisti a impegnarsi per il bene del minore. Infatti, la negligenza nei confronti di bambini molto piccoli viene raramente constatata per tempo e ancora più raramente curata con successo, il che costituisce un problema. Vi sono ad esempio casi in cui il personale di un asilo nido pur accorgendosi del ritardo nello sviluppo intellettuale o fisico di un bambino per mancanza di attenzione in famiglia, non fornisce una cura. Per prevenire con successo questi deficit di sviluppo, occorrerebbe invece riconoscere chiaramente le situazioni a rischio prima o immediatamente dopo la nascita e fornire subito le cure e l'assistenza necessarie in questa fase precoce della vita⁴⁶.

Ci si potrebbe chiedere perché non introdurre l'obbligo di avviso per tutti i terzi. A prima vista, ciò sembra servire al bene del minore, perché aumenta la possibilità di riconoscere i casi in cui il bene di un minore è minacciato. Occorre tuttavia evitare che il nuovo obbligo di avviso generi fenomeni di delazione. È infatti prevedibile che con un obbligo d'avviso per tutti i terzi l'autorità di protezione dei minori si troverebbe spesso di fronte a segnalazioni manifestamente immotivate. Inoltre, il clima di diffidenza che creerebbe un simile obbligo non gioverebbe allo scopo, poiché creerebbe conflitti di cui soffrirebbero innanzitutto e principalmente i bambini.

2.3 Elenco delle deroghe e segreto professionale

L'introduzione di un obbligo generale d'avviso solleva questioni in relazione all'attività di persone tenute al segreto professionale. Secondo il diritto federale vigente queste persone possono avvisare l'autorità di protezione dei minori soltanto se l'autorità preposta o l'autorità di vigilanza le libera per scritto dal segreto oppure previo accordo del titolare del segreto (art. 443 cpv. 1 CC in combinazione con l'art. 321 n. 2 CP).

I Cantoni sono liberi di introdurre un obbligo di avviso anche per gli specialisti tenuti al segreto professionale (art. 443 cpv. 2 secondo periodo CC). Vari Cantoni hanno fatto uso di tale competenza e obbligano determinate categorie professionali tenute al segreto professionale ad avvisare, senza farsi prima liberare dal segreto, l'autorità di protezione dei minori o degli adulti nei casi in cui una persona ha bisogno di aiuto. Ciò vale ad esempio per i medici (AI,

⁴⁵ LIPS (nota 29), pag. 46.

⁴⁶ Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini (nota 33), pag. 18.

AR, GR, JU, OW, SZ, UR, VD, ZG) e gli ecclesiastici⁴⁷ (GR, JU, OW, VD) (cfr. n. 1.2.2). L'introduzione di un siffatto obbligo generale di avviso nel diritto federale è respinto poiché non è opportuno nei settori in cui il successo di una collaborazione dipende in modo determinante da un rapporto di fiducia. In settori quali la psicologia, la pedagogia o la medicina, tale rapporto è tutelato dal segreto professionale. Infatti, spesso i minorenni che hanno bisogno di aiuto rivelano la propria situazione a una persona di fiducia proprio perché sanno che il contenuto del loro colloquio sarà trattato confidenzialmente. Questa confidenzialità o tutela della sfera intima costituisce la base per una collaborazione efficace a favore del minore interessato. In questi casi un obbligo assoluto di avvisare l'autorità di protezione dei minori potrebbe rivelarsi controproducente e contrario all'obiettivo di proteggere il minorenne⁴⁸.

L'obbligo assoluto di avviso potrebbe portare i minorenni a non sentirsi più liberi di parlare dei propri problemi con persone specializzate o di riferimento. Infatti, le vittime di maltrattamenti o stupri non dovrebbero temere che ciò che hanno rivelato agli specialisti o alle persone di riferimento venga segnalato all'autorità di protezione dei minori senza il loro consenso o contro la loro volontà. L'obbligo assoluto di avviso per chi è tenuto al segreto professionale potrebbe anche indurre i genitori a non far più curare il figlio per paura di essere denunciati.

