



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG

Ordinanza sull'accudimento extrafamiliare di minori (Ordinanza sull'accudimento di minori, OAMi)

**Rapporto esplicativo relativo alla seconda procedura
di consultazione**

Settembre 2010

I. Parte generale

1 Situazione iniziale

1.1 L'ordinanza sull'accoglimento di minori (OAMin)

L'OAMin attualmente in vigore 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. Alla luce degli sviluppi degli ultimi 30 anni, soprattutto nell'ambito dell'accudimento di minori complementare alla famiglia, l'ordinanza è pertanto ormai superata.

L'OAMin distingue tra affidamento familiare, accoglimento a scopo di adozione, a giornata e in istituti e contiene anche prescrizioni sulle procedure, concentrandosi in particolare sull'autorizzazione del rapporto di accudimento e sulla 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 statuisce soltanto le condizioni minime ed è concepita in modo tale da non rendere necessaria l'emanazione di disposizioni cantonali esecutive. Tuttavia, al fine di proteggere i minori, i Cantoni possono emanare disposizioni più severe rispetto a quelle dell'ordinanza federale. I Cantoni hanno fatto uso di questa possibilità in misura variata e alcuni hanno rilasciato disposizioni molto estese. Quasi un quarto dei Cantoni non ha invece legiferato in materia.

1.2 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 Berberat)
- 03.3549 Interpellanza: Contratto d'assistenza da parte di istituti nel Codice delle obbligazioni (consigliere nazionale 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 Goll)
- 08.3395 Interpellanza: Condizioni di autorizzazione per l'apertura di asili nido. Conseguenze (consigliera nazionale Segmüller)
- 09.3201 Interpellanza: Imparare giocando (consigliera nazionale Jacqueline Fehr)

Alcuni interventi si occupano principalmente della rielaborazione storica del fenomeno dei minori affidati di forza o del maltrattamento di orfani, altri si riferiscono alla situazione attuale dell'accudimento di minori.

1.3 Dal postulato Fehr ai lavori di revisione

1.3.1 Postulato Fehr - rapporto peritale Zatti - parere del Consiglio federale

La discussione sull'accudimento di minori è stata avviata dal postulato 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 possibilità per professionalizzare l'accudimento di minori in Svizzera. Il successivo rapporto peritale della professoressa 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 sorpassata, che lascia troppo margine di manovra ai Cantoni, professionalizzazione spesso carente, mancanza di dati statistici e ricostruzione storica lacunosa dell'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.

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

Dalla consultazione è risultato che la maggior parte dei Cantoni considera opportuna o necessaria una revisione dell'OAMin. Soltanto otto Cantoni hanno rifiutato una revisione, sostenendo che il problema non siano le disposizioni legali, ma piuttosto la complessità dell'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 prassi nei Cantoni;
- la professionalizzazione nel settore dell'accudimento di minori;
- 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 dell'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.

Tra maggio 2003 e giugno 2006 anche il Fondo nazionale svizzero ha effettuato uno studio sul tema «Famiglie affidatarie e collocamento in istituti: pianificazione ed esecuzione», includendovi una serie di raccomandazioni¹.

¹ http://www.nfp52.ch/d_dieprojekte.cfm?Projects.Command=details&get=4.

1.3.3 Esame di un'eventuale revisione dell'OAMin

Alla luce della necessità di revisione dell'OAMin constatata da 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 sottoporre 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, si è dovuto constatare che una revisione parziale dell'OAMin non sarebbe stata sufficiente per ottenere un'ordinanza al passo con i tempi.

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. Hanno deciso di delegare i lavori di revisione all'Amministrazione federale e di rinunciare all'istituzione di una commissione di esperti. Per garantire che il progetto fosse vicino alla prassi, si è ritenuto opportuno sottoporre gli avamprogetti elaborati dall'Amministrazione federale a una cerchia di persone interessate operanti nel settore dell'accudimento di minori. L'11 agosto 2008 e il 21 gennaio 2009 si sono svolte ulteriori riunioni.

1.4 La consultazione del 2009

Il 6 giugno 2009 è stato posto in consultazione l'avamprogetto per una revisione totale dell'OAMin, composto dall'«ordinanza sull'assistenza di minori» (OAssM) e dall'«ordinanza sull'adozione» (OAdoz). La consultazione si è chiusa il 15 settembre 2009. Inoltre, in applicazione dell'articolo 151 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, la commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha esaminato l'avamprogetto dell'ordinanza sull'assistenza di minori in occasione della sua riunione del 29 ottobre 2009 e in una lettera del 4 novembre 2009 ha sottoposto al Consiglio federale una serie di raccomandazioni.

1.4.1. Risultati della consultazione²

Nonostante i media abbiano mosso critiche in parte veementi all'avamprogetto, gli oltre 120 partecipanti alla consultazione hanno perlopiù approvato la revisione totale dell'OAMin e l'impostazione di fondo proposta dal Consiglio federale. Non sono state praticamente avanzate critiche all'accudimento a tempo pieno che nella prassi è effettuato quasi esclusivamente su decisione di un'autorità (misure di protezione dei minori). È stato criticato soltanto il disciplinamento dell'accudimento a tempo pieno che non è istituito su decisione di un'autorità, come ad esempio l'accudimento di minori nel quadro di programmi di scambio, soggiorni alla pari, permanenze presso conoscenti o parenti esclusivamente per vacanze.

Sono state avanzate critiche anche alle disposizioni nell'ambito dell'accudimento diurno eseguito su iniziativa dei genitori. In tale contesto è stato respinto soprattutto l'obbligo di autorizzazione per l'accudimento che supera le venti ore settimanali effettuato da amici o conoscenti. Le critiche non riguardavano soltanto l'obbligo di autorizzazione per l'accudimento diurno,

² Cfr. i due rapporti di dicembre 2009 sui risultati della procedura di consultazione, disponibili sul sito www.bj.admin.ch.

percepito come troppo invadente, ma anche l'eccessiva densità normativa. Sono invece risultate divergenti le opinioni riguardo all'adeguatezza o meno dei requisiti richiesti alle strutture diurne. Le cerchie che sono consapevoli dell'importanza del promovimento precoce di minori ai fini delle pari opportunità, soprattutto se i minori provengono da famiglie con scarsa istruzione, auspicherebbero requisiti più severi per la professionalizzazione nel settore dell'accudimento diurno. Altri partecipanti invece temono che tale richiesta pregiudicherebbe l'auspicato aumento di posti per l'accudimento diurno. Ha invece trovato largo consenso la più netta distinzione tra i requisiti dei genitori diurni e quelli dei genitori affidatari.

Il disciplinamento dell'adozione in un'ordinanza separata è stato accolto favorevolmente dai partecipanti alla consultazione.

1.4.2 Raccomandazioni della CAG-N

La CAG-N ha raccomandato al Consiglio federale di sottoporre l'ordinanza a una revisione completa e di disciplinare l'accudimento diurno e quello a tempo pieno in due ordinanze distinte (cfr. comunicato stampa della CAG-N del 30 ottobre 2009). Secondo la CAG-N, in ambedue le ordinanze la densità normativa va ridotta a un minimo e, a condizione che lo Stato non abbia limitato l'autorità parentale, i genitori dovrebbero poter decidere autonomamente sulla forma di accudimento. Occorrerebbe in particolare rinunciare per quanto possibile alle onerose procedure di domanda, di autorizzazione e di vigilanza, all'obbligo di frequentare corsi di perfezionamento e all'obbligo di autorizzazione per il collocamento da parte di organizzazioni. Invece di un obbligo generale che prevede delle esenzioni, l'accudimento dovrebbe essere di principio esentato dall'obbligo di autorizzazione ed esservi sottoposto soltanto in casi eccezionali. Infine la CAG-N ha raccomandato di stralciare il divieto di accudimento, le disposizioni penali e il disciplinamento relativo agli studenti di scambio o a minori che svolgono un lavoro alla pari.

1.5 Direttive del Consiglio federale

Con decisione del 16 dicembre 2009 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della consultazione. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) è stato incaricato di rielaborare l'AP-2009 alla luce dei risultati della consultazione e di avviare in seguito la procedura di consultazione per l'avamprogetto rielaborato (AP-2010). In tale contesto l'UFG si è attenuto alle seguenti direttive:

- usare il compenso come criterio per distinguere l'accudimento da parte di terzi soggetto all'obbligo di autorizzazione da quello esente da tale obbligo;
- allargare al contempo la cerchia degli addetti all'accudimento esenti dall'obbligo di autorizzazione a familiari e ad altre persone vicine ai genitori, a condizione che l'accudimento da parte di terzi (dietro compenso o meno) sia eseguito su richiesta dei genitori; esentare dall'obbligo di autorizzazione tutti i casi in cui l'accudimento avviene nell'economia domestica dei genitori;
- rielaborare le disposizioni relative all'accudimento diurno eseguito su richiesta dei genitori, tenendo conto della sfera di responsabilità di questi ultimi;
- esentare dall'obbligo di autorizzazione le offerte di accudimento nell'ambito di programmi di scambio e soggiorni alla pari;

- disciplinare le organizzazioni di collocamento presso genitori diurni analogamente alle disposizioni vigenti per le organizzazioni preposte al collocamento;
- limitare il rilevamento di dati statistici ai rapporti di accudimento soggetti all'obbligo di autorizzazione.

2. L'avamprogetto di ordinanza 2010 sull'accudimento di minori (AP-2010)

2.1 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 requisiti per la formazione e il perfezionamento professionali, la nuova ordinanza sull'accudimento di minori si prefigge di contribuire alla professionalizzazione e all'aumento della qualità nell'accudimento di minori da parte di terzi. Oltre a rispondere alle esigenze degli attuali operatori nel settore dell'accudimento di minori, la revisione tiene inoltre conto delle esigenze di molti Cantoni.

Il rapporto peritale Zatti, la consultazione sulla necessità di una revisione dell'OAMin, l'analisi dei collocamenti in famiglie affidatarie e in istituti nell'ambito del programma nazionale di ricerca, i colloqui all'interno del gruppo di valutazione, ma anche i risultati della consultazione 2009 hanno messo chiaramente in luce gli aspetti di cui tenere conto nella revisione dell'OAMin. I punti fondamentali sono:

▪ Il bene del minore

L'emanazione dell'OAMin oltre 30 anni fa è stata una pietra miliare della protezione dei minori. Tuttavia da allora l'idea di ciò che costituisce il bene del minore è notevolmente mutata, non in ultimo anche grazie alla Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (CDF-ONU³; cfr. n. 4.3). 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 in merito alla qualità dell'accudimento di minori e agli attori coinvolti nel processo, Confederazione compresa.

▪ Accudimento diurno

Oltre al collocamento di minori 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 l'accudimento di minori complementare alla famiglia. I genitori che esercitano una professione devono poter contare su un'offerta di alta qualità. L'AP-2010 tiene conto di questa situazione e disciplina l'accudimento diurno in una sezione a sé stante, nel capitolo concernente l'autorizzazione.

▪ Disposizioni vincolanti anziché potestative

Nell'OAMin attuale le disposizioni volte alla professionalizzazione e alla garanzia della qualità nel settore dell'affidamento di minori mancano del tutto oppure sono a carattere potestativo all'indirizzo dei Cantoni. La professionalizzazione delle autorità competenti prevista dal nuovo diritto in materia di protezione degli adulti non è sufficiente.

³ RS 0.107

Per questo motivo, nell'AP-2010 le disposizioni potestative sono state trasformate in disposizioni vincolanti che obbligano i Cantoni ad applicare le misure volte a migliorare la qualità previste dall'OAMi.

2.2 Competenza

Per garantire la semplificazione delle procedure di collocamento oltre i confini cantonali, è necessario uniformare su scala nazionale il settore dell'accudimento di minori da parte di terzi. Attualmente tale settore 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 unitaria in materia di accudimento di minori e anche la giusta professionalità. Sono pertanto necessarie misure che garantiscano o accrescano la qualità. A tale proposito sono state discusse le seguenti possibili soluzioni:

1. Suddivisione dei compiti tra i Cantoni e i Comuni.

I Comuni rilascerebbero le autorizzazioni, mentre la vigilanza verrebbe esercitata da un'autorità cantonale. Questa soluzione garantirebbe un controllo indipendente, come 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 spetterebbero a un'unica autorità centrale cantonale, che potrebbe quindi diventare un'autorità cantonale specializzata in materia di accudimento di minori da parte di terzi. 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 ed è quindi nota, dà buoni risultati ed è valutata positivamente sia dai Cantoni sia dalle cerchie interessate, anche l'AP-2009 prevedeva questo modello. Il suo vantaggio consiste inoltre nel fatto che alleggerirebbe anche il lavoro delle autorità di protezione dei minori (attualmente ancora autorità tutorie comunali), con possibili effetti positivi sulla percezione delle curatele istituite nell'ambito di misure di protezione di minori. Infatti si deplora che a causa dell'enorme carico di lavoro da gestire i curatori non possono occuparsi a sufficienza dei minori loro affidati e quindi svolgere correttamente la loro funzione di accompagnamento del minore e di vigilanza sul singolo rapporto di accudimento. Questa struttura organizzativa è appropriata anche per il fatto che in futuro per l'accudimento in famiglia (genitori diurni e affidatari) non sarà più soggetto ad autorizzazione il singolo rapporto di accudimento, bensì il posto per l'accudimento in sé (cfr. n. 2.7). Visto che permette di raggiungere gli obiettivi menzionati, la grande maggioranza dei Cantoni si è espressa a favore di questa soluzione. Tale modello è d'altronde l'unico che consente l'istituzione di autorità specializzate, necessarie per la tutela degli interessi del minore. Questa soluzione è pertanto d'obbligo per imporre il diritto federale.

Tenendo conto della sovranità dei Cantoni in materia di organizzazione delle strutture da loro scelte, anche l'AP-2010 prevede la possibilità per i Cantoni di affidare la competenza per l'accudimento diurno a un'altra autorità adeguata (art. 3 cpv. 2).

2.3 Diritto cantonale

2.3.1 Disciplinamento cantonale complementare e più esteso

Come sinora, ai fini della protezione dei minori i Cantoni potranno emanare disposizioni più estese rispetto all'OAMi. 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 dalla maggioranza dei Cantoni nel corso della prima consultazione sulla necessità di revisione dell'OAMin), il settore dell'accudimento di minori rientrerà ancora fundamentalmente nella sfera di competenza dei Cantoni.

2.3.2 Servizio specializzato dei Cantoni

Soprattutto nel caso di rapporti di accudimento in seguito a misure di protezione di minori, i genitori affidatari e i minori accolti sono spesso costretti ad affrontare situazioni difficili in cui è necessario un aiuto esterno. Attualmente vengono spesso lasciati soli con i loro problemi, soprattutto all'inizio del rapporto di accudimento o durante le fasi più difficili. Affinché un rapporto di accudimento abbia effetti positivi, è necessario l'aiuto di persone e servizi competenti che in casi urgenti devono essere disponibili anche fuori dagli orari d'ufficio. Per ovviare all'attuale situazione insoddisfacente, l'AP-2010 prevede l'istituzione da parte dei Cantoni di un servizio specializzato che fornisca consulenza ai genitori diurni e affidatari in caso di problemi e domande e li sostenga in situazioni di crisi acuta. I singoli Cantoni potranno anche istituire più servizi specializzati, oppure potrà fungere da servizio specializzato l'autorità cantonale che in base alla sua attività di autorità d'autorizzazione e di vigilanza dispone già di ampie conoscenze e dell'esperienza necessaria (art. 4 cpv. 2 AP-2010).

2.4 Disciplinamento per forma e tipo di accudimento

Per forma di accudimento s'intende la distinzione di base tra accudimento in una famiglia e in una struttura; il tipo di accudimento, invece, distingue l'accudimento durante il giorno (accudimento diurno) da quello fornito giorno e notte (accudimento a tempo pieno).

A partire da questa distinzione, l'OAMi si suddivide come segue:

Accudimento diurno		Accudimento a tempo pieno	
Genitori diurni	Strutture diurne (asili nido, centri diurni per la custodia di bambini, ecc.)	Genitori affidatari	Strutture di accudimento a tempo pieno (istituti in senso stretto, case-famiglia ⁴)

Fondandosi su tale suddivisione l'AP-2010 prevede che l'autorizzazione sia disciplinata distintamente a seconda del tipo e della forma di accudimento.

Oltre alle quattro principali forme di accudimento (diurno e a tempo pieno, in famiglie o strutture), l'avamprogetto disciplina anche un'attività che ha registrato un notevole sviluppo negli scorsi anni: la mediazione di posti per l'accudimento di minori da parte di organizzazioni specializzate (cfr. n. 2.8.2). Su richiesta di diversi partecipanti alla consultazione, l'AP-2010 non prevede più soltanto disposizioni relative alle organizzazioni preposte al collocamento a tempo pieno, che forniscono inoltre sostegno al rapporto di accudimento, ma anche disposizioni analoghe per organizzazioni che offrono le stesse prestazioni nell'ambito dell'accudimento diurno.

2.5 Termini: definizione e distinzione

Si è dovuto constatare che nell'ordinanza sull'accudimento di minori occorre definire, distinguere e modernizzare alcuni termini importanti dell'OAMin che non sono più al passo coi tempi (cfr. art. 2 e le pertinenti spiegazioni nel presente rapporto).

2.5.1 I termini «affiliazione» e «cura»

Nel seguente capitolo il testo italiano diverge da quello tedesco e francese perché si riferisce alle 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 accudimento 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 presuppone un collocamento non volontario in seguito a una misura di protezione dei minori disposta dalle autorità. Le forme di accudimento che prevedono di regola un collocamento di minori durante la giornata o per alcune ore al giorno perché entrambi i genitori lavorano, si basano sulla libera volontà di questi ultimi. D'altra parte, il termine «cura» richiama oggi anche associazioni legate alla malattia o al bisogno di cure, che non hanno alcuna attinenza soprattutto con l'accudimento di bambini complementare alla famiglia. Per questo motivo nell'AP-2010 i termini «affiliazione» e «cura» vengono sostituiti da quello di «accudimento» e invece di «genitori affiliati» si usa «genitori affidatari». In linea di principio, questo vale anche per i minori collocati al di fuori della propria famiglia sulla base di misure di protezione dei minori. Infatti, questi hanno lo stesso diritto di

⁴ Per casa-famiglia s'intende un'istituzione professionale di orientamento pedagogico a struttura familiare. Gli educatori qualificati assumono il ruolo di genitori affidatari di più minori e li accolgono in una struttura simile a una famiglia. Anche eventuali figli degli educatori vivono in tale struttura.

essere considerati minori accuditi e non malati o bisognosi di cure, anche se in molti casi il loro accudimento è soggetto a determinati requisiti.

L'eliminazione dei termini «affiliazione» e «cura» è stata largamente approvata dai partecipanti alla consultazione 2009.