Per questi motivi il Consiglio federale ritiene che l'introduzione dell'obbligo assoluto di avviso non sia un mezzo appropriato allo scopo. Tuttavia la vigente normativa del diritto federale può rendere più difficile la segnalazione e l'individuazione di minacce fondate del bene del minore, in particolare se le vittime sono bambini piccoli che non possono ancora esprimersi e comunicare in modo sufficiente.

Se è stato commesso un reato contro un minore, gli specialisti tenuti al segreto professionale possono avvisare l'autorità di protezione dei minori anche secondo il diritto vigente (art. 364 CP). Esse devono avere seri motivi di supporre che sia stato commesso un reato⁴⁹. Nella prassi questo requisito pone problemi di delimitazione e crea incertezze. Non si può pretendere che tutti gli specialisti tenuti al segreto professionale riconoscano gli elementi di una figura di reato⁵⁰. Vista questa situazione è comprensibile che gli specialisti esitino ad avvertire l'autorità di protezione dei minori. Nella dottrina prevale l'opinione secondo cui il diritto d'avviso secondo l'articolo 364 CP non può dipendere dall'esistenza di un reato⁵¹. Tuttavia, ciò non si evince chiaramente dalla norma penale, il che conduce a incertezze nella prassi. L'avviso non deve essere fatto perché è stato commesso un reato contro il minore, bensì perché, ai fini della sua protezione, appare opportuno accertare le condizioni in cui vive.

Esempio: un medico constata che un minore in cura presso di lui è molto spesso malato e dorme poco. I genitori soffrono di turbe legate alla dipendenza e il compito di occuparsi del figlio supera le loro capacità. Secondo il diritto vigente, se i genitori violano il loro dovere d'assistenza o d'educazione nei confronti del figlio, il medico può avvisare l'autorità di protezione dei minori (art. 364 CP in combinazione con l'art. 219 CP). Vista l'indeterminatezza di

⁴⁷ L'iniziativa parlamentare Sommaruga Carlo 10.540 (Segreto professionale per ecclesiastici) chiede di modificare il Codice penale in modo tale da escludere dal segreto professionale degli ecclesiastici i fatti costitutivi di reato contro la libertà sessuale dei minori. Il 7 marzo 2012 il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito all'iniziativa. Pur approvando in linea di massima l'obiettivo dell'iniziativa, il Consiglio nazionale aveva criticato la limitazione al segreto professionale degli ecclesiastici e ai reati contro l'integrità sessuale (Boll. Uff. CN del 7 mar. 2012).

⁴⁸ DANIEL ROSCH, Melderechte, Melde- und Mitwirkungspflichten, Amtshilfe: die Zusammenarbeit mit der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, FamPra 2012, pag. 1024.

⁴⁹ YVO BIDERBOST, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (a c. di), Basler Kommentar Strafrecht II, 3^a ed., art. 364 N. 5.

⁵⁰ Cfr. l'esempio al n. 2.3.

⁵¹ BIDERBOST (NOTA 49), art. 364 N. 5.

tale fattispecie⁵², non è tuttavia chiaro se nel caso in esame sia consentito avvisare l'autorità di protezione dei minori. È pertanto probabile che il medico rinunci all'avviso, anche se potrebbe farsi liberare dal segreto professionale, che costituisce però un ostacolo amministrativo. Il presente progetto intende impedire che in futuro in casi come questi si rinunci all'avviso.

Per i motivi summenzionati, se ritengono che il bene del minore sia minacciato, gli specialisti tenuti al segreto professionale potranno avvisare l'autorità di protezione dei minori senza farsi prima liberare dal segreto. Il contenuto del nuovo disciplinamento si ispira all'articolo 3c LStup. Tale facoltà di segnalazione per gli specialisti, estesa nel 2011⁵³, intende favorire accertamenti e interventi tempestivi nei casi di persone esposte a pericolo di dipendenza⁵⁴.

Il diritto d'avviso per gli specialisti tenuti al segreto professionale, dà al professionista interessato la possibilità di ponderare in modo adeguato gli interessi in gioco nel singolo caso. Gli specialisti sanno quant'è importante il rapporto di fiducia con il proprio cliente o paziente e sono in grado di valutare se nel caso concreto tale rapporto possa essere intaccato per il bene del minore. Tale principio vale per tutte le relazioni protette da un rapporto di fiducia. Una segnalazione va fatta soltanto se, dopo aver ponderato gli interessi, lo specialista ritiene che essa giovi al bene del bambino.