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

Nel seguente capitolo il testo italiano diverge da quello tedesco e francese perché si riferisce alle 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 15 anni, può farlo senza richiedere alcuna autorizzazione (questa disposizione è del resto fortemente criticata da tutte le cerchie interessate). Proprio perché in futuro tutte le persone collocate in strutture 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'OAMi 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'OAMi, utilizza il termine «minorenni».

2. Affiliandi/affiliati:

Come già illustrato al punto 2.5.1, il concetto di «affiliazione» è stato abbandonato. Del resto, un affiliato sarebbe soltanto un minore accudito da terzi sulla base di una decisione dell'autorità. Per questo motivo, per i minori accuditi 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 minori accuditi 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 sono definiti univocamente: si possono riferire 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 (Cost.).

Per i motivi indicati al punto 3 e dal momento che le disposizioni dell'OAMi riguardano esclusivamente l'accudimento di persone minorenni e un'ulteriore distinzione in base all'età è importante soltanto nel caso dell'accudimento da parte di genitori diurni, si è deciso di adottare

il termine «minore/i», che, come già nell'AP 2009, viene quindi utilizzato anche nell'AP-2010. Il termine ha d'altronde riscosso il consenso dei partecipanti alla consultazione 2009 (solo pochi hanno chiesto di aggiungere il termine «adolescente»).

2.5.3 Accudimento diurno

Il diritto attuale riduce il termine di accudimento diurno al cosiddetto accoglimento diurno, con cui s'intende l'accudimento di un minore al di sotto dei 12 anni in una famiglia durante il giorno (cfr. art. 12 OAMin).

Oggi giorno per accudimento diurno s'intendono tutte le forme di accudimento extrafamiliare di minori durante il giorno, indipendentemente dal fatto che a provvedere all'accudimento sia una famiglia o una struttura. L'AP-2010 utilizza quindi tale termine per entrambe le forme di accudimento. L'attuale accoglimento diurno, ossia l'accudimento da parte di genitori diurni, entra quindi a far parte dell'accudimento diurno. A quest'ultimo si oppone l'accudimento a tempo pieno. Il criterio distintivo è l'orario in cui si svolge l'accudimento, ossia se il minore trascorre nella famiglia o nella struttura anche la notte (per i dettagli, cfr. le definizioni riportate all'art. 2).

2.5.4 Accudimento a tempo pieno

Anche se il concetto di accudimento a tempo pieno non è utilizzato nell'attuale diritto, è comunque alla base delle disposizioni dell'OAMin: sia l'accoglimento in famiglia o l'accoglimento in vista d'adozione sia l'accoglimento in strutture sono forme di accudimento permanente. Anche nell'AP-2010 l'accudimento a tempo pieno è utilizzato come concetto sovraordinato contrapposto all'accudimento diurno e comprende l'accudimento giorno e notte in una famiglia o in una struttura.

2.5.5 Accudimento in una famiglia: genitori diurni - genitori affidatari

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

L'AP-2010 riprende sostanzialmente le modifiche proposte dall'AP-2009: in futuro l'età dei minori accuditi sarà determinante soltanto per l'accudimento diurno, ma non più per quello fornito a tempo pieno. Per l'accudimento a tempo pieno di minori presso genitori affidatari e in strutture, l'obbligo di autorizzazione è esteso 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 una verifica approfondita e la vigilanza sul posto per l'accudimento. Con l'adeguamento previsto, in questo settore gli obblighi delle famiglie vengono equiparati a quelli delle strutture per l'accudimento a tempo pieno, per le quali non è previsto un limite di età oltre cui decade l'obbligo di autorizzazione.

Come già nel diritto vigente, anche nell'AP-2010 il numero dei minori accolti rappresenta il criterio per distinguere l'accudimento in una famiglia da quello in una struttura. Attualmente sono i Cantoni a stabilire il limite, in quanto nell'OAMin non è previsto alcun numero preciso.

A seconda del Cantone, tale limite varia tra i 3 e i 6 minori. L'AP-2010 prevede una regolamentazione vincolante che distingue a seconda del tipo di accudimento. Visto che un posto per l'accudimento può accogliere in successione più di un minore, l'AP-2010 non parla più del numero di minori, bensì del numero di posti che possono essere offerti. Rispetto al numero di minori, il riferimento a quello dei posti è più appropriato alla situazione attuale, in particolare nel settore dell'accudimento diurno.

Nell'accudimento diurno l'offerta di posti può essere superiore a quella dell'accudimento 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 è integrato nella famiglia a tempo pieno. Inoltre, nella maggior parte dei casi l'accudimento a tempo pieno di minori in una famiglia affidataria viene disposto dall'autorità come misura di protezione dei minori. Questi minori, che spesso provengono da situazioni familiari difficili o devono affrontare problemi di altro tipo, hanno in molti casi bisogno di un accudimento più intenso. Un numero di minori più limitato rispetto a quello previsto nell'ambito dell'accudimento da parte di genitori diurni è pertanto nell'interesse sia dei minori sia dei genitori affidatari, poiché consente di evitare il pericolo di un sovraccarico.

2.5.6 Accudimento in strutture

Le attuali disposizioni sull'accoglimento in strutture sono applicabili alla gestione di istituti che ospitano minori (strutture a tempo pieno) oppure che accolgono e assistono minori al di sotto dei 12 anni (strutture diurne; art. 13 OAMin). Ne fanno attualmente parte sia l'accudimento a tempo pieno - ossia giorno e notte - di minori in istituti convenzionali o case-famiglia sia l'accudimento di minori al di sotto dei 12 anni in strutture diurne quali asili nido o centri diurni per la custodia di bambini.

Nell'AP-2010 il termine istituto è stato sostituito da quello di struttura, poiché il primo può avere in parte un'accezione negativa (istituto di pena, di correzione, ecc.). Questa forma di accudimento comprende quindi sia gli istituti in senso stretto, che accolgono minori a tempo pieno, sia strutture che offrono servizi di accudimento diurno, come gli asili nido o i centri diurni per la custodia di bambini. Mentre nell'AP-2009 il criterio distintivo tra accudimento in una famiglia e in una struttura era costituito dal numero di minori accolti, l'AP-2010 si fonda sul numero di posti offerti. A parte alcune eccezioni (cfr. art. 16 cpv. 3 e art. 23 cpv. 3), il loro numero costituisce il criterio distintivo tra le due forme di accudimento «famiglia» (genitori diurni/affidatari) e «struttura».

2.5.7 Passaggio al concetto di posto per l'accudimento

Mentre l'AP-2009 si fondava ancora sull'OAMin riprendendo come criterio distintivo tra accudimento in una famiglia e accudimento in una struttura il numero dei minori accuditi, il criterio previsto dall'AP-2010 è il numero dei posti per l'accudimento offerti. Tale modifica tiene conto del fatto che oggi spesso un posto per l'accudimento non è occupato al 100 per cento da un solo minore, bensì suddiviso su diversi bambini. Una mamma diurna può occuparsi ad esempio di un determinato minore lunedì e martedì e di un altro da mercoledì a venerdì. Tuttavia un posto non può essere occupato contemporaneamente, bensì solo successivamente da diversi minori (cfr. art. 16 cpv. 1 e art. 23 cpv. 1). In tale contesto è irrilevante che l'accudimento complessivo sia raggiunto con un solo o con più minori. È infatti determinante l'onere globale, indipendentemente dal numero di minori o dal numero di posti offerti. Chi intende

offrire un numero superiore di posti per l'accudimento rispetto a quelli previsti dalle pertinenti disposizioni (art. 16 cpv. 1 per i genitori diurni e art. 23 cpv. 1 per i genitori affidatari) ed esercita un'attività soggetta ad autorizzazione secondo l'OAMi sottostà, a parte alcune eccezioni (cfr. art. 16 cpv. 3 e art. 23 cpv. 3), alle disposizioni sulle pertinenti strutture. Il criterio distintivo non è quindi costituito dal fatto che i genitori diurni o affidatari accudiscano i minori nella propria economia domestica. Una grande famiglia specializzata in pedagogia sociale, che di norma è considerata una struttura perché di solito offre un numero maggiore di posti rispetto a quelli consentiti per genitori affidatari, può ad esempio accudire i minori accogliendoli nella propria casa.

2.6 Obbligo di autorizzazione

2.6.1 In generale

Nel diritto vigente, a differenza di quanto previsto per l'accudimento in istituti, per accudire un minore in una famiglia un'autorizzazione è richiesta soltanto se il bambino è ancora sottoposto all'obbligo scolastico o non ha compiuto 15 anni e se l'accudimento dura più di tre mesi (art. 4 cpv. 1 OAMin). I rapporti di accudimento diurno devono essere comunicati alle autorità soltanto se i minori accuditi hanno meno di 12 anni (art. 12 cpv. 1 OAMin). Su richiesta dei Cantoni e delle persone che operano nel settore dell'accudimento di minori, l'AP-2009 prevedeva un limite di età soltanto nell'ambito dell'accudimento di minori da parte di genitori diurni, mentre eliminava totalmente il criterio della durata minima del rapporto di accudimento. Come è stato criticato da più parti, non c'è alcuna ragione per cui i minori accolti in strutture (cui sono applicabili le pertinenti disposizioni) debbano ricevere una protezione più completa, indipendentemente dall'età e dalla durata del soggiorno nella struttura, rispetto ai minori accuditi in una famiglia affidataria. Nella consultazione questa modifica ha riscontrato grande consenso. A condizione che l'accudimento raggiunga l'intensità di un accudimento diurno o a tempo pieno secondo la definizione dell'articolo 2 e che non trovi applicazione un'eccezione (art. 7), per l'accudimento di minori da parte di genitori affidatari o strutture a tempo pieno è di regola necessaria un'autorizzazione. Tuttavia, per l'accudimento da parte di genitori diurni o strutture diurne l'autorizzazione è necessaria soltanto se i minori accuditi non hanno ancora raggiunto l'età di 16 anni e l'accudimento è effettuato dietro compenso. Al posto del criterio poco preciso della regolarità, l'AP-2010 indica ora chiaramente la durata a partire dalla quale è necessaria un'autorizzazione; l'accudimento occasionale o addirittura quello effettuato una volta sola non sono pertanto soggetti all'obbligo di autorizzazione anche nel caso in cui siano effettuati dietro compenso (art. 2 lett. c e g).

Un'autorità può ordinare il collocamento di un minore, di regola nell'ambito di misure di protezione dei minori, presso genitori diurni o affidatari oppure in una struttura soltanto se questi dispongono di un'autorizzazione (art. 8 cpv. 1). Tale disposizione precisa l'AP-2009 e corrisponde alla regola attualmente già vigente in 24 Cantoni.

2.6.2 Deroghe

2.6.2.1 Accudimento gratuito

Sono di principio esenti dall'obbligo di autorizzazione i rapporti di accudimento diurno gratuiti: ciò si evince dalla definizione dei genitori diurni e delle strutture diurne di cui all'articolo 2.

2.6.2.2 Accudimento volontario

In seguito alle critiche in parte massicce avanzate durante la consultazione del 2009, l'AP-2010 affida in larga misura il cosiddetto accudimento volontario, ovvero l'accudimento eseguito su richiesta dei genitori del minore, alla responsabilità di questi ultimi. Se le persone scelte dai genitori per accudire il minore sono amici o parenti, non sottostanno dall'obbligo di autorizzazione, indipendentemente dal fatto che la prestazione sia fornita gratuitamente o dietro compenso oppure che l'accudimento sia diurno o a tempo pieno. Sono invece soggetti all'obbligo di autorizzazione i genitori diurni o affidatari che offrono le proprie prestazioni dietro compenso e non sono parenti o amici dei genitori del minore accudito.

Come menzionato al numero 2.6.1, l'eccezione per cui una persona non è soggetta all'obbligo di autorizzazione perché fa parte delle persone vicine ai genitori non vale se il minore è stato collocato presso terzi in virtù di una decisione di un'autorità. Un'autorità può collocare un minore soltanto presso una persona o una struttura che dispone di un'autorizzazione (art. 8 cpv. 1).

Viste le reazioni negative nell'ambito della consultazione in merito al rapporto di accudimento volontario, anche l'accudimento di minori o la mediazione di posti nel quadro di programmi di scambio e impieghi alla pari è ora inserito nell'elenco delle eccezioni dell'articolo 7 (cpv. 1 lett. d).

2.6.2.3 Altre deroghe

Sia l'OAMin vigente sia l'AP-2010 prevedono deroghe all'obbligo di autorizzazione. Tali eccezioni si applicano in particolare se per esempio un sufficiente accertamento dell'idoneità e un'adeguata vigilanza sono garantiti da altre leggi cui è soggetta la famiglia o la struttura. È sicuramente il caso per le strutture soggette a particolari obblighi di autorizzazione e di vigilanza sulla base della legislazione cantonale in materia scolastica, di sanità e aiuto sociale, nonché per le scuole speciali abilitate nell'ambito dell'assicurazione per l'invalidità.

Per quanto riguarda l'accudimento complementare alla scuola va osservato che l'autorizzazione rilasciata per la gestione di una scuola non vale anche per le forme di accudimento complementari alla scuola. In linea di principio queste ultime sottostanno a un obbligo di autorizzazione e di vigilanza specifico (cfr. art. 13 cpv. 2 lett. a OAMin). Anche l'AP-2010 applica questo principio (art. 7 cpv. 1 lett. e).

2.6.3 Accudimento per decisione di un'autorità, soprattutto in situazioni di crisi

2.6.3.1 Collocamenti time out e d'emergenza

I collocamenti time out e d'emergenza prevedono l'accudimento di minori in situazioni di crisi per decisione di un'autorità. Questi collocamenti possono durare pochi giorni o settimane, ma anche diversi mesi. L'accudimento nell'ambito di questo tipo di collocamento è molto impegnativo e non può essere affidato a persone prive delle necessarie conoscenze ed esperienze. Non si tratta di collocamenti effettuati dai genitori di propria iniziativa in situazioni di crisi; come mostrano i pareri espressi nell'ambito della consultazione, in molti casi l'articolo 6 capoverso 2 AP-2009 è stato frainteso. Sono invece contemplati gli interventi in situazioni di crisi in cui il minore deve essere collocato al di fuori del proprio ambiente per decisione di un'autorità. Tali collocamenti rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 8. In una situazione di crisi un'autorità può pertanto collocare un minore soltanto presso genitori affidatari o

strutture che dispongono di una pertinente autorizzazione. Nella maggior parte dei casi i collocamenti in situazioni di crisi prevedono l'accudimento a tempo pieno. Non è tuttavia escluso che in certi casi sia sufficiente l'accudimento diurno. Indipendentemente dalla forma di accudimento, i minori possono essere accolti o i posti per l'accudimento possono essere procurati soltanto da persone, strutture o servizi la cui idoneità è stata precedentemente accertata (cfr. le pertinenti condizioni al capitolo 2).

2.6.3.2 Esternalizzazione dei posti per l'accudimento

Un altro problema da affrontare è la prassi diffusa in alcune strutture di sistemare i minori loro affidati al di fuori della struttura, talvolta addirittura all'estero, in caso di collocamenti time out (esternalizzazione di collocamenti time out). In tale contesto a volte si sostiene che, in quanto facenti capo a incaricati o collaboratori esterni, questi posti esternalizzati di una struttura che è già in possesso dell'autorizzazione non abbiano bisogno di un'ulteriore autorizzazione specifica.

Il fatto 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 una struttura ad accogliere minori in situazioni di crisi è una lacuna imperdonabile. L'AP-2010 disciplina tale problema in modo ancora più chiaro rispetto all'AP-2009 (cfr. art. 8 cpv. 3). La disposizione statuisce chiaramente che il trasferimento a terzi dell'accudimento di minori deciso da un'autorità è soggetto ad autorizzazione, come sarebbe in realtà già implicito nel diritto vigente. Questo vale anche per gli accudimenti offerti al di fuori di famiglie o strutture già autorizzate. Inoltre, per i collocamenti all'estero vigono disposizioni particolari (cfr. n. 2.10.1).

2.7 Procedura di rilascio dell'autorizzazione alle famiglie

Attualmente, prima di accogliere un minore, i futuri genitori affidatari devono chiedere un'autorizzazione. Quest'ultima viene rilasciata per un determinato minore. Nel caso di collocamenti a seguito di misure di protezione dei minori c'è spesso una certa urgenza, per cui vi è poco tempo a disposizione per gli accertamenti sull'idoneità di una determinata famiglia ad accogliere il minore. Non è inoltre raro che un minore venga accolto in una famiglia che non ha ancora ottenuto l'autorizzazione necessaria. Se successivamente si constata che i genitori affidatari non soddisfano i requisiti necessari, il minore deve essere collocato in un'altra famiglia o struttura: ne consegue una situazione problematica e difficile da sopportare. Per questi motivi è necessario modificare la procedura di rilascio dell'autorizzazione ai genitori affidatari: nel nuovo diritto non deve più essere autorizzato il singolo rapporto di accudimento, bensì il posto. In seguito alle numerose risposte positive da parte dei partecipanti alla consultazione anche l'AP-2010 prevede l'accertamento dell'idoneità generale delle persone ad accogliere minori, senza riferimento a un collocamento concreto. Questo accertamento deve essere completo e individuare anche le esigenze di un minore che i richiedenti devono essere in grado di soddisfare. Più che in relazione al minore, l'autorizzazione è quindi rilasciata in relazione ai genitori. Il rapporto concreto di accudimento viene successivamente instaurato con l'accoglimento di un minore e la stipula di un contratto di accudimento (cfr. n. 2.9.2). La responsabilità della giusta scelta dei genitori incombe soprattutto alla persona o all'ufficio che decide il collocamento. Tuttavia, anche le persone incaricate dell'accudimento devono avere la possibilità di esprimersi se il rapporto di accudimento non si sviluppa secondo le attese e si teme che il posto per l'accudimento sia inadeguato (p. es. in caso di sovrac-

carico dei genitori affidatari). Questa procedura corrisponde in linea di massima all'attuale procedura per i collocamenti in strutture, in cui è necessario chiedere un'autorizzazione prima di poter accogliere minori.

Questa modifica intende garantire che gli accertamenti relativi ai posti per l'accudimento vengano effettuati senza fretta, evitando per quanto possibile collocamenti successivi in altre famiglie o strutture. Per il bene del minore e per evitare un conflitto d'interessi, questa procedura prevede anche una suddivisione delle competenze: l'autorità cantonale specializzata provvede all'accertamento dei posti per l'accudimento, mentre la scelta del posto in occasione del collocamento concreto spetta ai genitori del minore o all'autorità competente. Il singolo accertamento dell'idoneità e la sorveglianza del rapporto di accudimento concreto spetta quindi alla persona o all'autorità che ha preso la decisione di collocare il minore (cfr. n. 2.2 e art. 3 cpv. 4).