2.4 Interventi parlamentari

La normativa proposta permette di liquidare la mozione 08.3790 Aubert (Proteggere i minori dai maltrattamenti e dagli abusi sessuali). Inoltre può essere tolta dal ruolo anche la mozione 13.3154 Schmid-Federer (Abuso di alcol tra i giovani. Individuazione precoce).

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Codice civile svizzero

Art. 314c e art. 314d

La normativa degli articoli 314c e 314d AP-CC sui diritti e gli obblighi d'avviso serve a mettere in atto il diritto materiale della filiazione. L'avviso deve riguardare la comunicazione di un fatto giuridicamente rilevante, che induce a ritenere pregiudicati i bisogni fondamentali, il bene o lo sviluppo di un minore. La persona che avvisa l'autorità di protezione dei minori non deve dimostrare che il minore è effettivamente in pericolo; è sufficiente che lo presuma. Sarà l'autorità di protezione dei minori o il servizio competente a dover accertare se il bene del minore sia effettivamente minacciato.

La situazione di pericolo deve essere tale che il buon senso faccia ritenere opportuno un intervento dell'autorità di protezione dei minori. Se ad esempio i genitori soffrono di gravi turbe legate alla dipendenza e vi è il dubbio che non siano in grado di educare il figlio, una segnalazione può essere opportuna anche se lo stato di salute di quest'ultimo non è noto. Possono pertanto essere decisive per una segnalazione anche chiare situazioni di rischio per il minore.

⁵² ANDREAS ECKERT, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (a c. di), Basler Kommentar Strafrecht II, 3^a ed., art. 219 N. 9.

⁵³ RU 2009 2623

⁵⁴ RICHARD BLÄTTLER/CHARLOTTE KLÄUSER-SENN/CHRISTOPH HÄFELI, Meldebefugnis und Zusammenarbeit mit den neuen Kinderschutzböörden, Suchtmagazin 4/2011, pag. 25.

Nel caso di bambini piccoli la segnalazione riguarderà per lo più il sospetto di maltrattamenti. I minori di età più avanzata possono trovarsi in situazioni di bisogno di altro tipo in cui è opportuno l'intervento dell'autorità, ad esempio se il comportamento o la situazione di un minore induce a pensare che abbia bisogno di un trattamento psichiatrico o di una terapia in un istituto (art. 314b CC).

L'autorità di protezione dei minori è tenuta a verificare ogni avviso e, se non risulta manifestamente infondato, a procedere ad accertamenti. La persona che avvisa l'autorità deve poterlo fare anche anonimamente.

Art. 314c

Alla stregua del diritto vigente (art. 443 cpv. 1 in combinazione con l'art. 314 cpv. 1 CC), qualsiasi persona ha diritto di avvisare l'autorità di protezione dei minori se ha il sospetto che in seguito a un determinato fatto lo sviluppo di un minore potrebbe essere in pericolo.

Secondo il diritto federale vigente il diritto di avviso degli specialisti tenuti al segreto professionale non è illimitato. Gli ecclesiastici, gli avvocati, i medici, i dentisti, i psicologi, le levatrici e i loro ausiliari possono avvisare l'autorità di protezione dei minori soltanto se nei confronti di un minorenne è stato commesso un reato (art. 364 CP; cfr. n. 2.3). Negli altri casi, prima di procedere a una segnalazione, devono farsi liberare dal segreto per scritto dal titolare del segreto o dal servizio preposto (art. 443 cpv. 1 CC in combinazione con l'art. 321 CP).

Nel caso concreto l'interesse del minore in pericolo può tuttavia giustificare che, anche se non è stato commesso un reato, uno specialista avvisi l'autorità di protezione dei minori, senza indugio e senza previa liberazione dal segreto, il bisogno di aiuto del minore, anche se non è stato commesso un reato. In tal senso, il diritto d'avviso ai sensi dell'articolo 364 CP non basta per tenere sufficientemente conto degli interessi del minore e per proteggerlo (cfr. n. 2.3).