2.8 Forme di mediazione

2.8.1 In generale

L'OAMin non disciplina alcun tipo di attività di mediazione nel settore dell'affidamento di minori. In seguito all'insorgere di problemi, soprattutto in occasione di collocamenti di minori all'estero, alcuni Cantoni hanno emanato disposizioni in materia. 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 in un posto per l'accudimento non autorizzato (sfruttando il limite di età e la durata minima dell'accoglimento attualmente in vigore) all'attività di organizzazioni specializzate che seguono sotto ogni aspetto i posti per l'accudimento procurati, così da creare per il minore un ambiente che lo aiuti non solo ad integrarsi nelle famiglie, ma anche ad affrontare la sua vita futura. Queste ultime erano contemplate dall'AP-2009, che disciplinava le organizzazioni preposte al collocamento assegnando loro determinati diritti e doveri.

Anche l'AP-2010 disciplina queste organizzazioni sotto il nuovo termine di «servizi di collocamento presso genitori affidatari», basandosi in linea di massima sul disciplinamento dell'AP-2009. Tuttavia, il nuovo avamprogetto va oltre e, tenendo conto delle numerose richieste dei partecipanti alla consultazione, contempla sotto il termine «servizi di collocamento presso genitori diurni» anche le organizzazioni che procurano in modo qualificato posti per l'accudimento diurno e seguono i rapporti di accudimento.

La modifica della denominazione è dovuta al fatto che il vecchio termine trasmette l'idea erronea che siano tali organizzazioni a collocare i minori. In realtà i minori continuano ad essere collocati dall'autorità o dalla persona che ha deciso il collocamento. La modifica della denominazione corrisponde alle proposte avanzate nell'ambito della consultazione. Per evitare disposizioni formulate in modo complicato si è reso necessario cambiare anche la denominazione «organizzazione di genitori diurni»; nell'AP-2010 la nuova denominazione è «servizio di collocamento presso genitori diurni». Dai paragoni effettuati con i Paesi limitrofi è emerso che le attività di un servizio di collocamento presso genitori diurni o genitori affidatari corrispondono ampiamente a quelle svolte rispettivamente dalle organizzazioni di genitori diurni e dalle organizzazioni preposte al collocamento.

2.8.2 Servizi di collocamento presso genitori diurni e genitori affidatari

L'AP-2010 pone esigenze molto elevate ai servizi di collocamento presso genitori affidatari e ora anche ai servizi di collocamento presso genitori diurni, conferendo loro tuttavia anche i diritti necessari. Ricevono un'autorizzazione soltanto se sia il direttore sia i collaboratori dispongono di un'adeguata formazione e di esperienza pratica nel settore dell'accudimento extrafamiliare di minori. Con la domanda devono inoltre essere inoltrati diversi progetti. L'autorità che concede l'autorizzazione deve poter giudicare se l'organizzazione richiedente sia in grado di cercare genitori diurni o affidatari, di accertarsi coscienziosamente della situazione di questi ultimi ed eventualmente di sorvegliarli, nonché di procurare posti per il caso concreto, ossia posti adatti alle esigenze del minore. Infatti, con il rilascio dell'autorizzazione, l'autorità cantonale delega determinate competenze al servizio interessato.

Per l'esame delle domande di autorizzazione di persone che intendono fungere da genitori diurni o affidatari e per la vigilanza su questi ultimi, le autorità cantonali possono ricorrere ai servizi di collocamento presso genitori diurni o affidatari, riducendo in tal modo il proprio lavoro. Infatti, le autorità cantonali possono esaminare con una procedura semplificata le domande già esaminate dai servizi di collocamento presso genitori diurni o affidatari (cfr. art. 11 cpv. 3). Inoltre, il lavoro delle autorità cantonali che hanno concordato per contratto la collaborazione con un servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari si riduce anche nella misura in cui ricorrono a tale servizio per eseguire la vigilanza (cfr. art. 62 cpv. 4). Il servizio di collocamento presso genitori diurni o genitori affidatari svolge anche l'accertamento concreto dell'idoneità, ossia accerta che un determinato minore possa essere accudito da una determinata persona (cosiddetto «matching»). Infine, il servizio svolge una funzione di accompagnamento e sostegno, mentre il rapporto di accudimento concreto continua a essere sorvegliato dalla persona (p. es. i genitori) o dall'autorità che ha deciso il collocamento (cfr. art. 3 cpv. 4).

Assumendosi compiti così vari, i servizi di collocamento presso genitori diurni o genitori affidatari autorizzati sgraveranno notevolmente l'autorità centrale del Cantone o l'autorità competente per l'accudimento diurno di cui all'articolo 3 capoverso 2 nonché l'autorità competente per il collocamento.

In caso di collocamento effettuato per decisione di un'autorità (art. 74 cpv. 5), un servizio di collocamento presso genitori affidatari che offre anche posti per l'accudimento all'estero deve rispettare le disposizioni sul collocamento di minori all'estero.

2.8.3 Intermediari

L'AP-2009 esentava la semplice attività di mediazione dall'obbligo di autorizzazione, ma allo stesso tempo la limitava alla mediazione di posti per l'accudimento in Svizzera presso famiglie o strutture autorizzate e soggette a vigilanza (art. 8 cpv. 1 lett. d AP-2009). Durante la procedura di consultazione tale disciplinamento era stato criticato, perché ritenuto insufficiente. L'AP-2010 prevede pertanto un obbligo di comunicazione per gli intermediari (art. 58 segg.) e li subordina a una vigilanza (art. 66). La mediazione di posti per l'accudimento diurno non è soggetta all'obbligo di comunicazione. Viste le problematiche cui è legata, la mediazione di posti all'estero è riservata esclusivamente, come già nell'AP-2009, ai servizi di collocamento presso genitori affidatari. Di conseguenza, la persona o organizzazione che intende estendere la propria attività di mediazione anche all'estero deve chiedere un'autorizzazione come servizio di collocamento presso genitori affidatari. 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 un tale servizio offrono maggiori garanzie per il rispetto delle disposizioni legali.

L'accertamento individuale dell'idoneità, ovvero il cosiddetto «matching» che stabilisce se un minore è adatto per essere collocato in un determinato posto per l'accudimento, non rientra nell'ambito di attività degli intermediari. Questo compito è infatti riservato a chi decide il collocamento e ne è quindi responsabile. Se l'autorità di protezione dei minori o i genitori si rivolgono a un intermediario per la ricerca di posti di accudimento, restano comunque responsabili per l'idoneità di tali posti in relazione alle esigenze del minore da collocare. Devono inoltre seguire il rapporto di accudimento individuale ed esercitare la vigilanza su tale rapporto. Dal momento che l'attività di mediazione è permessa soltanto in riferimento a genitori affidatari e strutture autorizzate e soggetti a vigilanza, l'intermediario non procurerà posti per l'accudimento non autorizzati e/o non soggetti a vigilanza, perché ciò sarebbe contrario ai suoi interessi.

2.9 Diritti e doveri

2.9.1 In generale

L'attuale OAMin riporta in diversi articoli i doveri, in particolare dei genitori affilianti e degli istituti, menzionandone tuttavia raramente i diritti.

Per garantire che l'accudimento di minori risponda in tutti i Cantoni a determinati standard minimi, il capitolo 3 dell'AP-2010 riporta i diritti e i doveri delle diverse persone coinvolte in un rapporto di accudimento. Si tratta anzitutto dei destinatari dell'OAMi (genitori diurni, genitori affidatari, strutture, servizi di collocamento presso genitori diurni o affidatari e intermediari), ma anche dell'autorità che rilascia le autorizzazioni ed esercita la vigilanza, i cui diritti e doveri sono riportati nei capitoli di riferimento.

2.9.2 Contratto di accudimento

Nell'OAMin attualmente in vigore il contratto di accudimento non è disciplinato ed è citato soltanto nella sezione relativa alle disposizioni generali (art. 3 cpv. 2 lett. b OAMin). Oggi tuttavia la stipula di un contratto di accudimento scritto è da considerarsi assolutamente necessaria. La forma scritta non è una condizione di validità del contratto, che può essere concluso anche oralmente, tuttavia serve a garantire che le parti interessate da un rapporto di accudimento (genitori biologici, genitori incaricati dell'accudimento, strutture e autorità) siano d'accordo sui principali aspetti di tale rapporto e che tutte le persone che ne sono interessate conoscano precisamente i propri diritti e doveri. Per garantire in tutti i Cantoni il rispetto degli standard minimi nel settore dell'accudimento di minori, l'AP-2010, a differenza dell'AP-2009, prevede l'obbligo di stipulare un tale contratto soltanto per i rapporti di accudimento soggetti ad autorizzazione.

2.9.3 Competenze specialistiche, formazione e perfezionamento

L'esigenza della società odierna di un perfezionamento professionale continuo riguarda anche l'accudimento extrafamiliare di minori. Per questo motivo, l'avamprogetto prevede un adeguato perfezionamento non solo per gli operatori istituzionali (da cui a ragione possono

essere pretesi maggiori requisiti concernenti la formazione e il perfezionamento), bensì anche per i genitori diurni e affidatari soggetti all'obbligo di autorizzazione, tenendo conto delle loro qualifiche, esperienze e dei requisiti che devono adempiere. Questo non significa che tutte le mamme diurne o affidatarie soggette all'obbligo di autorizzazione debbano disporre di una formazione pedagogica, poiché si tratterebbe di una richiesta sproporzionata. Tuttavia, nel caso di minori il cui sviluppo è in pericolo o che richiedono una protezione o un accudimento particolare a causa della loro situazione familiare o di altre circostanze, è necessario pretendere dalle persone incaricate dell'accudimento più conoscenze e capacità di quelle necessarie per l'accudimento di minori in generale. Del resto, l'accudimento di minori con esigenze particolari richiede anche un impegno maggiore, per cui per il bene e nell'interesse dei minori è giustificato tener conto di questo aspetto nel fissare il numero massimo di posti per l'accudimento che possono essere offerti in una famiglia o in una struttura.

2.9.4 Diritti e doveri di genitori diurni e affidatari, strutture, servizi di collocamento presso genitori diurni o affidatari e intermediari

Gli obblighi dei fornitori di prestazioni di professione sono fondamentalmente più estesi rispetto a quelli dei genitori diurni o affidatari. Le strutture a tempo pieno e i servizi di collocamento presso genitori affidatari devono ad esempio assicurare che i minori da loro accuditi o per cui hanno procurato un posto e di cui accompagnano il rapporto di accudimento siano informati dei propri diritti e sentiti in caso di decisioni importanti. I minori devono anche sapere a chi rivolgersi se hanno bisogno di aiuto. Per i genitori affidatari tali obblighi valgono soltanto se i minori sono collocati presso di loro per decisione di un'autorità. Inoltre, per ogni minore accudito gli operatori professionisti devono allestire una documentazione sul suo sviluppo e sugli avvenimenti e le decisioni importanti che lo riguardano. L'obiettivo è di permettere una certa trasparenza, garantire la comprensione delle decisioni prese e creare una base per decisioni o modi di procedere futuri. Proprio perché nel caso dei servizi di collocamento presso genitori affidatari i Cantoni hanno la possibilità di delegare compiti a fornitori di prestazioni privati, occorre garantire che tali compiti siano svolti con la necessaria professionalità. È quindi giustificato che i direttori e i collaboratori di tali organizzazioni debbano soddisfare requisiti elevati e che le organizzazioni stesse debbano ottemperare a obblighi più estesi.

2.10 Relazioni internazionali

2.10.1 Collocamento all'estero in seguito a misure di protezione dei minori

Occasionalmente i minori vengono collocati 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 all'estero non sono tuttavia soggetti all'obbligo di autorizzazione o alla vigilanza svizzeri. Ciò nonostante è necessario assicurare che i minori sistemati all'estero ricevano un accudimento simile a quello previsto dal diritto svizzero. L'accoglimento di minori, soprattutto in situazioni di crisi, non deve essere permesso a famiglie o a strutture qualsiasi, di cui non sia stata adeguatamente accertata la situazione o che non siano soggette a vigilanza. Per questo motivo l'AP-2010 fissa chiaramente i requisiti per i posti per l'accudimento all'estero in caso di collocamento di minori per decisione di un'autorità nell'ambito di misure di protezione del minore. In questi casi è consentito collocare minori all'estero soltanto in posti per l'accudimento 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 alle esigenze dei minori accolti. Collocare minori in famiglie o strutture che non sono in grado di soddisfare le loro esigenze o non riescono a fornire un adeguato accudimento non soltanto andrebbe a scapito dei minori stessi, ma non produrrebbe nemmeno i risultati sperati. Occorre inoltre osservare i requisiti risultanti dalla Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996⁵ sulla protezione dei minori (art. 74). L'autorità di protezione dei minori deve pertanto contattare l'autorità centrale del Cantone competente secondo la legge federale del 21 dicembre 2007⁶ sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (LF-RMA), informandola delle proprie intenzioni. Tale autorità centrale contatta a sua volta l'autorità competente dello Stato in cui deve essere collocato il minore e le trasmette un rapporto su quest'ultimo, in cui motiva anche la decisione di collocamento. Il collocamento all'estero può essere eseguito soltanto previa autorizzazione dell'autorità estera.

I genitori che affidano i loro figli a strutture o altre persone addette all'accudimento all'estero non devono invece adempiere tali obblighi, essendo la responsabilità di tale collocamento di loro esclusiva competenza.

2.10.2 Arrivo dall'estero o trasferimento all'estero di famiglie incaricate dell'accudimento

Vista la mobilità della società su scala 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.

I genitori affidatari con domicilio all'estero sono soggetti all'obbligo di autorizzazione non appena si trasferiscono in Svizzera con il minore che accudiscono. In linea di principio, è l'autorità competente del luogo di domicilio estero o il rappresentante legale del minore collocato a decidere se quest'ultimo può restare con i genitori affidatari e 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 accudimento è stato deciso dall'autorità, oppure una dichiarazione scritta dei genitori 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. L'autorità competente svizzera non può quindi rilasciare la propria autorizzazione senza il consenso dell'autorità estera o la dichiarazione del rappresentante legale del minore. Alla domanda deve inoltre essere allegata una dichiarazione che garantisce il mantenimento del minore straniero durante tutta la sua permanenza in Svizzera. La decisione finale sul trasferimento in Svizzera di un minore straniero fino a quel momento domiciliato all'estero spetta all'autorità cantonale competente in materia di migrazione. Di conseguenza, l'autorizzazione dell'autorità cantonale competente è valida soltanto se anche l'autorità cantonale competente in materia di migrazione ha dato il proprio nullaosta al trasferimento in Svizzera (art. 71 cpv. 3). In tale circostanza la considerazione del bene del minore non deve passare in secondo piano, poiché occorre presumere che vi siano motivi seri che hanno indotto a lasciare il minore presso la famiglia affidataria e a permettergli di trasferirsi

⁵ RS 0.211.231.011; FF 2007 2437

⁶ RS 211.222.32; FF 2007 2413

con quest'ultima nel nuovo luogo di domicilio. L'articolo 73 capoverso 4 ricorda all'autorità che prende la decisione la sua responsabilità in materia.

Se i genitori affidatari intendono trasferirsi all'estero insieme al minore che accudiscono, la competente autorità di protezione dei minori deve prima eseguire accertamenti su un'eventuale permanenza del minore nella famiglia. Pur essendo necessario evitare per quanto possibile il collocamento presso un'altra famiglia, poiché per i minori tali cambiamenti sono difficili da affrontare, occorre allo stesso tempo tenere presente che con il trasferimento all'estero dei genitori affidatari si rischia di troncarsi o rendere più difficili 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'AP-2010 elenca i principali motivi a giustificazione di una permanenza del minore presso la famiglia affidataria (art. 75 cpv. 3). La possibilità per il minore di trasferirsi all'estero insieme alla sua famiglia affidataria dipende in ultimo anche dalla decisione della competente autorità estera (art. 75 cpv. 4 in combinazione con l'art. 74 cpv. 4).

3. Basi legali

Il disciplinamento dell'accudimento extrafamiliare di minori si basa essenzialmente sulla competenza della Confederazione nell'ambito del diritto civile, sancita dall'articolo 122 Cost. A ciò si aggiungono l'articolo 11 (protezione dei fanciulli e degli adolescenti) e l'articolo 41 (obiettivi sociali).

La base legale dell'ordinanza sull'accudimento di minori è costituita dall'articolo 316 del Codice civile, il quale stabilisce che l'accoglimento di minori è soggetto ad autorizzazione e sottoposto a vigilanza. Per minore accudito non s'intende soltanto il minore accudito da terzi a tempo pieno per decisione di un'autorità, bensì in generale il minore accudito da terzi, indipendentemente da chi ha richiesto l'accudimento e dalla forma in cui viene eseguito⁷. Sono quindi contemplati sia i rapporti di accudimento diurno sia quelli a tempo pieno. L'emanazione di norme esecutive è delegata al Consiglio federale. Per quanto riguarda il diritto degli stranieri, l'OAMi si basa sull'articolo 30 capoverso 2 della legge federale del 16 dicembre 2005⁸ sugli stranieri.

Per il disciplinamento delle relazioni internazionali, l'AP-2010 si basa essenzialmente sulla Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996⁹ sulla protezione dei minori, soprattutto sull'articolo 33, nonché sulla legge federale del 21 dicembre 2007¹⁰ sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (LF-RMA), soprattutto sull'articolo 2.

⁷ FF 1974 II 1, pag. 90 segg.

⁸ RS 142.20

⁹ RS 0.211.231.011; FF 2007 2369; entrata in vigore il 1° luglio 2009

¹⁰ RS 211.222.32; FF 2007 2369; entrata in vigore il 1° luglio 2009

4. Rapporto con il diritto internazionale

4.1 Consiglio d'Europa: Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)

La CEDU non contiene disposizioni particolari su minori accuditi; i loro diritti sono tuttavia 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 1956¹¹ sull'esercizio dei diritti dei minori, che avrebbe permesso di statuire più chiaramente i diritti dei minori nelle legislazioni degli Stati contraenti.

4.2 Convenzioni dell'Aia

Per l'applicazione del diritto internazionale dei minori e le relative competenze sono di rilievo diverse convenzioni dell'Aia, istituite tra il 1956 e il 1996. Per il settore dell'accudimento extrafamiliare di minori e dell'adozione occorre menzionare le seguenti Convenzioni:

- Convenzione del 29 maggio 1993¹² sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (Convenzione dell'Aia sull'adozione, CAA);
- Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996¹³ 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).

Oltre a statuire i diritti dei minori, tutte le convenzioni si esprimono anche in merito alle competenze, al diritto applicabile e alla procedura. L'articolo 33 della Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori contiene una disposizione sul collocamento di minori in una famiglia affidataria o in un istituto di un altro Stato contraente.