Per questi motivi l'avamprogetto prevede che le persone tenute a un segreto professionale tutelato dal Codice penale potranno in futuro avvisare l'autorità di protezione dei minori senza doversi far liberare dal segreto professionale. In questo senso l'avamprogetto si fonda sulla facoltà di segnalazione di cui all'articolo 3c LStup (cfr. n. 2.3). In tali casi una segnalazione all'autorità di protezione dei minori non sarebbe punibile (art. 14 CP e art. 321 n. 3 AP-CP).

Può darsi che specialisti tenuti a un segreto professionale tutelato dal Codice penale esercitino nel contempo un'attività ufficiale, ad esempio i medici che lavorano in un ospedale pubblico o psicologi scolastici. Anche in questo caso alle persone in questione si applica il diritto di avvisare l'autorità e non l'obbligo secondo l'articolo 314d. Sarebbe infatti controproducente se le persone bisognose di aiuto non si potessero più confidare con gli specialisti competenti. In questi casi gli specialisti possono avvisare l'autorità di protezione dei minori se la tutela degli interessi del minorenne lo impone. Se il minorenne è capace di discernimento, prima di avvisare l'autorità occorre, se possibile e opportuno, chiedere il suo consenso.

L'avamprogetto tiene conto del fatto che l'esposizione a pericolo del bene del minore può presentarsi in vari modi e richiedere un intervento più o meno urgente. Suppone inoltre che gli specialisti coinvolti siano i più idonei a giudicare i casi in cui gli interessi della protezione del minore prevalgono sull'interesse a mantenere segrete certe informazioni.

Art. 314d

Per affrontare e combattere il maltrattamento di minori è necessario un cambiamento nel modo in cui gli specialisti si assumono le proprie responsabilità nei loro confronti. Vi sono specialisti, ad esempio il corpo insegnante, che nell'esercizio della loro professione sono quotidianamente a contatto con minori. La qualità di vita di questi ultimi può essere migliorata sia a breve termine sia nella loro futura vita di adulti eliminando i pericoli che potrebbero pregiudicare il loro sano sviluppo. È quindi importante che gli specialisti regolarmente a contatto con minori operino a loro tutela.

Come nel diritto vigente (art. 443 cpv. 2 in combinazione con l'art. 314 CC), le persone che esercitano un'attività ufficiale continueranno a essere tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori (cpv. 1 n. 2). L'attività ufficiale va intesa in senso lato. Non è necessario un rapporto d'impiego con lo Stato. È invece determinante che lo specialista adempia un mandato di diritto pubblico⁵⁵. Tale è ad esempio il caso degli specialisti dei settori della polizia, della scuola e del lavoro sociale. Gli insegnanti sono senz'altro tra gli interlocutori più importanti dei minori. Le persone che insegnano a minorenni in età scolastica adempiono un mandato di diritto pubblico, a prescindere dal fatto che esercitino la loro attività in una scuola pubblica o privata. Essi sono soggetti a un obbligo d'avviso anche secondo il diritto vigente, poiché sono responsabili della trasmissione delle specifiche conoscenze di base che lo Stato ritiene indispensabili per l'esercizio dei diritti e dei doveri del cittadino. Espletano ad esempio un'attività ufficiale anche i mandatari privati (curatori e tutori). Per avvisare l'autorità non è necessaria la liberazione dal segreto d'ufficio (art. 14 CP).

L'elemento centrale della revisione riguarda l'estensione dell'obbligo d'avviso alle persone che, pur non esercitando un'attività ufficiale, lavorano regolarmente con minori (cpv. 1 n. 1). Vi rientrano le persone che non svolgono un compito di diritto pubblico, ad esempio gli insegnanti o gli psicologi di un istituto scolastico al di fuori della scuola dell'obbligo, il personale di un asilo nido privato, gli infermieri di un ospedale privato, i terapeuti e gli allenatori di qualsiasi sport. Questi specialisti sono tenuti ad avvisare l'autorità di protezione dei minori se non sono in grado di dare al minorenne l'aiuto necessario per eliminare il pericolo.

Non soggiacciono a questo nuovo obbligo d'avviso gli specialisti che pur avendo regolarmente contatto con minori sono tenuti a un segreto professionale tutelato dal Codice penale. Secondo l'articolo 314c capoverso 2 hanno soltanto *il diritto* di avvisare l'autorità di protezione dei minori. In questo senso il diritto di avviso prevale sull'obbligo secondo l'articolo 314d. Questa eccezione si giustifica con il fatto che le persone tenute al segreto professionale hanno di regola un rapporto di fiducia particolare con i propri pazienti o clienti. Tale rapporto di fiducia va protetto poiché costituisce un presupposto importante per il successo della relazione particolare di lavoro, di assistenza o di sostegno. I pazienti non si confiderebbero con uno specialista se dovessero temere che quest'ultimo trasmetta le loro informazioni a terzi.

L'obbligo d'avviso tiene conto del fatto che spesso gli specialisti stessi possono porre rimedio alla situazione di esposizione a pericolo del bene del minore o dispongono delle competenze per farlo. Ciò riguarda in particolare gli operatori sociali e gli agenti di polizia. In questi casi lo specialista deve avvisare l'autorità di protezione dei minori soltanto se non è in grado di porre rimedio alla situazione di bisogno o di minaccia del minore. L'intervento dell'autorità di protezione dei minori è pertanto sussidiario, ma ciò non impedisce allo specialista di informarla di una situazione di pericolo.

In diverse leggi speciali sono sanciti specifici obblighi del segreto. Nel caso concreto occorre valutare se queste normative speciali prevalgono sul disciplinamento previsto dal Codice

⁵⁵ Messaggio sulla protezione degli adulti (nota 4), FF 2006 6391, pag. 6463.

civile. Va in particolare sempre tenuto conto degli interessi in gioco nonché del senso e dello scopo della normativa⁵⁶. Nel caso di obblighi del segreto fondati su un particolare rapporto di fiducia, la persona tenuta al segreto avrà, in analogia con l'articolo 314c, il diritto ma non l'obbligo di avvisare l'autorità. Ciò vale soprattutto per il personale degli istituti di cura e di aiuto sociale ai sensi della legge sugli stupefacenti (art. 3c cpv. 4 LStup), dei consultori di gravidanza (art. 2 cpv. 1 della legge federale sui consultori di gravidanza)⁵⁷ e dei consultori per l'aiuto alle vittime di reati (art. 11 cpv. 3 LAV). Sarebbe contrario agli interessi del minore bisognoso di aiuto prevedere un obbligo d'avviso per i collaboratori dei suddetti servizi che esercitano un'attività ufficiale e non sono soggetti a un segreto professionale tutelato dal Codice penale. Le persone bisognose di aiuto devono infatti potersi confidare con uno specialista. In tal senso gli obblighi del segreto summenzionati servono a garantire un particolare rapporto di fiducia. Per analogia con l'articolo 314c capoverso 2 numero 2, avranno il diritto ma non l'obbligo di avvisare l'autorità di protezione dei minori. Le disposizioni del diritto federale concernenti lo scambio di dati o l'obbligo del segreto, come ad esempio l'articolo 50a della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)⁵⁸ o l'articolo 35 della legge sulla protezione dei dati⁵⁹, devono invece passare in secondo piano rispetto alla normativa dell'articolo 314d AP-CC, perché in questi casi non vi è un particolare rapporto di fiducia tra gli specialisti e i terzi coinvolti.

L'obbligo di avvisare l'autorità di protezione dei minori si applica indipendentemente dal fatto che lo specialista sia informato della situazione di pericolo dall'autore, dai genitori, da terzi o dal minore stesso. Tale obbligo non influisce sul disciplinamento concernente la denuncia secondo il Codice di procedura penale (CPP)⁶⁰. Ognuno, fatte salve le autorità penali (art. 302 cpv. 1 CPP), continuerà ad avere il diritto di denunciare per scritto od oralmente a un'autorità di perseguimento penale un reato commesso contro un minore (art. 301 cpv. 1 CPP). In tale contesto va osservato che sia la Confederazione che i Cantoni hanno la competenza di prevedere un obbligo di denuncia di determinati membri delle autorità (art. 302 cpv. 2 CPP).