4.3 ONU

Secondo la Convenzione del 20 novembre 1989¹⁴ 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 sottoposti a una vigilanza sufficiente (art. 3). Al minore è inoltre accordato il diritto di essere sentito (art. 12). Un articolo specifico è dedicato all'accudimento a tempo pieno di minori (art. 20): il minore accudito

¹¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=160&CM=8&DF=2/19/2009&CL=ENG>

¹² RS 0.211.221.311

¹³ RS 0.211.231.011; FF 2007 2369 segg.; entrata in vigore il 1° luglio 2009

¹⁴ RS 0.107

ha diritto ad una protezione e ad aiuti particolari dello Stato; inoltre, lo Stato è tenuto a garantire diverse forme di accudimento e ad assicurare che nella scelta del posto per l'accudimento si tenga debitamente conto dell'origine etnica, religiosa, culturale e linguistica del minore.

Il 20 novembre 2009 l'Assemblea generale dell'ONU ha emanato direttive per l'accudimento extrafamiliare di minori. Si tratta di standard da rispettare quando il minore non ha la possibilità di vivere nella famiglia di origine. In linea di principio questi standard si riferiscono pertanto ai rapporti di accudimento a tempo pieno.

5. Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

5.1 Per la Confederazione

Attualmente non esiste alcuna statistica nazionale completa sull'accudimento extrafamiliare di minori, nonostante l'attuale articolo 21 capoverso 3 dell'OAMin costituisca la base legale per tale possibilità. Nella prassi tuttavia l'articolo non è stato messo in atto. Dal 2001 l'Ufficio federale di statistica (UST) fornisce dati sul ricorso all'accudimento di minori complementare alla famiglia (accudimento diurno). Tuttavia l'UST deve ancora creare una statistica completa che includa anche il settore dell'accudimento a tempo pieno o ampliare quelle esistenti, a condizione che i dati vengano rilevati e trasmessi all'autorità cantonale competente. Per il rilevamento 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 di rilevamento (fase organizzativa e di sviluppo) e a circa 80 000 franchi all'anno per gli anni successivi (fase di analisi statistica).

Anche se non basta a garantire una migliore qualità dell'accudimento extrafamiliare di minori, la presenza di dati statistici è di notevole importanza. In particolare, tali dati potranno fungere da punto di riferimento per futuri adeguamenti. Il rilevamento di dati statistici è quindi assolutamente necessario.

5.2 Per i Cantoni

Come finora, l'esecuzione dell'OAMi è di competenza dei Cantoni. Mentre attualmente il rilascio di autorizzazioni e la vigilanza nel settore dell'accudimento extrafamiliare di minori sono gestiti da diversi uffici cantonali e comunali, in futuro questo compito dovrà essere svolto da un'unica autorità centrale cantonale. Occorrerà inoltre istituire un servizio specializzato cantonale, che dal punto di vista del personale potrebbe coincidere con l'autorità centrale cantonale (art. 4 cpv. 2). Inoltre, secondo l'articolo 4 i Cantoni devono svolgere diversi altri compiti.

D'altra parte i Cantoni non devono assumersi compiti 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 strutture trasferiscono ora questo compito all'autorità cantonale unica e di conseguenza ne vengono sgravati. Soltanto il rilascio dell'autorizzazione ai genitori diurni, ai servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari e la vigilanza sugli stessi comporta un onere maggiore; inoltre, i semplici intermediari saranno soggetti all'obbligo di comunicazione e di vigilanza. Tuttavia, delegando alcuni compiti ai servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari autorizzati, il lavoro dei Cantoni viene notevolmente alleggerito nel settore del rilascio dell'autorizzazione ai genitori diurni o affidatari e della vigilanza. Infine, rispetto all'AP-2009, i posti per l'accudimento pres-

so genitori diurni o affidatari soggetti ad autorizzazione previsti dall'AP-2010 sono nettamente diminuiti. Con l'inclusione nell'OAMi di nuovi requisiti per genitori diurni, servizi di collocamento presso genitori affidatari nonché intermediari aumenterà l'onere nel settore del rilascio delle autorizzazioni e della vigilanza. Occorre tuttavia considerare che soprattutto i genitori diurni soggetti all'obbligo di autorizzazione sono di solito collegati a un servizio di collocamento presso genitori diurni che in caso di delega dei compiti da parte dell'autorità cantonale (cfr. art. 11 cpv. 3 e art. 62 cpv. 4) può contribuire a sgravare notevolmente quest'ultima.

Nell'ambito della consultazione 2009 i Cantoni sono stati invitati a indicare l'onere supplementare che causerebbe l'applicazione dell'AP-2009 nei settori delle finanze e del personale. Undici Cantoni hanno stimato un onere finanziario supplementare tra i 200 000 e i 5 milioni di franchi e nove Cantoni prevedono tra 2 e 35 posti supplementari. 15 Cantoni non hanno potuto fornire informazioni dettagliate. Si prevede che con la riduzione delle offerte di accudimento soggette all'obbligo di autorizzazione diminuiranno anche le spese.

5.3 Per l'economia

Anche se la professionalizzazione dell'accudimento extrafamiliare di minori soggetto all'obbligo di autorizzazione comporta maggiori spese in particolare per le strutture, prevalgono i vantaggi. Oltre a garantire il bene del minore, un accudimento qualitativamente elevato è anche uno dei presupposti per permettere soprattutto alle donne di continuare a esercitare una professione, contribuendo in tal modo allo sviluppo dell'economia. Inoltre, per i minori accuditi da terzi a seguito di misure di protezione, un accudimento di qualità è un aiuto per affrontare le fasi critiche dello sviluppo e integrarsi nella società, nonché per sormontare eventuali traumi (dovuti a un accudimento 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 accudimento professionale di alta qualità e i possibili risparmi futuri non sono quantificabili. Tuttavia, il paragone con le conseguenze della violenza domestica permette di affermare che i vantaggi che ne deriveranno, sia sul piano sociale sia su quello personale, sono notevoli.

II. Commento alle singole disposizioni

1. L'ordinanza sull'accudimento extrafamiliare di minori

1.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

L'OAMi disciplina i requisiti per l'accudimento extrafamiliare di minori. L'accudimento è extrafamiliare quando il minore viene accudito al di fuori della casa dei genitori. L'età del minore è determinante soltanto nell'ambito dell'accudimento diurno. I destinatari dell'OAMi non sono più solo i fornitori di prestazioni esistenti, ossia i genitori diurni, i genitori affidatari e le strutture, ma anche le organizzazioni che collaborano con i genitori diurni o affidatari sulla base di un contratto, procurano posti per l'accudimento e seguono i rispettivi rapporti di accudimento fornendo il proprio sostegno: si tratta dei cosiddetti servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari.

La semplice attività di mediazione (segnalazione di un posto per l'accudimento in strutture o presso genitori affidatari autorizzati e soggiacenti a vigilanza), che sottostà solo all'obbligo di comunicazione, è oggetto di disciplinamento soltanto marginalmente.

Art. 2 Definizioni

La disposizione riporta le definizioni di una serie di termini rilevanti per stabilire in quali casi sussiste l'obbligo di autorizzazione.

Accudimento diurno

- Per *posto per l'accudimento diurno* nell'AP-2010 s'intende un'offerta di accudimento di minori al di sotto dei 16 anni nel corso della giornata, per più di 10 ore a settimana e più di 12 settimane all'anno. Di conseguenza, chi accudisce un minore meno di 10 ore alla settimana non sottostà all'obbligo di autorizzazione nemmeno se svolge tale attività per più di 12 settimane all'anno. Analogamente, non si parla ancora di un posto per l'accudimento diurno ai sensi dell'OAMi, se l'accudimento comporta più di 10 ore alla settimana, ma non supera la durata di 12 settimane all'anno. A differenza dell'AP-2009, le ore settimanali minime vengono abbassate da 20 a 10, poiché con l'introduzione del criterio del compenso l'obbligo di autorizzazione è fondamentalmente legato all'esercizio di un'attività lucrativa. Esso riguarda pertanto principalmente l'accudimento diurno più o meno professionale e non l'accudimento fornito sotto forma di favore. Di conseguenza, i requisiti di qualità previsti dall'OAMi sono applicabili già a partire da una soglia di 10 ore settimanali.

L'obbligo di autorizzazione è previsto soltanto per l'accudimento di minori al di sotto dei 16 anni poiché, in particolare se il minore è accudito da genitori diurni, la necessità di protezione diminuisce con il progredire dell'età. 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'accudimento di minori al di sopra dei 16 anni da parte di genitori diurni è un fenomeno piuttosto raro. Assoggettare all'obbligo di autorizzazione i rari rapporti di accudimento tra genitori diurni e minori al di sopra dei 16 anni sarebbe quindi sproporzionato.

- Per *genitori diurni* ai sensi dell'OAMi s'intendono persone che, dietro compenso, offrono un determinato numero di posti per l'accudimento diurno. Le disposizioni concernenti i

genitori diurni e quindi l'obbligo di autorizzazione sono pertanto applicabili a chiunque accudisca minori per 10 ore settimanali e per più di 12 settimane consecutive o più di 12 settimane complessive all'anno, di regola non offra più di quattro posti per l'accudimento diurno dietro compenso (art. 16 cpv. 1) e inoltre non possa far valere alcun motivo di esenzione ai sensi dell'articolo 7. Per quanto concerne il numero dei posti per l'accudimento diurno sono previste alcune deroghe (cfr. art. 16 cpv. 3).

- Le *strutture diurne* comprendono strutture quali l'asilo nido, il doposcuola, il centro diurno per l'accoglienza di bambini, il servizio mensa e l'accudimento di minori prima o dopo l'orario scolastico. Non è possibile stilare un elenco esaustivo, poiché esistono forme di accudimento molto diverse per un notevole numero di minori e anche perché ne nasceranno altre ancora. Per strutture diurne ai sensi dell'OAMi s'intendono strutture che, dietro compenso, offrono un numero di posti per l'accudimento diurno superiore ai quattro previsti in linea di principio per i genitori diurni (art. 16 cpv. 1); se l'accudimento è offerto per più di 10 ore alla settimana e più di 12 settimane all'anno, a tali strutture sono applicabili le disposizioni concernenti le strutture diurne ed è necessaria una pertinente autorizzazione (deroghe: art. 16 cpv. 3). Chi gestisce una struttura diurna per sostenere le madri lavoratrici soltanto durante le vacanze scolastiche estive non è pertanto soggetto all'obbligo di autorizzazione.
- Il *compenso* non è teso a rimborsare le spese sostenute dai genitori diurni o affidatari, dalle strutture o dai servizi, ma rappresenta una retribuzione finanziaria o in altra forma oppure una compensazione mediante prestazioni proprie dell'accudimento o della mediazione di posti. Le prestazioni di entrambe le parti devono quindi essere in un rapporto di scambio reciproco.

Accudimento a tempo pieno

- Per *posto per l'accudimento a tempo pieno* s'intende un'offerta per l'accudimento di minori per più di tre giorni e tre notti a settimana, e ciò per più di quattro settimane consecutive o più di dieci settimane nel corso dell'anno. Come per l'accudimento diurno, la durata massima per l'accudimento a tempo pieno senza obbligo di autorizzazione non può essere elusa tramite interruzioni intenzionali dopo un periodo di quattro settimane. Contrariamente all'accudimento diurno, non è invece necessario distinguere tra un servizio di accudimento fornito a titolo gratuito o dietro compenso. Inoltre, a differenza di quanto sancito dal diritto vigente e previsto per l'accudimento diurno, non è più fissato un limite d'età. Un accudimento a tempo pieno è infatti molto più incisivo per il minore rispetto a un accudimento diurno e quindi l'accertamento della situazione e la vigilanza esercitata su tali posti per l'accudimento assumono maggiore importanza. Nonostante le condizioni un po' più severe rispetto all'accudimento diurno, è garantito che l'accudimento sporadico presso conoscenti possa essere svolto senza autorizzazione. Non è per esempio necessaria alcuna autorizzazione se una conoscente accudisce un minore durante il giorno e la notte per quattro settimane consecutive o per dieci settimane nel corso di un anno mentre i genitori sono assenti per lavoro.
- Per *genitori affidatari* ai sensi dell'OAMi s'intendono persone che, dietro compenso o a titolo gratuito, offrono un determinato numero di posti per l'accudimento a tempo pieno. Le disposizioni concernenti i genitori affidatari e, di conseguenza, l'obbligo di autorizzazione sono quindi applicabili a chiunque accudisca minori per più di tre giorni e tre notti alla settimana, e ciò per più di quattro settimane consecutive o più di dieci settimane complessive all'anno, di regola non offra più di tre posti per l'accudimento a tempo pieno

dietro compenso o a titolo gratuito (art. 23 cpv. 1) e inoltre non possa far valere alcun motivo di esenzione ai sensi dell'articolo 7. L'ordinanza prevede deroghe al numero di posti per l'accudimento a tempo pieno offerti (cfr. art. 23 cpv. 3).

- Per *strutture a tempo pieno* s'intendono principalmente gli istituti che ospitano un numero consistente di minori solitamente per un lungo periodo sia di giorno sia di notte. Chi gestisce una struttura a tempo pieno e intende offrire più di tre posti per l'accudimento a tempo pieno sottostà alle pertinenti disposizioni (deroghe previste all'art. 23 cpv. 3).

Servizi di collocamento presso genitori diurni e genitori affidatari

Si tratta di organizzazioni che procurano posti per l'accudimento presso genitori diurni o affidatari autorizzati, con cui concludono un contratto di collaborazione. Inoltre, tali organizzazioni forniscono anche diversi servizi per assicurare il bene del minore e dei suoi genitori diurni o affidatari. L'AP-2010 prevede che queste organizzazioni dispongano di conoscenze specifiche in materia e soddisfino requisiti severi. In compenso ottengono il diritto di reclutare autonomamente i genitori diurni o affidatari, esaminare la loro domanda e presentare alle autorità cantonali competenti la richiesta di rilascio dell'autorizzazione.

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

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. È importante che i membri di quest'autorità dispongano di una formazione adeguata e dell'esperienza necessaria per valutare l'idoneità dei futuri genitori diurni e affidatari, delle strutture e dei servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari.

Nella consapevolezza che taluni Cantoni si sono organizzati diversamente per l'accudimento diurno, la disposizione prevede che la competenza per il rilascio dell'autorizzazione e la vigilanza su genitori diurni, strutture diurne e servizi di collocamento presso genitori diurni possa essere affidata a un'altra autorità idonea (cpv. 2).

L'autorità cantonale è competente per i genitori diurni o affidatari domiciliati nel Cantone e per le strutture, i servizi di collocamento presso genitori diurni o affidatari oppure gli intermediari con sede o domicilio (se non si tratta di persone giuridiche) nel Cantone (cpv. 1 lett. a-c).

L'avamprogetto prevede l'istituzione di un'autorità centrale cantonale (cfr. n. 2.2) competente per il rilascio dell'autorizzazione e la vigilanza su genitori diurni, genitori affidatari, strutture e servizi di collocamento presso genitori diurni o affidatari nonché intermediari (questi ultimi sono interessati soltanto dalla vigilanza). Ne consegue una suddivisione delle competenze nell'ambito dell'accudimento extrafamiliare di minori: un'autorità centrale cantonale si occuperà degli accertamenti di base, del rilascio dell'autorizzazione nonché della vigilanza generale sul posto per l'accudimento, mentre i genitori, l'autorità competente per il collocamento o eventualmente il servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari saranno incaricati, nel caso concreto, di scegliere i genitori diurni, i genitori affidatari o la struttura (accertamento dell'idoneità individuale atto a stabilire l'affinità tra minore e genitori diurni o affidatari oppure struttura); dopo aver emesso la pertinente decisione, la persona o l'autorità che ha collocato il minore vigilerà invece sul rapporto di accudimento nel singolo caso. Lo scopo è di concentrare – come nel caso delle adozioni – le conoscenze specialistiche e le esperienze nell'ambito dell'accudimento extrafamiliare di minori presso un'unica autorità. Oltre a ciò que-

sta 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) nonché all'accompagnamento e alla vigilanza sul rapporto di accudimento concreto (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'AP-2010 statuisce l'obbligo per i Cantoni di adottare provvedimenti per garantire l'alta qualità dell'accudimento (cpv. 1), promuovendo in particolare il perfezionamento professionale e la consulenza alle persone incaricate dell'accudimento. Soprattutto i genitori affidatari accudiscono a tempo pieno perlopiù minori collocati sulla base di una decisione dell'autorità di protezione dei minori. L'accudimento di questo tipo di minori è spesso impegnativo 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 accudimento 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 per l'accudimento, in particolare a tempo pieno.

Secondo l'avamprogetto di consultazione i Cantoni designano un servizio specializzato che fornisce consulenza alle persone che accudiscono minori, in particolare ai genitori diurni e affidatari (cpv. 2). Questo compito potrebbe essere affidato all'autorità centrale cantonale. La disposizione prevede inoltre che i genitori che accudiscono minori ricevano il sostegno necessario anche nelle situazioni di crisi acuta, indipendentemente dal momento in cui queste insorgono. I Cantoni devono quindi assicurare che le persone incaricate dell'accudimento, in particolare i genitori affidatari, siano sostenute e aiutate anche al di fuori dei consueti orari di lavoro. A tal fine più Cantoni potrebbero istituire un servizio permanente comune o affidare questo compito a un ufficio al di fuori dell'amministrazione, ad esempio a un servizio di collocamento presso genitori affidatari.

Dal momento che possono fornire alle persone interessate informazioni sugli attori coinvolti nel loro territorio nell'affidamento di minori (persone, strutture e servizi), conformemente al capoverso 3 i Cantoni devono tenere pertinenti elenchi.

Il diritto vigente prevede già il diritto dei Cantoni di emanare disposizioni a tutela dei minori accuditi da terzi che vanno oltre quelle dell'OAMin (art. 3 cpv. 1 OAMin). Anche l'AP-2009 prevedeva questa possibilità (art. 4 cpv. 4 AP-2009). L'AP-2010 riprende questa disposizione (cpv. 4) modificandola leggermente, poiché, al fine di permettere una migliore comprensione, cita esplicitamente le possibilità che hanno i Cantoni. Questi ultimi possono per esempio introdurre un obbligo di autorizzazione generale anche per l'accudimento diurno di minori da parte di parenti e affini, prevedere requisiti più severi per le strutture diurne soggette all'obbligo di autorizzazione o anche sottoporre a tale obbligo i semplici intermediari.