In linea di massima, la violazione dell'obbligo d'avviso di cui all'articolo 314d AP-CC non è punibile penalmente. L'omissione della segnalazione potrebbe tuttavia acquisire rilevanza penale in quanto reato di omissione, se il minore commette un reato e il danno che ne risulta per la vittima avrebbe potuto essere facilmente evitato avvisando l'autorità di protezione dei minori⁶¹. Lo stesso vale se una persona tenuta all'avviso omette la segnalazione e il minore è vittima di un reato (cfr. n. 1.7) che una segnalazione avrebbe potuto impedire. Se il minore in questione subisce danni, può entrare in linea di conto anche la responsabilità civile, a condizione che siano adempiti i requisiti di cui all'articolo 41 capoverso 1 CO⁶². È inoltre possibile che una legge speciale preveda un tipo di responsabilità che potrebbe essere applicata in caso di omissione di una segnalazione (p. es. art. 5 LEF⁶³), oppure che simili violazioni dell'obbligo d'avviso siano sanzionate da disposizioni del diritto disciplinare o in materia di personale.

Il nuovo disciplinamento dei diritti e degli obblighi di avvisare l'autorità di protezione dei minori è esaustivo. I Cantoni non possono prevedere ulteriori diritti e obblighi d'avviso. Sono tut-

⁵⁶ ROSCH (NOTA 48), pag. 1030.

⁵⁷ Legge federale del 9 ottobre 1981 sui consultori di gravidanza; RS **857.5**

⁵⁸ RS **831.10**

⁵⁹ Legge del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD), RS **235.1**

⁶⁰ RS **312.0**

⁶¹ CHRISTOPH AUER/MICHÈLE MARTI, in: Thomas Geiser/Ruth Reusser (a c. di), Basler Kommentar zum Erwachsenenschutz, Basilea 2012, art. 443 N 28 seg.

⁶² Codice delle obbligazioni (CO); RS **220**.

⁶³ Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento, RS **281.1**.

tavia fatti salvi gli obblighi e i diritti di segnalazione la cui emanazione rientra nella sfera di competenza dei Cantoni, ad esempio nel settore sanitario o scolastico.

Art. 314e

Il diritto vigente disciplina nel diritto sulla protezione degli adulti (art. 448 in combinazione con l'art. 314 cpv. 1 CC) gli obblighi di collaborare e l'assistenza amministrativa all'accertamento dei fatti nell'ambito della protezione del figlio. Per introdurre un disciplinamento speciale concernente gli avvisi nell'ambito della protezione del figlio pertinente occorre modificare questa disposizione e inserirla tra le disposizioni procedurali in materia di protezione del figlio.

Il presente progetto non prevede novità per gli specialisti che secondo l'articolo 314d AP-CC saranno assoggettati a un obbligo d'avviso. Come sinora saranno tenuti a partecipare all'accertamento dei fatti (art. 448 cpv. 1 e 4 CC, rispettivamente art. 314e cpv. 1 e 5 AP-CC).

Soltanto il contenuto del capoverso 4 dell'articolo 314e è nuovo. Gli specialisti tenuti a un segreto professionale tutelato dal Codice penale, che avvisano l'autorità di protezione dei minori in virtù dell'articolo 314c, devono poter partecipare all'accertamento dei fatti senza previa liberazione dal segreto professionale. L'avamprogetto prevede che questi specialisti abbiano il diritto e non l'obbligo di collaborare, poiché spesso i titolari di un segreto professionale dispongono di dati personali rilevanti sulle persone coinvolte nel procedimento e devono essere in grado di ponderare gli interessi per decidere quali informazioni trasmettere e quali no.

Se ad esempio un'informazione importante per il procedimento può essere ottenuta per il tramite dell'assistenza amministrativa, lo specialista può rifiutarsi di collaborare.

Il capoverso 2 è completato con la categoria professionale degli psicologi (cfr. il commento all'art. 448 cpv. 2).

Art. 443 cpv. 2

Il presente progetto intende unificare la normativa sull'avviso anche per i casi di adulti bisognosi di aiuto. In futuro, nel settore della protezione degli adulti, i Cantoni non avranno più la competenza di prevedere ulteriori obblighi d'avviso.

Art. 448 cpv. 2

Con l'entrata in vigore, il 1° aprile 2013, della legge del 18 marzo 2011⁶⁴ sulle professioni psicologiche (LPPSI), gli psicologi sono stati aggiunti all'elenco delle persone tenute al segreto professionale (art. 321 CP). Ciò giustifica l'inserimento di tale categoria professionale nella disposizione del Codice civile.

3.2 Codice penale del 21 dicembre 1937

Art. 321 n. 3

La disposizione è completata con il proposto disciplinamento di diritto civile dell'avviso.

⁶⁴ RU 2013 915; RS 935.81.

Art. 364

Questa disposizione è coordinata con il disciplinamento di diritto civile sull'avviso e con l'articolo 321 numero 3 CP. Tiene in particolare conto del fatto che secondo il diritto civile, in caso di reati, le persone che svolgono un'attività ufficiale sono in linea di massima tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori (art. 314d cpv. 1 n. 2 AP-CC). Inoltre, nella versione tedesca la disposizione è stata adeguata al titolo.

3.3 Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007

Art. 75 cpv. 2 e 3

La terminologia è adeguata al nuovo diritto in materia di protezione degli adulti. Nel capoverso 2 «i servizi sociali e le autorità tutorie» è sostituito da «i servizi sociali, nonché le autorità di protezione dei minori e degli adulti», mentre nel capoverso 3 «autorità tutorie» è sostituito da «autorità di protezione dei minori». Infine, nella versione tedesca «Unmündige» diventa «Minderjährige».

Art. 168 cpv. 1 lett. g

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2013, del nuovo diritto in materia di protezione degli adulti, il termine «assistente» è stato soppresso ed è quindi stralciato dalla presente disposizione.

3.4 Legge federale del 23 marzo 2007 sull'aiuto alle vittime di reati

Art. 11 Abs. 3

La terminologia è adeguata al nuovo diritto sulla protezione degli adulti. «Un'altra persona minorennе» è sostituito da «una persona sotto curatela generale» e «autorità di protezione dei minori e degli adulti» sostituisce «autorità tutoria».

4 Ripercussioni

4.1 Per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni né sul personale né sulle finanze della Confederazione.

4.2 Per i Cantoni

Secondo il diritto vigente, i Cantoni possono prevedere, nel diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti, obblighi di avviso più estesi rispetto al diritto federale (art. 314 cpv. 1 in combinazione con l'art. 443 cpv. 2 CC). Il presente avamprogetto prevede un disciplinamento esaustivo dei diritti e degli obblighi d'avviso riguardanti i minori il cui bene è minacciato. Per tale motivo i Cantoni non potranno più prevedere ulteriori obblighi d'avviso. Potranno tuttavia continuare a stabilire sanzioni e misure disciplinari per gli specialisti che violano i loro doveri.

4.3 Per l'economia

L'avamprogetto non ha ripercussioni sull'economia.

4.4 Per la società

L'avamprogetto intende rafforzare la protezione del figlio. Obbliga le persone che svolgono regolarmente un'attività in contatto con minori ad avvisare l'autorità di protezione dei minori se ritengono che il bene di uno di essi sia messo in pericolo. Le persone tenute a un segreto professionale hanno inoltre diritto di avvisare l'autorità, senza dover prima farsi liberare dal segreto professionale.

5 Programma di legislatura e strategia nazionale del Consiglio federale

5.1 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 giugno 2012⁶⁵ sul programma di legislatura 2011-2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁶⁶ sul programma di legislatura 2011-2015.