1.2 Capitolo 2: Autorizzazione

1.2.1 Sezione 1: Disposizioni comuni

Art. 5 Principio

Le disposizioni vere e proprie sono precedute dall'affermazione del principio del bene del minore. Quest'ultimo va tenuto doppiamente in considerazione: da un punto di vista astratto, per giudicare se genitori diurni, genitori affidatari, strutture o servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari possano ottenere o mantenere l'autorizzazione; da un punto di vista più concreto, per valutare se, nel singolo caso, un rapporto di accudimento è giustificato o può essere proseguito. La disposizione è rivolta alle autorità che rilasciano autorizzazioni ed esercitano la vigilanza, ai genitori diurni, ai genitori affidatari, alle strutture che accolgono minori e ai servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari, che procurano posti e seguono i rapporti di accudimento fornendo il proprio sostegno.

Art. 6 Obbligo di autorizzazione

L'articolo 6 sancisce un obbligo di autorizzazione per l'accudimento extrafamiliare di minori e per la mediazione di posti per l'accudimento da parte di servizi qualificati di collocamento presso genitori diurni e affidatari, alle condizioni previste dall'OAMi. Sono quindi soggetti all'obbligo di autorizzazione:

1. secondo la lettera a:

- i genitori diurni ai sensi dell'articolo 2 lettera d, ovvero persone che, dietro compenso, accudiscono uno o più minori - distribuiti su più posti per l'accudimento diurno - per più di 10 ore alla settimana e per 12 settimane complessive all'anno e che non possono far valere alcun motivo di esenzione secondo l'articolo 7;
- i genitori affidatari ai sensi dell'articolo 2 lettera h, ovvero persone che, dietro compenso o a titolo gratuito, accudiscono uno o più minori - distribuiti su più posti per l'accudimento a tempo pieno - per più di tre giorni e tre notti alla settimana, e ciò per più di 4 settimane consecutive o 10 settimane complessive nel corso dell'anno, e che non possono far valere alcun motivo di esenzione secondo l'articolo 7;
- le strutture diurne ai sensi dell'articolo 2 lettera e che, dietro compenso, offrono di regola più di quattro posti per l'accudimento diurno per più 10 ore alla settimana, e ciò per più di 12 settimane all'anno, e che non possono far valere alcun motivo di esenzione secondo l'articolo 7;
- le strutture a tempo pieno ai sensi dell'articolo 2 lettera i, che di regola offrono, dietro compenso o a titolo gratuito, più di tre posti per l'accudimento a tempo pieno per più di 3 giorni e 3 notti alla settimana, e ciò per più di 4 settimane consecutive o più di 10 settimane complessive nel corso dell'anno, e che non possono far valere alcun motivo di esenzione secondo l'articolo 7;

2. secondo la lettera b: i servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari ai sensi dell'articolo 2 lettere f e j.

Secondo questa disposizione occorre ottenere l'autorizzazione *prima* dell'accoglimento di un minore o *prima* che un servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari avvii le sue attività.

I semplici intermediari non sono soggetti all'obbligo di autorizzazione, bensì soltanto all'obbligo di comunicazione e alla vigilanza (art. 58 e 66).

Per i collocamenti all'estero valgono inoltre disposizioni particolari (cfr. cap. 5 AP-OAMi).

Art. 7 Esenzione dall'obbligo di autorizzazione

La disposizione prevede una serie di motivi che esentano dall'obbligo di autorizzazione:

- la prima deroga (cpv. 1 lett. a n. 1 e 2) riguarda l'accudimento da parte di parenti e altre persone vicine ai genitori, indipendentemente dal fatto che la prestazione avvenga dietro compenso oppure a titolo gratuito. Per «persone vicine ai genitori» s'intendono gli amici stretti, come per esempio la madrina o il padrino. In questa cerchia non rientrano invece i semplici vicini o conoscenti. Per esempio, una madre diurna che appare subito simpatica e a cui i genitori danno del tu già dopo pochi incontri non può essere considerata una persona vicina ai genitori. Tuttavia, è possibile che nel corso degli anni si sviluppi un'amicizia stretta, per cui con il tempo la madre diurna potrebbe diventare una cara amica, che di conseguenza non necessita più dell'autorizzazione;
- sono esentati dall'obbligo di autorizzazione anche i servizi di accudimento dietro compenso organizzati dai genitori di diversi minori, a condizione che non sia necessario assumere terzi, poiché altrimenti il servizio di accudimento si trasformerebbe in una struttura diurna che fornisce le proprie prestazioni dietro compenso (cpv. 1 lett. b);
- come già previsto nel diritto vigente (art. 13 cpv. 2 lett. c OAMin), fatte salve eventuali disposizioni cantonali divergenti, sono esentati dall'obbligo di autorizzazione i campi di vacanza, che in ogni caso durano raramente più di quattro settimane (cpv. 1 lett. c);
- a seguito delle critiche avanzate nel corso della procedura di consultazione, la lettera d esenta esplicitamente dall'obbligo di autorizzazione chi si occupa dell'accudimento e della mediazione di posti nell'ambito di programmi di scambio o soggiorni alla pari. Rientrano in questa disposizione anche altre offerte simili, come per esempio un soggiorno settimanale di un apprendista minorenni presso una famiglia per poter dormire nelle vicinanze del proprio luogo di formazione;
- le ulteriori deroghe (cpv. 1 lett. e ed f) corrispondono a quelle già previste dal diritto vigente (art. 13 cpv. 2 lett. a e b OAMin).

Dalle definizioni dell'articolo 2 consegue inoltre che non è necessaria alcuna autorizzazione per:

- i genitori diurni e le strutture diurne che accudiscono minori a titolo gratuito;
- l'accudimento diurno fornito dietro compenso che non raggiunge la durata minima soggetta all'obbligo di autorizzazione, ovvero meno di 10 ore alla settimana o meno di 12 settimane all'anno;
- i genitori affidatari o le strutture a tempo pieno che accudiscono minori, dietro compenso o a titolo gratuito, per meno di tre giorni e tre notti alla settimana o meno di quattro settimane consecutive oppure dieci settimane complessive nel corso dell'anno.

Il capoverso 2 offre ai Cantoni la possibilità di prevedere ulteriori deroghe, sempreché l'accertamento dell'idoneità e la vigilanza restino garantiti. Tali deroghe sono quindi ammes-

se se una struttura speciale è già soggetta a un obbligo di autorizzazione e vigilanza, ad esempio in virtù della legislazione scolastica cantonale.

Art. 8 Collocamento per decisione di un'autorità

Anche le autorità possono sistemare i minori soltanto presso persone incaricate dell'accudimento o strutture che dispongano già di un'autorizzazione (cpv. 1). In questo modo è chiarito che non è ammessa la prassi attualmente molto diffusa secondo cui l'accertamento dell'idoneità dei genitori affidatari e il rilascio dell'autorizzazione avviene quando il minore è già stato accolto. In casi giustificati un minore può essere eccezionalmente affidato anche a qualcuno che non dispone ancora di un'autorizzazione (cpv. 2). Tali collocamenti eccezionali sono ammessi quando la situazione richiede che si agisca velocemente e, nonostante una ricerca esaustiva, non si riescono a trovare persone o strutture già in possesso di un'autorizzazione oppure nel caso di collocamenti previsti per pochi giorni. Gli addetti all'accudimento cui si ricorre ripetutamente come soluzione transitoria per collocamenti a breve termine sono invece soggetti all'obbligo di autorizzazione. Anche in queste situazioni eccezionali il bene del minore resta prioritario: in nessun caso deve essere collocato in un posto evidentemente o presumibilmente non adatto alle sue esigenze, per esempio perché le persone incaricate dell'accudimento non sono in grado di occuparsene per motivi di salute.

I collocamenti per decisione di un'autorità sono di solito la conseguenza di una revoca della custodia parentale a seguito di misure di protezione dei minori. Nel caso di minori da collocare per decisione di un'autorità, non ha importanza che la prestazione venga fornita dietro compenso o meno oppure che le persone incaricate dell'accudimento abbiano un determinato rapporto con i genitori. È invece fondamentale che l'autorità competente revochi la custodia parentale ogniqualvolta la situazione richieda un collocamento extrafamiliare, e che non si limiti a convincere o spingere i genitori ad acconsentire a tale collocamento.

Sono soggetti all'obbligo di autorizzazione anche gli interventi in situazioni di crisi, ovvero collocamenti time out o d'emergenza per decisione di un'autorità. Spesso queste forme di accudimento durano soltanto per un periodo limitato, ovvero per pochi giorni o settimane, e impongono requisiti severi agli addetti all'accudimento. Nella maggior parte dei casi, i minori in una situazione di crisi acuta necessitano di un accudimento speciale che mette rapidamente in difficoltà i genitori affidatari o anche le strutture sprovviste dei requisiti necessari.

Ai collocamenti in situazioni di crisi è legata una prassi attualmente molto diffusa secondo cui specialmente le strutture già in possesso di un'autorizzazione affidano i minori accuditi, ad esempio nell'ambito di un collocamento time out, a una famiglia o ad altre strutture in Svizzera o all'estero senza che queste dispongano di una pertinente autorizzazione. Il capoverso 3 precisa la situazione legale rispondendo a un'esigenza particolare delle cerchie interessate: già oggi, infatti, l'esternalizzazione dell'accudimento sarebbe soggetta all'obbligo di autorizzazione.

Art. 9 Divieto di accudimento

In tutti i casi in cui l'accudimento di minori non è soggetto all'obbligo di autorizzazione, sulla base dell'articolo 9 è possibile vietare l'accudimento sia diurno sia a tempo pieno se gli addetti all'accudimento non sono adatti o le condizioni sono manifestamente insufficienti. Questa disposizione, che ricorre anche nel diritto vigente (art. 1 cpv. 2 OAMin), concretizza la

protezione dei minori, rappresentando una sorta di ancora di salvezza o clausola di sicurezza che permette di intervenire nelle situazioni che pregiudicano il bene del minore.

Art. 10 Presentazione della domanda

Possono candidarsi come genitori diurni o affidatari 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 sia una coppia che convive, a prescindere dallo stato civile. Questo significa che si possono candidare come genitori diurni anche le coppie che vivono in concubinato o in un'unione domestica registrata. Per candidarsi come genitori affidatari è necessario attenersi anche alle disposizioni dell'articolo 25 capoverso 2: le coppie conviventi devono presentare una domanda congiunta. In casi motivati sono possibili deroghe, per esempio se il coniuge è durevolmente incapace di discernimento. Il diverso trattamento di genitori diurni e genitori affidatari è dovuto al fatto che l'accudimento diurno di un minore non incide (o incide soltanto marginalmente) sulla vita di una coppia, poiché solitamente solo uno dei due partner resta a casa e si occupa di accudire il minore. L'accudimento in una famiglia affidataria presuppone invece l'integrazione totale del minore accudito nella vita della famiglia, per cui non soltanto è necessario il consenso della persona che nel corso della settimana svolge un'attività professionale, ma deve anche essere accertato che tale persona sia adatta al ruolo di genitore affidatario.

Benché soltanto le persone fisiche possano ottenere l'autorizzazione per accudire minori in qualità di genitori diurni o affidatari, anche le persone giuridiche possono presentare una domanda di autorizzazione per una struttura o un servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari. Sono ammesse pure le società di persone, ad esempio una società in nome collettivo.

Art. 11 Esame della domanda

L'autorità cantonale deve eseguire un accertamento accurato della situazione del richiedente. Occorre anche valutare se i genitori diurni o affidatari, le strutture o i servizi di collocamento presso genitori diurni o affidatari siano adatti ad accudire minori con esigenze particolari o in situazioni di crisi o a procurare posti per tali minori nonché, nel caso dei servizi di collocamento, a seguire i rapporti di accudimento. L'accertamento serve a verificare se gli addetti all'accudimento siano in grado di affrontare tali problemi anche dal punto di vista specialistico e fornire un accudimento o eseguire degli accertamenti più esaustivi. 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'accudimento a tempo pieno, le autorità devono eseguire accertamenti molto accurati della situazione dei genitori affidatari e delle strutture 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 nuovo collocamento 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.

Per quanto riguarda i servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari, non è obbligatorio effettuare sopralluoghi sul posto, tanto più che nei locali di tali servizi non sono accuditi

minori. Tuttavia, potrebbe risultare opportuno conoscere personalmente i collaboratori del servizio 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, dopo il rilascio dell'autorizzazione a un servizio di collocamento presso genitori diurni e affidatari, l'autorità centrale cantonale può ricorrere a tale servizio per un esame preliminare delle domande di autorizzazione come genitori diurni o affidatari (cpv. 3) o per sostenerla nella vigilanza su genitori diurni o affidatari autorizzati (art. 62 cpv. 4), è necessario assicurare che tali compiti siano esercitati nel rispetto dell'OAMi, ossia nell'interesse dei minori accuditi. Per questo motivo, oltre all'accertamento della situazione, anche la successiva vigilanza su tali servizi deve essere svolta con grande accuratezza. Il ricorso ai servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari è giustificato soltanto se è garantita l'elevata qualità dell'accertamento e della vigilanza. Per poter effettuare un accertamento corretto della situazione, in particolare in riferimento a un servizio di collocamento presso genitori affidatari, anche i collaboratori dell'autorità cantonale devono quindi soddisfare requisiti elevati.

Il capoverso 3 autorizza l'autorità cantonale a esaminare mediante una procedura semplificata le richieste di rilascio di un'autorizzazione per genitori diurni o affidatari già esaminate dai rispettivi servizi di collocamento, nonché a rilasciare la pertinente autorizzazione. L'esame di richieste simili e la loro presentazione all'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione, rappresenta uno dei diritti connessi all'autorizzazione di un servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari (cfr. art. 50 lett. a). La possibilità di limitarsi a una procedura semplificata può sgravare notevolmente l'autorità cantonale. Tuttavia quest'ultima non può basarsi sulla richiesta e rilasciare l'autorizzazione nel quadro di una procedura semplificata se sussistono dubbi riguardo al risultato degli accertamenti svolti dal servizio di collocamento o addirittura riguardo ai richiedenti. In questo caso l'autorità cantonale deve sottoporre la domanda a un esame ordinario. Se riscontra una lacuna colmabile, la domanda può eventualmente essere rispedita al servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari, affinché quest'ultimo la corregga e/o la integri.

Art. 12 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 una struttura a tempo pieno o per un servizio di collocamento presso genitori affidatari. Rilascia l'autorizzazione per genitori diurni, strutture diurne o servizi di collocamento presso genitori diurni soltanto se il Cantone non ha affidato questo compito a un'altra autorità idonea (art. 3 cpv. 2). 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. Non li si può ad esempio rimproverare 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 (cpv. 2 lett. a). L'autorizzazione deve riportare anche indicazioni sui dati da trasmettere per le statistiche (cpv. 2 lett. b). Il capoverso 2 è applicabile anche agli intermediari soggetti all'obbligo di comunicazione (cpv. 3).

Art. 13 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. 41), le strutture (art. 47) e i servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari (art. 56), non appena si verificano cambiamenti essenziali della situazione che tangono le condizioni di rilascio dell'autorizzazione.

Art. 14 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 soltanto un ammonimento. 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'accudimento, a cui non rinunciano nemmeno dopo esortazione o dopo aver eventualmente frequentato un corso, il ritiro dell'autorizzazione rappresenta l'unica soluzione. Se si tratta di un addetto all'accudimento attivo in una struttura, si può chiedere che il colpevole sia licenziato; la minaccia di ritirare l'autorizzazione sarebbe tuttavia inevitabile qualora la struttura non si decidesse a licenziarlo.

Il ritiro dell'autorizzazione può anche rappresentare l'unica soluzione nel caso in cui la situazione dei genitori diurni o affidatari fosse cambiata 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 servizio di collocamento presso genitori affidatari omette di comunicare un grave comportamento abusivo, rilevante in termini penali, da parte di uno dei genitori affidatari, tale da mettere in questione la sua idoneità come persona incaricata dell'accudimento, si è in presenza di una grave violazione che legittima il ritiro dell'autorizzazione al servizio di collocamento.

Il ritiro dell'autorizzazione non presuppone una colpa. La decisione di rilasciare, prorogare o ritirare un'autorizzazione 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 comunque ritirata se le condizioni abitative non sono più adatte al bene dei figli naturali o dei minori accuditi.

Soprattutto quando si tratta dell'autorizzazione per una delle due forme di accudimento a tempo pieno, va tenuto conto del fatto che un ritiro comporta sempre un nuovo collocamento di uno o più minori, il che dovrebbe essere preso in considerazione soltanto in casi d'emergenza (cfr. cpv. 2). 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 servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari, l'autorità cantonale deve verificare se i genitori che hanno collaborato con tale servizio possono continuare ad accudire minori e, se sì, se possono eventualmente collaborare con un altro servizio oppure continuare ad esercitare la loro

attività in qualità di genitori diurni o affidatari indipendenti (cpv. 5). Una soluzione simile non sarebbe per esempio realizzabile se i genitori affidatari non soddisfacessero le condizioni per l'autorizzazione, ovvero se il servizio di collocamento presso genitori affidatari avesse ottenuto abusivamente l'autorizzazione con indicazioni errate. In un caso simile l'unica soluzione sarebbe il ritiro dell'autorizzazione anche ai genitori affidatari e di conseguenza un nuovo collocamento dei minori.

Se il ritiro dell'autorizzazione è inevitabile e se il bene del minore è seriamente minacciato, l'autorità cantonale informa la competente autorità di protezione dei minori, in modo che questa possa sistemarli immediatamente altrove (cpv. 4). Se non vi è fretta di collocare i minori in un'altra famiglia, l'autorità cantonale ne informa le persone e le autorità che hanno preso la decisione di collocamento, in modo che possano predisporre un nuovo collocamento (cpv. 3).

Art. 15 Revoca dell'autorizzazione

Nessun commento aggiuntivo.

1.2.2 Sezione 2: Genitori diurni

Art. 16 Numero di posti per l'accudimento diurno

Il numero dei posti per l'accudimento offerti è determinante per la distinzione tra l'accudimento in una struttura e quello presso genitori diurni. Fissando il numero massimo di posti per l'accudimento che i genitori diurni possono offrire, l'articolo 16 tiene conto della critica formulata dai Cantoni e dalle cerchie interessate nei confronti del diritto in vigore. I minori possono condividere un posto per l'accudimento diurno, ma soltanto se vengono accuditi consecutivamente e non contemporaneamente. Se i genitori diurni accolgono minori con esigenze particolari, che necessitano pertanto di un particolare accudimento, bisogna tenerne conto nel fissare il numero complessivo di posti per l'accudimento che i genitori diurni possono offrire (cpv. 2). In tal modo, si protegge la famiglia da un sovraccarico eccessivo tutelando nel contempo il bene dei minori accuditi.

Il capoverso 3 sancisce ora la possibilità, per l'autorità che rilascia l'autorizzazione, di concedere deroghe al numero massimo di posti per l'accudimento che possono essere offerti secondo il capoverso 1, se sono soddisfatte determinate condizioni.