5.2 Strategia nazionale del Consiglio federale

Con l'adozione del rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù», del 27 agosto 2008⁶⁷, il Consiglio federale si è espresso a favore di un maggiore impegno della Confederazione nella politica dell'infanzia e della gioventù. Tale impegno verte su misure tese a proteggere, sostenere e integrare i bambini e gli adolescenti. Il presente progetto contribuisce a raggiungere gli obiettivi del Consiglio federale, in particolare la politica tesa a proteggere i bambini e gli adolescenti dagli influssi e dai rischi cui possono essere esposti nel loro ambiente (maltrattamenti, in particolare abusi sessuali, violenza nell'educazione, influenza dei media che perturbano lo sviluppo della personalità, condizioni di vita e di lavori dannosi alla salute nonché utilizzazione precoce o abusiva di sostanze stupefacenti legali o illegali)⁶⁸.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

La revisione proposta si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 Cost. secondo cui la legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente avamprogetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Il diritto del minore a una protezione particolare e all'assistenza nonché alla promozione del suo sviluppo si evince, oltre che dall'articolo 24 del Patto II dell'ONU⁶⁹, anche dall'articolo 10 del

⁶⁵ FF 2012 305

⁶⁶ FF 2012 6413

⁶⁷ Rapporto del Consiglio federale (Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù) in adempimento dei postulati Janiak (00.3469) del 27 sett. 2000, Wyss (00.3400) del 23 giu. 2000 e Wyss (01.3350) del 21 giu. 2001.

⁶⁸ Rapporto del Consiglio federale (Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù) (nota 67), pag. 4.

⁶⁹ Patto internazionale del 16 dic. 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU), RS 0.103.2, approvato dall'Assemblea federale il 13 dic. 1991.

Patto I dell'ONU⁷⁰ e da varie disposizioni della Convenzione dell'ONU del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (in particolare art. 3 n. 2, art. 18 n. 2, art. 19, 20, 23, 32-36, 39).

6.3 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto non prevede deleghe di competenze legislative.

6.4 Protezione dei dati

Il diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti è applicato dalle autorità cantonali. Per tale motivo si applicano le leggi cantonali sulla protezione dei dati (art. 2 cpv. 1 e *contrario* LPD). In relazione alle disposizioni cantonali sulla protezione dei dati, le disposizioni del diritto civile vanno considerate *lex specialis*. La normativa sull'avviso proposta in questa sede prevale sulle disposizioni cantonali in materia di protezione dei dati.

⁷⁰ Patto internazionale del 16 dic. 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I dell'ONU); RS **0.103.1**, approvato dall'Assemblea federale il 13 dic. 1991.

Indice

1	Punti essenziali del progetto	3
1.1	Intenti della revisione.....	3
1.2	Diritto vigente	3
1.2.1	Diritti e obblighi d'avviso nel Codice civile	3
1.2.2	Obblighi di avviso nella legislazione cantonale d'esecuzione del diritto sulla protezione dei minori e degli adulti.....	4
1.2.3	Obblighi d'avviso del diritto cantonale pubblico	4
1.2.4	Diritti d'avviso nel Codice penale	5
1.2.5	Diritti di avviso in leggi speciali.....	5
1.3	Diritto del minore alla protezione e al sostegno del suo sviluppo.....	6
1.4	Protezione del figlio del diritto civile	6
1.5	Bene del minore ed esposizione a pericolo del bene del minore	7
1.6	Maltrattamento di minori.....	8
1.7	Punibilità del maltrattamento di minori.....	8
1.8	Fattori che aumentano il rischio di maltrattamenti di minori	9
1.9	Conseguenze del maltrattamento di minori	9
1.10	Statistiche sul maltrattamento di minori	11
2	La nuova normativa proposta	13
2.1	Obiettivo della revisione	13
2.2	Personе tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori	13
2.3	Elenco delle deroghe e segreto professionale.....	14
2.4	Interventi parlamentari.....	16
3	Commento ai singoli articoli	16
3.1	Codice civile svizzero	16
3.2	Codice penale del 21 dicembre 1937	20
3.3	Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007	21
3.4	Legge federale del 23 marzo 2007 sull'aiuto alle vittime di reati	21
4	Ripercussioni	21
4.1	Per la Confederazione.....	21
4.2	Per i Cantoni	21
4.3	Per l'economia	21
4.4	Per la società	22
5	Programma di legislatura e strategia nazionale del Consiglio federale	22
5.1	Programma di legislatura	22
5.2	Strategia nazionale del Consiglio federale.....	22
6	Aspetti giuridici	22
6.1	Costituzionalità e legalità.....	22
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	22
6.3	Delega di competenze legislative	23
6.4	Protezione dei dati	23