Art. 17 Condizioni di autorizzazione

La disposizione stabilisce i requisiti minimi dei genitori diurni. Conformemente all'articolo 4 capoverso 4, i Cantoni possono fissare ulteriori requisiti, basandosi comunque sulla tutela del bene del minore. È quindi necessario valutare per esempio se le condizioni abitative o le capacità dei richiedenti sono adeguate per l'accudimento di minori: se si candidano come genitori diurni delle persone che risultano inadatte perché hanno già difficoltà con i propri figli o perché il casellario giudiziale riporta un'iscrizione incompatibile con l'attività di accudimento, l'autorizzazione non deve essere rilasciata (cpv. 1 lett. b). Lo stesso vale per i casi in cui l'accudimento di minori soggetto all'obbligo di autorizzazione metta in pericolo il bene dei propri figli o di eventuali altri minori accuditi senza obbligo di autorizzazione (cpv. 1 lett. c).

Ciò può essere il caso se per esempio i genitori diurni devono accudire un minore handicappato, che richiede un impegno molto particolare.

In generale non è necessaria alcuna formazione specifica per l'accudimento di minori da parte di genitori diurni; tuttavia, se il loro accudimento richiede requisiti particolari o se necessitano di una particolare protezione, ai genitori diurni possono essere domandate 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'accudimento di determinati minori.

Art. 18 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. 19 Autorizzazione

L'autorizzazione deve contenere tutte le indicazioni importanti per i futuri genitori diurni. Ne fanno parte anche i loro diritti e doveri (cfr. art. 12 cpv. 2). L'autorità che rilascia l'autorizzazione non deve semplicemente rimandare alle pertinenti disposizioni dell'OAMi (cap. 3), bensì è tenuta a elencare in modo preciso quali dati statistici vanno ad esempio trasmessi annualmente all'autorità designata dal Cantone (art. 78 cpv. 3). Nell'autorizzazione deve essere anche specificato il numero di posti per l'accudimento che i genitori diurni possono offrire; a tal fine l'autorità cantonale deve tenere conto in particolare del numero di minori già accuditi dai genitori diurni senza obbligo di autorizzazione. Se in un secondo momento risulta che la situazione è cambiata e che il numero fissato non è più adeguato alle circostanze, l'autorizzazione deve essere adattata (art. 13).

Riveste un'importanza significativa l'accoglimento di minori il cui accudimento richiede requisiti particolari, ad esempio i minori che presentano handicap fisici o mentali. Se già al momento dell'accertamento della situazione di un richiedente si verifica 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 l'accudimento di minori per cui non sono richiesti requisiti particolari, sarebbe quindi necessario soltanto nel caso dell'accoglimento di minori con esigenze particolari piuttosto rare: una situazione che di regola non è ipotizzabile.

Se i genitori diurni contravvengono all'autorizzazione, ad esempio offrendo più posti per l'accudimento oppure accogliendo minori di un'età diversa rispetto a quanto previsto, l'autorizzazione può essere ritirata, se sono fallite altre misure adottate.

1.2.3 Sezione 3: Strutture diurne

Art. 20 Condizioni di autorizzazione

In virtù dell'articolo 16 capoverso 1, chi intende offrire più di quattro posti per l'accudimento diurno sottostà alle disposizioni concernenti le strutture diurne, nella misura in cui non sia applicabile alcuna delle deroghe di cui all'articolo 16 capoverso 3. Visto il maggiore numero di posti per l'accudimento, le condizioni per la gestione di una struttura 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. Un progetto deve pertanto contenere le indicazioni principali sul tipo di attività (cfr. art. 21 lett. d). Delle condizioni di autorizzazione fa pure parte una base economica sicura (cpv. 1 lett. c). Infatti, non sarebbe logico rilasciare un'autorizzazione a una struttura diurna che non dispone di mezzi finanziari sufficienti.

Diversamente dai genitori diurni, il direttore di una struttura e i suoi collaboratori incaricati dell'accudimento devono disporre della formazione specialistica necessaria nonché di capacità pedagogiche adeguate. Anche nelle strutture diurne i minori hanno il diritto di essere accuditi da persone qualificate. La formazione ha un peso tanto maggiore quanti più sono i minori accuditi nella struttura e soprattutto se l'accudimento di alcuni di loro richiede requisiti particolari (cpv. 2). Non tutti gli addetti all'accudimento devono disporre delle stesse qualifiche, se non hanno funzioni di responsabilità. È sufficiente che la persona responsabile di un gruppo incaricato dell'accudimento abbia le qualifiche adeguate. Naturalmente tali requisiti sono richiesti soltanto ai collaboratori effettivamente addetti all'accudimento, non a eventuali altri collaboratori come giardinieri o donne delle pulizie. Oltre a possedere le qualifiche professionali necessarie, i collaboratori delle strutture diurne devono essere adatti all'accudimento di minori: un'eventuale registrazione nel casellario giudiziale potrebbe per esempio comprometterne l'idoneità (art. 21 lett. g).

Nell'ambito delle proprie competenze, i Cantoni precisano i requisiti necessari per la gestione di una struttura diurna (art. 81 cpv. 1 lett. a).

Art. 21 Domanda

Cfr. le spiegazioni all'articolo 18.

Art. 22 Autorizzazione

Questa disposizione corrisponde in linea di principio all'articolo 19. In più, la lettera c 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. 47 cpv. 2); infatti, quest'ultima è stata concessa in base alla documentazione e in alcuni casi è necessario adeguarla, conformemente all'articolo 13.

1.2.4 Sezione 4: Genitori affidatari

Art. 23 Numero di posti per l'accudimento a tempo pieno

I genitori affidatari possono offrire un posto per l'accudimento in meno rispetto ai genitori diurni. Tale differenza si spiega con il fatto che il rapporto di accudimento tra genitori affidata-

ri e minori accuditi è più intenso rispetto a quello dell'accudimento diurno. Infatti, nell'accudimento a tempo pieno i minori sono totalmente integrati nella vita familiare dei genitori affidatari, mentre nel caso di un accudimento diurno trascorrono solitamente soltanto la giornata presso i genitori diurni, ritornando dai propri genitori la sera e il fine settimana. Inoltre, l'accudimento a tempo pieno presso genitori affidatari è sovente una misura di protezione dei minori. Molti di questi minori necessitano di un accudimento particolare.

Analogamente all'articolo 16, anche l'articolo 23 prevede deroghe al numero di posti per l'accudimento che possono essere offerti, se sono soddisfatte determinate condizioni (cpv. 3).

Art. 24 Condizioni di autorizzazione

Questa disposizione corrisponde all'articolo 17. Tuttavia, a causa dell'accudimento spesso intenso e dell'integrazione dei minori accuditi 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'accudimento 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 i minori il cui accudimento richiede requisiti particolari è possibile rimandare alle spiegazioni dell'articolo 17 capoverso 2. È comunque necessario sottolineare che, vista l'intensità della maggior parte dei rapporti di accudimento e il fatto che in un gran numero di casi i minori vengono collocati presso genitori affidatari per decisione di un'autorità nell'ambito di misure di protezione dei minori, alle conoscenze specialistiche dei genitori affidatari devono essere poste esigenze più severe rispetto a quanto preteso dai genitori diurni.

Art. 25 Domanda

Cfr. le spiegazioni all'articolo 18.

Art. 26 Autorizzazione

Cfr. le spiegazioni all'articolo 19.

L'autorizzazione deve inoltre indicare le forme di accudimento per cui sono adatti i genitori affidatari (accudimento permanente, durante i fine settimana o le vacanze, in situazioni di crisi acuta o come famiglia di sostegno).

1.2.5 Sezione 5: Strutture a tempo pieno

Art. 27 Condizioni di autorizzazione

Nella misura in cui non vengano fatte valere deroghe conformemente all'articolo 23 capoverso 3, chi intende offrire più di tre posti per l'accudimento a tempo pieno sottostà alle disposizioni concernenti le strutture a tempo pieno (cfr. art. 23 cpv. 1). L'articolo 27 corrisponde all'articolo 20, ad eccezione di qualche punto; è pertanto possibile rimandare alle spiegazioni su tale articolo. La principale differenza risiede nelle conoscenze specialistiche di cui devono disporre gli addetti all'accudimento, che per le strutture a tempo pieno sono disciplinate in un'apposita disposizione.

Art. 28 Formazioni riconosciute

Diversamente da quanto richiesto alle strutture diurne, gli addetti all'accudimento in una struttura a tempo pieno devono soddisfare requisiti più severi in materia di formazione, perché l'intensità dei rapporti di accudimento è più elevata e inoltre spesso vengono accolti minori che hanno alle spalle una situazione familiare difficile (misure di protezione dei minori). 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 è adatta o meno per accudire minori in una struttura a tempo pieno. In particolare gli addetti all'accudimento che hanno concluso soltanto una formazione in un settore specialistico affine devono dimostrare di disporre di un'esperienza pratica sufficiente nell'accudimento e nell'educazione di minori (cpv. 1 lett. b). I requisiti posti alla formazione degli addetti all'accudimento corrispondono in linea di principio a quelli posti al personale che lavora negli istituti d'educazione per i quali la Confederazione versa sussidi d'esercizio¹⁵. Chi intende assumere la funzione di direttore in una struttura deve inoltre disporre della necessaria qualifica in ambito dirigenziale (cpv. 2).

Per quanto concerne il capoverso 4 è possibile rimandare alle spiegazioni all'articolo 20 capoverso 2. L'indicazione della quota di addetti all'accudimento che devono soddisfare i requisiti di formazione (cpv. 5 e 6) si basa su quanto previsto nelle Direttive quadro sui requisiti di qualità della Convenzione intercantonale per le istituzioni sociali (IVSE-Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen, n. 5.1 lett. b e 5.3)¹⁶.

Art. 29 Domanda

In linea di principio questa disposizione corrisponde all'articolo 21. Tuttavia, se ne discosta per il numero e l'entità dei progetti da presentare, visto che, rispetto alle strutture diurne, quelle a tempo pieno devono offrire forme di accudimento più complete. Inoltre, in molti casi le strutture a tempo pieno devono collaborare con i genitori dei minori accuditi (lett. e).

Art. 30 Autorizzazione

In linea di principio, è possibile rimandare alle spiegazioni all'articolo 22. Un'eccezione è rappresentata dalla lettera b, secondo cui l'autorizzazione deve indicare le forme di accudimento per cui è adatta la struttura (accudimento permanente, durante i fine settimana o le vacanze, servizio di sostegno, accudimento in situazioni di crisi acuta). Questa precisazione è logica, dal momento che tali collocamenti a tempo pieno, che sono perlopiù effettuati sulla base di misure di protezione dei minori, sono spesso inattesi e vanno effettuati in maniera rapida. Per questo motivo, è opportuno effettuare l'accertamento per tempo, in modo da assicurare che, se necessario, siano a disposizione strutture in grado di soddisfare diversi requisiti. Per quanto concerne le precisazioni sui diritti e sui doveri delle strutture a tempo pieno si può rimandare alle spiegazioni all'articolo 19.

¹⁵ Cfr. art. 3 dell'ordinanza del 21 novembre 2007 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (OPPM), RS 341.1.

¹⁶ Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) del 13.12.2002, disponibile (in tedesco e francese) al seguente indirizzo:
<http://www.sodk.ch/de/ueber-die-sodk/ivse/regelwerke.html>

1.2.6 Sezione 6: Servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari

Art. 31 Condizioni di autorizzazione

I servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari sono un tipo di struttura con unità di accudimento decentralizzate costituite rispettivamente dai genitori diurni e dai genitori affidatari. Tra i servizi e le unità di accudimento viene quindi concluso un contratto di collaborazione. Tale disposizione corrisponde dunque in linea di massima alle condizioni previste per le strutture diurne o a tempo pieno, con la differenza che i servizi di collocamento, non accudendo i minori direttamente, non devono soddisfare i requisiti connessi all'accudimento, quali il progetto pedagogico dettagliato, la grandezza dei locali o le prestazioni di pronto soccorso. Nell'ambito dell'accompagnamento dei rapporti di accudimento e del sostegno che forniscono ai genitori diurni e affidatari con cui collaborano, i servizi di collocamento sono anche tenuti a offrire loro possibilità di formazione e perfezionamento. Questo non significa che devono organizzare direttamente i corsi; possono anche incaricare altre istituzioni che dispongono di un'adeguata offerta di formazione.

Art. 32 Formazioni riconosciute

La disposizione corrisponde a grandi linee all'articolo 28; è pertanto possibile rimandare a tali spiegazioni. L'articolo 32 chiede conoscenze specifiche che vanno oltre a quelle richieste per le strutture a tempo pieno, dal momento che i collaboratori di un servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari devono anche disporre di sufficienti conoscenze teoriche e pratiche delle disposizioni dell'OAMi e di eventuali disposizioni cantonali in materia di accertamento dell'idoneità dei genitori diurni o affidatari richiedenti e di vigilanza su questi ultimi. Infatti, con il rilascio dell'autorizzazione ai servizi di collocamento presso genitori diurni o affidatari, l'autorità centrale cantonale può delegare a tali servizi compiti che in realtà sarebbero di sua competenza (cfr. art. 11 cpv. 3 e art. 62 cpv. 4). Pertanto, i servizi devono giustificare la fiducia dell'autorità fornendo i dati necessari. Almeno il direttore del servizio e i suoi collaboratori incaricati della scelta e della vigilanza sui genitori diurni e affidatari devono disporre di conoscenze ed esperienze pari a quelle dei collaboratori dell'autorità centrale cantonale che svolgono le medesime funzioni.

Come i genitori diurni, i genitori affidatari e le strutture, anche il direttore e i collaboratori dei servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari devono dimostrare di possedere le qualifiche professionali necessarie per procurare posti per minori il cui accudimento richiede requisiti particolari (cfr. le spiegazioni all'art. 20 cpv. 2).

Per i servizi di collocamento presso genitori diurni i Cantoni possono prevedere requisiti meno severi, a condizione che non venga messo in pericolo il bene del minore (cpv. 4).

Art. 33 Domanda

I requisiti che la domanda deve soddisfare sono diversi per i due tipi di servizio: i servizi di collocamento presso genitori affidatari devono presentare una domanda più esaustiva e dettagliata. Procurare posti a tempo pieno e seguirne i rapporti di accudimento è infatti più impegnativo rispetto alla stessa attività nel settore diurno. Le indicazioni richieste sono volte a certificare che il servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari sia in grado di svolgere, nel rispetto della legge e tenendo conto del bene dei minori da collocare, tutti i compiti che gli 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.

Art. 34 Autorizzazione

Questa disposizione corrisponde agli articoli 22 e 30, tranne per il contenuto dell'autorizzazione che riguarda l'ambito di attività del servizio di collocamento. Per quanto concerne le indicazioni sui diritti e sui doveri si può rinviare alle spiegazioni all'articolo 19.

1.3 Capitolo 3: Diritti e doveri

1.3.1 Sezione 1: Contratto di accudimento

Art. 35 Contenuto

Secondo l'AP-2010, un contratto di accudimento scritto è obbligatorio soltanto laddove il rapporto di accudimento sia soggetto all'obbligo di autorizzazione. Se un tale contratto non viene stipulato, l'autorizzazione è da ritenersi violata. Nel caso di rapporti di accudimento senza obbligo di autorizzazione le persone coinvolte sono libere di scegliere se stipulare o meno un contratto scritto (cfr. a questo proposito anche il n. 2.9.2).

La disposizione fornisce un elenco non esaustivo dei punti che sarebbe opportuno regolare in un contratto per evitare successivamente divergenze, problemi e controversie. È applicabile ai rapporti di accudimento sia diurni sia a tempo pieno.

Art. 36 Altri requisiti contrattuali per l'accudimento a tempo pieno

Questa disposizione elenca altri punti che vanno regolati nei contratti concernenti esclusivamente rapporti di accudimento a tempo pieno. Infatti, vista la complessità dell'accudimento a tempo pieno, è inevitabile che siano necessari ulteriori accordi contrattuali.

I dati che possono mutare velocemente vanno riportati preferibilmente in un allegato del contratto (cpv. 2). Sebbene questa disposizione disciplini i punti che vanno regolati nei contratti sui rapporti di accudimento a tempo pieno, nel caso di rapporti di accudimento diurno, le parti sono libere di prevedere un allegato al contratto che riporti le informazioni ritenute importanti.

1.3.2 Sezione 2: Genitori diurni e affidatari

Art. 37 Consulenza

I genitori diurni e affidatari che esercitano un'attività di accudimento soggetta all'obbligo di autorizzazione, 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 consulenza e sostegno nelle situazioni di crisi acuta, indipendentemente dal momento in cui si verificano (cfr. le spiegazioni all'art. 4 cpv. 2).

Art. 38 Corsi di perfezionamento

Aggiornarsi non significa che i genitori diurni e affidatari soggetti all'obbligo di autorizzazione debbano frequentare corsi di lunga durata o addirittura disporre di una formazione in ambito

pedagogico. Significa invece che devono aggiornarsi per essere in grado di svolgere ancora meglio il loro ruolo di persone incaricate dell'accudimento 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 o delle esperienze necessarie. Si pensi per esempio a minori accuditi 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 tenere adeguatamente conto della biografia del minore accolto o per acquisire altre capacità in relazione al rapporto di accudimento. 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 accudimento, ovvero se la mancata frequenza impedisce effettivamente lo sviluppo positivo del rapporto o il lavoro come genitori diurni o affidatari (cpv. 2).

Il corso introduttivo, di regola obbligatorio, che deve essere frequentato entro un anno dopo il rilascio dell'autorizzazione (cpv. 1), permette soprattutto ai futuri genitori diurni e affidatari che non hanno ancora esperienza in questo ambito, di farsi un'idea dell'attività pratica che sono chiamati a svolgere, sostenendoli quindi nei loro compiti. Infatti, nonostante le spiegazioni e le informazioni dettagliate, spesso sono diffuse opinioni che devono essere corrette con l'aiuto di esperti. L'accudimento di minori, soprattutto se fornito a tempo pieno, sviluppa 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. L'AP-2010 tiene conto delle critiche formulate nel corso della procedura di consultazione del 2009 prevedendo la possibilità per l'autorità cantonale di concedere deroghe alla frequenza del corso introduttivo se sussistono motivi importanti, in particolare se gli addetti all'accudimento hanno già sufficienti esperienze in materia, maturate sulla base della propria formazione o attività.

Art. 39 Doveri dei genitori affidatari nei confronti del minore accudito

Un collocamento presso terzi rappresenta un cambiamento radicale nella vita dei minori che devono essere allontanati dalla propria famiglia per decisione di un'autorità. Questa disposizione serve quindi ad assicurare che i minori vengano informati sui propri diritti e che possano rivolgersi a una persona di fiducia, se l'autorità che ha deciso il collocamento non avesse già provveduto a risolvere eventuali questioni. È anche importante che il minore partecipi, in maniera adeguata alla sua età, alle decisioni che lo riguardano.

Art. 40 Comunicazioni relative al minore

Questa disposizione disciplina l'obbligo di comunicazione dei genitori diurni e affidatari. Devono comunicare eventi importanti concernenti il rapporto di accudimento ai genitori del minore e, nel caso di collocamenti per decisione di un'autorità, alla persona o all'autorità che ha deciso il collocamento. Nel contratto di accudimento si possono eventualmente riportare informazioni più dettagliate sugli eventi che vanno comunicati. Naturalmente vanno informate soltanto le persone, le autorità e i servizi coinvolti nel singolo caso. Se l'accudimento è fornito su base volontaria e non per decisione di un'autorità o se non è stato nominato un curatore, non esiste alcuna autorità competente per il collocamento o persona incaricata della curatela da informare.

Art. 41 Comunicazione di cambiamenti importanti

La disposizione si riferisce agli articoli 16-19 (genitori diurni) e agli articoli 23-26 (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 della nascita di altri figli, oppure se non possono essere frequentati i corsi prescritti dall'autorità cantonale. Occorre però anche comunicare se i genitori affidatari disdicono il contratto di collaborazione con il pertinente servizio di collocamento e si mettono in proprio, anche perché ora in questi casi è possibile che la vigilanza debba essere esercitata in toto dall'autorità cantonale competente.

Il capoverso 2 obbliga inoltre i genitori diurni e affidatari che collaborano con un pertinente servizio di collocamento a comunicare anche a tale servizio gli eventi di cui al capoverso 1.

Art. 42 Trasmissione di dati statistici

L'autorizzazione deve precisare quali dati occorre trasmettere all'autorità competente (art. 78 cpv. 3); i genitori diurni e affidatari soggetti all'obbligo di autorizzazione devono trasmetterli ogni anno spontaneamente. L'autorità che rilascia l'autorizzazione deve informarli che l'elaborazione dei dati rilevati è anonima e non permette di risalire alla fonte.

1.3.3 Sezione 3: Strutture

Art. 43 Corsi di perfezionamento

A differenza dei genitori diurni e affidatari, cui è richiesto un aggiornamento adeguato alle circostanze, i direttori di strutture e i loro collaboratori incaricati dell'accudimento sono tenuti a frequentare corsi di perfezionamento. Inoltre, tali corsi devono essere riconosciuti dal Cantone. Le differenze rispetto all'articolo 38 sono giustificate dal fatto che a una struttura specializzata 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. 44 Elenchi

Le strutture diurne sono tenute a presentare, su richiesta dell'autorità di vigilanza, gli elenchi concernenti i minori da loro accuditi; le strutture a tempo pieno devono invece presentarli annualmente senza che l'autorità lo richieda (cpv. 1 e 2). Mentre gli elenchi delle strutture diurne devono riportare soltanto le informazioni fondamentali (cpv. 3), quelli delle strutture a tempo pieno devono fornire informazioni dettagliate (cpv. 4). Le seconde infatti accolgono spesso minori collocati in seguito a misure di protezione, i cui genitori solitamente non possono esercitare una funzione di vigilanza esterna. In questi casi, la vigilanza deve essere più severa e richiede dunque strumenti che permettano di valutare in modo più approfondito i rapporti di accudimento. 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. 45 Doveri delle strutture a tempo pieno in caso di collocamento deciso dalle autorità

Mentre nell'accudimento diurno il minore fa la spola tra la famiglia diurna o l'asilo e i propri genitori, in una struttura a tempo pieno, dove nella maggior parte dei casi è collocato per decisione di un'autorità, viene solitamente accudito per un lungo periodo di tempo sia di giorno sia di notte, a volte addirittura senza contatti con l'esterno. In tale situazione è molto importante che il minore non si senta in balia del sistema «struttura», e che gli addetti all'accudimento e il direttore della struttura rispettino il suo diritto di autodeterminazione. Il capoverso 1 elenca tre aspetti rilevanti di cui il minore accudito 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 della struttura. Tuttavia, se il minore ha persone di riferimento a cui rivolgersi in caso di necessità soltanto all'interno della struttura, potrebbe spesso sentirsi solo, poiché percepisce tali persone come parte del sistema e non come attori oggettivi e neutrali in cui poter avere piena fiducia. In questi casi per il minore potrebbe essere estremamente importante che la persona di fiducia sia esterna alla struttura. Le proposte del minore accudito 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 della struttura, il minore deve sapere come contattare il proprio curatore o l'autorità di protezione dei minori.

Il capoverso 2 disciplina i doveri delle strutture 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 in linea di principio l'autorità che decide il collocamento o il nuovo collocamento debba assicurarsi che il minore non sia lasciato solo dopo una tale decisione, sovente la struttura in cui questi ha passato già diversi anni conosce meglio le sue esigenze e può quindi sostenerlo adeguatamente in questo cambiamento. In ogni caso, la decisione non deve giungere inaspettata ed essere attuata a breve termine.

Il capoverso 2 lettera b sancisce una misura d'accompagnamento per la struttura: deve sostenere il minore accudito alla soglia della maggiore età se non è ancora in grado di provvedere al proprio sostentamento. Questa situazione è ormai molto frequente, dato che a 18 anni spesso 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 alle strutture, ai servizi di collocamento presso genitori affidatari (cfr. art. 54) o addirittura ai genitori affidatari stessi. Di questo problema dovrebbero occuparsi anzitutto la competente autorità di protezione dei minori oppure il curatore.

La documentazione personale di un minore accudito (cpv. 3) 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 informazioni sullo sviluppo del minore come pure sulle decisioni e sulle misure prese dagli addetti all'accudimento. 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 4 stabilisce chi può chiedere di consultare il fascicolo, mentre il capoverso 5 ne disciplina la durata di conservazione.

Art. 46 Comunicazioni relative al minore

Cfr. le spiegazioni all'articolo 40.

Art. 47 Comunicazione di cambiamenti importanti

La disposizione si riferisce agli eventi che incidono sulle condizioni di rilascio dell'autorizzazione, per esempio se la struttura non dispone più di sufficienti risorse finanziarie, i locali non sono più adeguati o gli addetti all'accudimento non sono più sufficienti.

Art. 48 Trasmissione di dati statistici

Cfr. le spiegazioni all'articolo 42.

1.3.4 Sezione 4: Servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari

Art. 49 Corsi di perfezionamento

Cfr. le spiegazioni all'articolo 43.

Art. 50 Domanda di autorizzazione, vigilanza su genitori diurni e affidatari

Con l'autorizzazione i servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari acquisiscono diritti particolari, ma devono ottemperare anche a determinati doveri (cfr. Parte generale, n. 2.8.2). Caratteristica principale di un tale servizio di collocamento è che in linea di principio sceglie autonomamente i genitori diurni o affidatari 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 diurni o affidatari ai quali è stata rilasciata un'autorizzazione cantonale e con cui ha concluso un contratto di collaborazione (cfr. art. 51 cpv. 1 lett. a e b), nella misura in cui tali compiti di vigilanza gli sono stati trasmessi dall'autorità cantonale (cfr. art. 62 cpv. 4 e art. 63). Per «autorità cantonale competente» alla quale va chiesto il rilascio dell'autorizzazione s'intende sempre quella del Cantone di domicilio dei futuri genitori diurni o affidatari. Il servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari può scegliere le persone incaricate dell'accudimento in tutta la Svizzera, collaborare con loro ed esercitare la propria vigilanza; ciò significa che il Cantone di domicilio dei genitori diurni e affidatari può essere diverso dal Cantone ove ha sede il rispettivo servizio di collocamento. L'autorizzazione tuttavia può essere rilasciata unicamente dall'autorità del Cantone di domicilio dei genitori diurni o affidatari (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. a).

Va da sé, e dunque non è necessaria una disposizione nell'OAMi, che i servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari possono collaborare con i genitori a cui le autorità cantonali competenti hanno già rilasciato un'autorizzazione nella procedura ordinaria, senza inoltrare una nuova domanda (art. 51 cpv. 1 lett. a); di riflesso, tali genitori diurni o affidatari

possono anche continuare a svolgere la propria attività di accudimento in modo indipendente nel caso in cui disdicano la propria collaborazione con il rispettivo servizio di collocamento (per quanto concerne l'obbligo di comunicazione, si vedano le spiegazioni all'art. 41). Ciò vale anche se i genitori diurni o affidatari hanno ottenuto l'autorizzazione attraverso il pertinente servizio.

Art. 51 Mediazione di posti per l'accudimento

Il capoverso 1 disciplina la mediazione di posti per l'accudimento, riprendendo il principio secondo cui possono essere procurati soltanto posti presso genitori diurni o affidatari se questi dispongono di un'autorizzazione rilasciata dall'autorità cantonale competente, hanno concluso un contratto di collaborazione con il rispettivo servizio di collocamento ed è stata verificata l'idoneità del singolo posto. Spetta al servizio di collocamento presso genitori diurni e affidatari di verificare l'adempimento di questi tre criteri per procurare un posto per l'accudimento.

Il capoverso 2 precisa che la decisione di collocamento non può venir presa autonomamente dal servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari, bensì che tale servizio deve fondarsi sulla decisione della persona o dell'autorità competente, a cui spetta pure la vigilanza sul singolo rapporto di accudimento (cfr. art. 3 cpv. 4). Il servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari deve provvedere a un contatto regolare con chi ha deciso il collocamento, al fine di garantire l'indispensabile scambio di informazioni.

Art. 52 Sostegno ai genitori diurni e affidatari

I genitori diurni o affidatari e il minore che questi accudiscono non devono essere lasciati soli. È piuttosto compito del servizio di collocamento presso i genitori diurni o affidatari di seguire il rapporto di accudimento in corso di sviluppo o già esistente, fornendo il proprio sostegno. Questo significa, tra le altre cose, che, in particolare nel caso di rapporti di accudimento a tempo pieno, il servizio di collocamento 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 le persone incaricate dell'accudimento gli chiedono aiuto. L'obbligo di sostenere i genitori diurni e affidatari e seguire il rapporto di accudimento costituisce il necessario corollario e dunque la conseguenza logica degli accertamenti dell'idoneità individuale (affinità tra minore e genitori diurni o affidatari). Serve anche a verificare la propria scelta e all'occorrenza a proporre un nuovo collocamento se il rapporto d'accudimento non si sviluppa come previsto.

Il servizio di collocamento competente deve anche occuparsi della necessaria formazione dei genitori diurni o affidatari con cui collabora (cfr. art. 31 lett. d). Tale obbligo va visto nel quadro delle competenze generali dei servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari nella collaborazione con i rispettivi genitori.

Art. 53 Elenchi

La disposizione corrisponde all'articolo 44.

Art. 54 Doveri dei servizi di collocamento presso genitori affidatari in caso di collocamento deciso dalle autorità

Cfr. le spiegazioni all'articolo 45.

Art. 55 Comunicazioni relative al minore

Cfr. le spiegazioni all'articolo 40.

Art. 56 Comunicazione di cambiamenti importanti

La disposizione si riferisce agli eventi che incidono sulle condizioni di rilascio dell'autorizzazione, per esempio se il servizio di collocamento presso genitori affidatari non dispone più di un numero sufficiente di collaboratori qualificati per esaminare le richieste di autorizzazione come genitori affidatari o per offrire sostegno ed esercitare la vigilanza sui genitori affidatari con cui tale servizio ha concluso un contratto di collaborazione.

Art. 57 Trasmissione dei dati statistici

Cfr. le spiegazioni all'articolo 42.

1.3.5 Sezione 5: Intermediari

Art. 58 Obbligo di comunicazione

Questa disposizione disciplina l'attività degli intermediari che, dietro compenso, si limitano a procurare posti per l'accudimento a tempo pieno senza seguire successivamente il rapporto di accudimento con il proprio sostegno e con altre prestazioni. Tali intermediari devono comunicare la propria attività all'autorità cantonale (cfr. anche art. 2 lett. k). Con questa disposizione l'AP-2010 tiene conto delle critiche formulate nel corso della procedura di consultazione del 2009 che chiedevano un maggiore controllo dell'attività degli intermediari. Gli intermediari che procurano soltanto posti per l'accudimento diurno non sono soggetti all'obbligo di comunicazione.

I Cantoni possono esercitare il loro diritto di prevedere ulteriori requisiti per gli intermediari, come per esempio l'obbligo di autorizzazione.

Art. 59 Posti per l'accudimento all'estero

Alla luce dei rischi che ne derivano, la mediazione di posti per l'accudimento a tempo pieno all'estero non è ammessa. Gli intermediari che intendessero procurare posti all'estero devono soddisfare i requisiti posti ai servizi di collocamento presso genitori affidatari e richiedere una pertinente autorizzazione.

Art. 60 Rapporto

Gli intermediari soggetti all'obbligo di comunicazione devono presentare ogni anno all'autorità cantonale un rapporto sulla loro attività di mediazione in cui vanno riportate le informazioni essenziali (cpv. 2).

Art. 61 Dati statistici

Come le strutture, le persone incaricate dell'accudimento e i servizi di collocamento soggetti all'obbligo di autorizzazione, anche gli intermediari soggetti all'obbligo di comunicazione devono trasmettere all'autorità designata dal Cantone (art. 78 cpv. 3) i dati statistici previsti dall'autorità cantonale (cfr. art. 12 cpv. 3).

1.4 Capitolo 4: Vigilanza

Art. 62 Vigilanza su genitori diurni, genitori affidatari e strutture

La disposizione prevede che i genitori diurni e le strutture diurne siano sottoposti ad almeno una visita ogni due anni, mentre per i genitori affidatari e le strutture a tempo pieno è prevista 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'accudimento dei minori, di cui devono essere in grado di valutare la situazione. 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'accudimento o delle strutture, è possibile effettuare una visita senza preavviso. Per verificare se sono ancora soddisfatte le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione (cpv. 2) è previsto anche un controllo regolare degli estratti del casellario giudiziale.

Il capoverso 3 si riferisce a minori collocati presso terzi per decisione di un'autorità. Nella maggior parte dei casi si tratta di rapporti di accudimento a tempo pieno. Tale disposizione è molto importante nella misura in cui le autorità cantonali esercitano innanzitutto la vigilanza sui genitori diurni, sui genitori affidatari e sulle strutture e non sul rapporto di accudimento individuale. La vigilanza sull'accudimento di un minore nel singolo caso resta piuttosto di competenza della persona o dell'autorità che ha deciso il collocamento (cfr. art. 3 cpv. 4). 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.

Il capoverso 4 disciplina la vigilanza su genitori diurni e affidatari che hanno concluso un contratto di collaborazione con un pertinente servizio di collocamento e che soggiacciono alla vigilanza da parte di tale servizio. Questa disposizione autorizza l'autorità cantonale competente a ridurre la propria attività di vigilanza proporzionalmente ai compiti trasferiti al servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari. Tuttavia, se il rapporto di vigilanza presentato dal servizio di collocamento presso genitori diurni o affidatari (cfr. art. 63 cpv. 2) dà adito a dubbi sulla sua correttezza oppure se pervengono diversi reclami nei confronti di determinati genitori diurni o affidatari, l'autorità cantonale non può più affidare i compiti di vigilanza a tale servizio, bensì deve assumerne il controllo totale. Se le persone incaricate dell'accudimento non hanno il proprio domicilio nello stesso Cantone in cui ha sede o domicilio il pertinente servizio di collocamento, l'autorità cantonale di vigilanza competente per tale

servizio non può svolgere la visita di controllo, ma deve incaricare l'autorità cantonale competente del Cantone di domicilio dei genitori diurni o affidatari.

Prima di ordinare come *ultima ratio* la chiusura di una struttura, l'autorità cantonale può anche sottoporla a una vigilanza particolare ed emanare disposizioni speciali a tal fine (cpv. 5). Si ricorre a tale possibilità quando i responsabili della struttura non sono temporaneamente in grado di colmare eventuali lacune riscontrate. Mediante questa misura è possibile tentare di mantenere in attività la struttura 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 la struttura viene chiusa. La disposizione non permette all'autorità cantonale di agire al posto delle persone responsabili della struttura. Tale disposizione si trova anche nel diritto vigente (art. 20 cpv. 2 OAMin).

Art. 63 Sostegno da parte dei servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari all'attività di vigilanza

I destinatari di questa disposizione sono i servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari che vigilano sui genitori diurni e affidatari con cui hanno concluso un contratto di collaborazione, nella misura in cui l'autorità cantonale abbia loro affidato compiti di vigilanza. Il rapporto sulla vigilanza, da redigere annualmente (cpv. 2), non verte sui rapporti di accudimento individuali bensì deve fornire una panoramica complessiva e particolareggiata dell'attività del servizio di collocamento e delle sue unità decentralizzate (genitori diurni e affidatari). Ne fanno parte le attività organizzate e i programmi d'accudimento o i nuovi servizi che vengono proposti per i minori accuditi e/o i genitori diurni o affidatari, come pure eventuali difficoltà che possono essere sorte in determinati ambiti. Il rapporto deve in particolare fornire dati dettagliati sulla vigilanza esercitata in vece dell'autorità cantonale competente sui genitori diurni e affidatari con cui il servizio ha concluso un contratto di collaborazione: deve riportare osservazioni sulla loro idoneità, indicare eventuali problemi riscontrati con le misure adottate per risolverli e il loro successo o fallimento, informare su eventuali nuovi collocamenti resisi necessari o anche contenere raccomandazioni in merito al ritiro dell'autorizzazione a determinati genitori diurni o affidatari. L'autorità cantonale di vigilanza può chiedere di consultare i verbali della vigilanza (cpv. 3). Il Cantone emana le disposizioni esecutive necessarie per l'attività di vigilanza, come previsto dall'articolo 81 capoverso 1 lettera d.

Art. 64 Vigilanza sui servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari

A differenza di quanto succede per i genitori incaricati dell'accudimento e le strutture, un sopralluogo nei locali dei servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari è utile soltanto fino a un certo punto, anche perché non è il luogo in cui vengono accuditi i minori. La vigilanza si limita perciò essenzialmente all'esame della documentazione presentata e, in particolare in riferimento ai servizi di collocamento presso genitori affidatari, ai contatti con le autorità che hanno deciso il collocamento che, a ragione del loro obbligo di vigilanza sul rapporto di accudimento nel singolo caso (art. 3 cpv. 4), possono fornire informazioni in base alle proprie osservazioni e al proprio grado di soddisfazione nei confronti del pertinente servizio di collocamento. Del resto, le autorità che hanno collocato i minori sono anche invitate a comunicare all'autorità cantonale eventuali lacune o violazioni riscontrate. Inoltre, il capover-

so 4 autorizza l'autorità di vigilanza a effettuare visite di controllo nella sede/domicilio o nelle eventuali succursali dei servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari oppure, se tali succursali si trovano in un altro Cantone, a farle svolgere all'autorità cantonale competente. Dal momento che con l'autorizzazione possono essere delegate ampie competenze ai servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari, la vigilanza va effettuata in modo particolarmente accurato e approfondito. Visto che di regola tali servizi svolgono la loro attività anche oltre le frontiere cantonali, se un'autorità ritira l'autorizzazione a un servizio di collocamento deve notificarlo anche alle altre autorità cantonali (art. 79 cpv. 4).

Art. 65 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 CP¹⁷ (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 riguardino un rapporto di accudimento 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 l'autorità di protezione dei minori. Se non è possibile evitare in altro modo un grave pericolo per il bene del minore, può toglierlo immediatamente alla famiglia o alla struttura che lo accudisce.

Per quanto concerne il capoverso 3 è ovvio che vanno informate soltanto le persone, le autorità e i servizi coinvolti nel singolo caso. Se l'accudimento è fornito su base volontaria e non per decisione di un'autorità o se non è stato nominato un curatore, non esiste un'autorità competente per il collocamento o una persona incaricata della curatela da informare.

Art. 66 Vigilanza sugli intermediari, divieto dell'attività di mediazione

Purché adempiano le pertinenti condizioni, i semplici intermediari non sono soggetti all'obbligo di autorizzazione, ma soggiacciono all'obbligo di comunicazione. Tale obbligo è collegato a sua volta alla vigilanza da parte dell'autorità cantonale, cui sono applicabili per analogia le disposizioni concernenti la vigilanza sui servizi di collocamento presso genitori diurni e genitori affidatari. Tuttavia, a differenza di quanto previsto per questi servizi, non è contemplato un ritiro dell'autorizzazione: se un intermediario non è in grado di eliminare eventuali lacune riscontrate, l'autorità di vigilanza è costretta a vietargli di continuare a svolgere la propria attività. In tal caso, deve notificare la propria decisione alle autorità degli altri Cantoni (art. 79 cpv. 4), che, pur non essendo tenute a vietare l'attività dell'intermediario sul proprio territorio, grazie alle informazioni ricevute possono tenerlo sotto controllo e vigilare con più attenzione sul suo operato.

Art. 67 Gratuità

La disposizione intende sgravare finanziariamente i genitori diurni e affidatari, il cui compenso sovente non è molto elevato, evitando di porre a loro carico le spese risultanti dall'attività di vigilanza, tuttavia soltanto nella misura in cui si sforzino di soddisfare i requisiti previsti. Le

¹⁷ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0).

spese per un aumento dell'attività di vigilanza provocato per negligenza grave o intenzionale e non giustificabile possono essere invece addebitate alle persone che le causano.

1.5 Capitolo 5: Relazioni internazionali

1.5.1 Sezione 1: Accudimento di minori con domicilio o luogo di dimora abituale all'estero da parte di genitori affidatari e strutture a tempo pieno in Svizzera

Art. 68 Accudimento da parte di persone con domicilio in Svizzera

La disposizione del capoverso 1 è stata ripresa, limitatamente all'accoglimento di minori stranieri, dal diritto in vigore (art. 6 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 accudirli. Si pensi tuttavia anche a situazioni analoghe a quelle contemplate dall'articolo 74, ovvero al collocamento in Svizzera di un minore con domicilio o luogo di dimora abituale all'estero deciso da un'autorità estera come collocamento time-out o per altri motivi. In linea di principio, analogamente ai casi di accudimento nell'ambito del territorio svizzero, l'autorizzazione si rende necessaria quando l'accudimento raggiunge l'intensità prevista nelle definizioni dell'articolo 2 e non è possibile far valere alcun motivo di esenzione ai sensi dell'articolo 7, oppure quando l'accudimento è disposto da un'autorità (art. 8). Non è quindi necessaria alcuna autorizzazione se genitori che vivono in Sudamerica affidano il proprio figlio ai nonni in Svizzera (motivo di esenzione ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. a n. 1). Tuttavia, se il minore è straniero, vanno rispettate le disposizioni del diritto degli stranieri.

Oltre alla domanda di rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 25, devono essere presentate anche due dichiarazioni scritte aggiuntive: la prima contiene la decisione motivata della competente autorità estera per il collocamento del minore in Svizzera (cpv. 2 lett. a), oppure, se il rapporto di accudimento non è istituito per decisione di un'autorità, il pertinente consenso del rappresentante legale del minore insieme al motivo del suo collocamento (cpv. 2 lett. b); la seconda attesta che il mantenimento del minore straniero è assicurato per la durata della permanenza in Svizzera (cpv. 3). Lo Stato non deve essere costretto a provvedere ai minori stranieri che le persone decidono di portare in Svizzera. Per quanto concerne questa forma speciale di accoglienza di minori con domicilio o luogo di dimora abituale all'estero, l'autorizzazione viene rilasciata con riferimento al minore e non alle persone che lo accudiscono. Per tale motivo i genitori affidatari che già dispongono di un'autorizzazione all'accudimento di minori devono comunque richiedere un'ulteriore autorizzazione se desiderano accogliere un minore dall'estero (cpv. 1).

In caso di mancato consenso dell'autorità estera o se per altri motivi sono necessarie ulteriori informazioni, il capoverso 4 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-RMA¹⁸). Se manca il consenso del rappresentante legale

¹⁸ 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).

(cpv. 2 lett. b) o la dichiarazione sul mantenimento (cpv. 3), i genitori affidatari rimangono le persone di riferimento dell'autorità cantonale.

Il capoverso 5 stabilisce che l'autorità di protezione dei minori competente vigila sui rapporti di accudimento istituiti per decisione di un'autorità. L'autorità cantonale a cui è stato comunicato l'arrivo del minore ai sensi dell'articolo 72 viene incaricata di inoltrare tale informazione alla competente autorità di protezione dei minori. In tal modo si garantisce che il singolo rapporto di accudimento sia sottoposto a vigilanza. Questo compito spetta alla competente autorità di protezione dei minori, anziché all'autorità estera originariamente competente.

Art. 69 Accudimento da parte di strutture a tempo pieno in Svizzera

Le autorità svizzere non sono le uniche a collocare minori in strutture a tempo pieno adeguate all'estero: è anche possibile che autorità estere collochino minori con domicilio o luogo di dimora abituale all'estero in strutture in Svizzera. Il nuovo articolo 69 disciplina ora questo caso in una disposizione apposita, che rimanda all'articolo 68 capoversi 2-5, applicabile per analogia. Anche le strutture a tempo pieno già in possesso di un'autorizzazione devono chiedere il consenso dell'autorità cantonale se intendono accogliere un minore con domicilio o luogo di dimora abituale all'estero il cui collocamento è deciso da un'autorità estera. Tale consenso non è necessario se i genitori stessi che vivono all'estero con il minore intendono collocarlo in una struttura in Svizzera.

Se si tratta di un minore straniero vanno in ogni caso rispettate le disposizioni del diritto degli stranieri, indipendentemente dal fatto che il collocamento sia deciso dall'autorità o organizzato dai genitori.

Art. 70 Trasferimento dall'estero di genitori affidatari con minori accuditi

A causa della mobilità della società odierna, è possibile che genitori affidatari decidano di trasferirsi dall'estero in Svizzera insieme ai minori che accudiscono. Queste famiglie devono richiedere all'autorità cantonale del futuro Cantone di domicilio una pertinente autorizzazione prima del trasferimento in Svizzera (cpv. 1). Per il resto, sottostanno alle disposizioni dell'O-AMi, secondo cui l'autorizzazione si rende generalmente necessaria quando l'accudimento raggiunge l'intensità prevista nelle definizioni dell'articolo 2 e non è possibile far valere alcun motivo di esenzione ai sensi dell'articolo 7, oppure quando l'accudimento è disposto da un'autorità (art. 8).

L'ulteriore modo di procedere per quanto concerne le dichiarazioni aggiuntive da presentare, gli ulteriori accertamenti da parte dell'autorità cantonale oppure la successiva vigilanza su un rapporto di accudimento istituito per decisione di un'autorità è retto dalle pertinenti disposizioni dell'articolo 68 capoversi 2-5 (cpv. 2).

Il capoverso 3 esclude l'applicabilità delle disposizioni dell'articolo 70 ai genitori affidatari che hanno in precedenza lasciato la Svizzera per trasferirsi all'estero secondo l'articolo 75. Per garantire la dovuta vigilanza, questi hanno dieci giorni di tempo per comunicare il loro ritorno in Svizzera all'autorità cantonale competente (art. 72).

Art. 71 Decisione dell'autorità cantonale competente in materia di migrazione, efficacia dell'autorizzazione

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

I permessi necessari in base al diritto degli stranieri per un minore straniero con domicilio o luogo di dimora abituale all'estero devono essere richiesti anche quando non è necessaria un'autorizzazione per il suo accudimento perché è fatto valere un motivo di esenzione ai sensi dell'articolo 7, perché l'accudimento non raggiunge l'intensità prevista dall'articolo 2 oppure perché non si tratta di un collocamento deciso da un'autorità.

Art. 72 Comunicazione dell'arrivo

L'arrivo del minore deve essere comunicato all'autorità cantonale entro dieci giorni (cpv. 1). 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). Anche i genitori affidatari che, dopo essersi trasferiti all'estero con il minore accudito, ritornano in Svizzera, devono informarne l'autorità cantonale. Per assicurare la vigilanza sui rapporti di accudimento istituiti per decisione di un'autorità, il capoverso 2 prevede che, quando ne viene a conoscenza, l'autorità cantonale comunichi l'arrivo del minore alla competente autorità di protezione dei minori.

Art. 73 Rifiuto dell'autorizzazione

Se l'autorità cantonale prevede di rifiutare la domanda presentata da genitori affidatari precedentemente domiciliati all'estero che accudiscono un minore per decisione di un'autorità (cpv. 1), comunica tale intenzione all'autorità centrale del Cantone competente secondo la LF-RMA¹⁹, che, a sua volta, si mette in contatto con l'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.

Se il minore si trova già in Svizzera e non è possibile rilasciare ai genitori affidatari richiedenti l'autorizzazione all'accudimento (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.

Se non è possibile rilasciare l'autorizzazione per un rapporto d'accudimento non istituito su decisione di un'autorità e se i genitori affidatari non riportano indietro il minore oppure i genitori biologici non lo vengono a prendere, si procede conformemente al capoverso 2 (cpv. 3).

¹⁹ RS 211.222.32

Il capoverso 4 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 seguire i genitori affidatari all'estero, di norma non viene rilasciata con leggerezza, bensì è il risultato di un'approfondita valutazione degli interessi in gioco. 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 tal caso il collocamento in una nuova famiglia o il ricollocamento in quella d'origine nuocerebbe al suo bene.

1.5.2 Sezione 2: Accudimento di minori all'estero

Art. 74 Collocamento all'estero per decisione di un'autorità

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 per l'accudimento 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. 74 e seg.) disciplina i collocamenti disposti da un'autorità. L'AP-2010 non disciplina più i casi di collocamenti all'estero decisi dai genitori di minori di propria iniziativa, ovvero senza l'intervento di un'autorità. Come richiesto da più parti durante la consultazione 2009, questi collocamenti rientrano nell'ambito di responsabilità dei genitori.

La procedura per i collocamenti all'estero prevista dai capoversi 2-4 va rispettata anche quando il collocamento è eseguito in collaborazione con un servizio di collocamento presso genitori affidatari (cpv. 5). L'autorità che colloca il minore non può quindi delegare le proprie responsabilità a tali servizi di collocamento, ma deve assicurarsi di persona che il posto per l'accudimento all'estero soddisfi i requisiti necessari.

Le strutture che intendono affidare un minore a genitori affidatari o a una struttura all'estero, oltre a rispettare le disposizioni del presente articolo devono anche ottenere il consenso dell'autorità che ha deciso il collocamento (cfr. art. 8 cpv. 3 lett. b).

Se le condizioni previste dall'articolo 74 non sono soddisfatte, non è possibile effettuare collocamenti all'estero.

Art. 75 Trasferimento all'estero di genitori affidatari

Questa disposizione regola il caso opposto a quello contemplato dall'articolo 68, ossia quando i genitori affidatari domiciliati in Svizzera desiderano trasferirsi all'estero insieme al minore accudito. Il rapporto di accudimento si fonda su una decisione dell'autorità concernente il collocamento di un minore. Come per il collocamento all'estero secondo l'articolo 74, spesso provvisorio o a tempo determinato, anche in questo caso è richiesta l'approvazione del futuro Stato di domicilio (cpv. 5 lett. a). Prima di tutto è però opportuno verificare se vi sia una soluzione alternativa per il minore. Solo se un ricollocamento nella famiglia d'origine o un nuovo

collocamento in Svizzera risulta inconciliabile con il bene del minore, l'autorità competente 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 sono adempiute le condizioni di cui al capoverso 3 e inoltre se l'insieme delle circostanze consente di prevedere che il rapporto di accudimento darà buoni risultati (cpv. 6), ad esempio se il rapporto è già stato estremamente positivo per molti anni e non vi sono state contestazioni o misure a carico dei genitori affidatari. In altri termini: la prospettiva di sviluppo del rapporto di accudimento deve essere così favorevole da poter prescindere dalla vigilanza sul posto.

1.5.3 Sezione 3: Vigilanza

Art. 76 Vigilanza

La vigilanza sui collocamenti all'estero decisi dai genitori di un minore non è più oggetto della presente ordinanza. L'AP-2010 rinuncia a un pertinente disciplinamento, sottomettendo il collocamento volontario di un minore all'estero da parte dei suoi genitori alla responsabilità di questi ultimi. L'articolo 76 si limita a disciplinare la vigilanza sui collocamenti all'estero disposti da un'autorità, la quale esercita tale vigilanza in collaborazione con la competente autorità di vigilanza estera.

Visto che, nonostante gli sforzi, in molti casi i posti per l'accudimento di minori 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 accudimento e mantenere un contatto regolare con il minore collocato (cpv. 2). 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 struttura o addirittura fatto rientrare in Svizzera se la situazione mette in pericolo il suo equilibrio psicofisico. È quindi opportuno agire tempestivamente qualora vi sia anche solo il minimo dubbio sull'idoneità del posto per l'accudimento (cpv. 3), 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. 77 Responsabilità

Questa disposizione disciplina soltanto la responsabilità civile. Per eventuali comportamenti soggetti a sanzione penale, la responsabilità è retta dall'articolo 80 e dalle disposizioni del Codice penale. Per i dipendenti dell'Amministrazione pubblica la responsabilità può derivare anche dal diritto pubblico dei Cantoni in materia di rapporti di servizio (art. 6 CC).

Secondo il messaggio del Consiglio federale concernente il nuovo diritto di protezione degli adulti²⁰, 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 statutale. In

²⁰ 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.

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 ai servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari di compiti altrimenti svolti dall'autorità cantonale. Questo giustifica anche il fatto che la responsabilità per la condotta di tali servizi ricade sul Cantone che ha rilasciato l'autorizzazione e che esercita la vigilanza²¹.

1.7 Capitolo 7: Statistica

Art. 78 Statistica

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'accudimento di minori da parte di terzi e la rilevazione di dati statistici, le analisi statistiche sono molto utili per valutare la qualità dell'accudimento, poiché forniscono dei punti di riferimento per eventuali adeguamenti necessari in quest'ambito e suggeriscono in quale direzione debba procedere lo sviluppo futuro. Un elevato numero di nuovi collocamenti può ad esempio rivelare che l'accertamento dell'idoneità è probabilmente insufficiente e quindi è opportuno intervenire dal punto di vista legale o pratico. Pertanto anche l'AP-2010 prevede l'obbligo di rilevare dati statistici. Tuttavia, a differenza dell'AP-2009, questo avamprogetto rielaborato si limita ai rapporti di accudimento soggetti all'obbligo di autorizzazione presso genitori diurni, genitori affidatari e strutture, nonché a quelli istituiti per il tramite dei diversi servizi. Le persone e le strutture che accudiscono minori senza essere soggetti all'obbligo di autorizzazione non devono più comunicare i dati rilevanti ai fini statistici.

Nel rispetto della protezione dei dati, le informazioni in questione vengono rese anonime prima della valutazione, escludendo così qualsiasi possibilità di risalire alla fonte. I dettagli saranno fissati successivamente nell'ordinanza sulle rilevazioni statistiche²².

1.8 Capitolo 8: Obblighi di notificazione

Art. 79 Obblighi di notificazione delle autorità

Gli obblighi di notificazione sono previsti al fine di assicurare la vigilanza sui genitori incaricati dell'accudimento, le strutture, i servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari nonché gli intermediari 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 accudito da terzi è quindi importante garantire questo scambio di informazioni.

²¹ Per indicazioni più dettagliate sulla responsabilità si rimanda alla parte concernente il diritto di protezione degli adulti del messaggio summenzionato (FF 2006 6391, pag. 6478 segg.).

²² Ordinanza del 30 giugno 1993 sulle rilevazioni statistiche (RS 431.012.1).

Il capoverso 4 disciplina l'obbligo di notificazione nei casi particolari in cui l'autorità cantonale ritiri l'autorizzazione a un servizio di collocamento presso genitori diurni e affidatari oppure vieti a un intermediario di svolgere la propria attività. Visto che generalmente i servizi di collocamento e gli intermediari svolgono le proprie attività anche al di là delle frontiere cantonali, l'obbligo di notificazione alle altre autorità cantonali è indispensabile.

Il capoverso 5 prescrive all'autorità che ha deciso il collocamento di comunicare all'autorità cantonale pericoli o violazioni concernenti il bene del minore riscontrati nei singoli casi durante l'attività di accompagnamento e vigilanza (cfr. art. 3 cpv. 4). Soltanto in questo modo si garantisce che non solo l'autorità che ha deciso il collocamento venga a conoscenza di eventuali lacune (cfr. art. 65 cpv. 3 lett. b) riscontrate dall'autorità cantonale nell'ambito della sua attività di vigilanza generale, ma che anche l'autorità di vigilanza venga informata su eventuali problemi o lacune che potrebbero risultare rilevanti per valutare se le persone incaricate dell'accudimento o le strutture debbano essere subordinate a oneri o a condizioni oppure se debba loro essere ritirata l'autorizzazione. L'autorità cantonale deve verificare senza indugio tali comunicazioni e adottare le eventuali misure necessarie.

1.9 Capitolo 9: Disposizione penale

Art. 80 Punibilità

Secondo questa disposizione, sono punibili non solo le persone o strutture soggette all'obbligo di autorizzazione che accudiscono minori senza disporre della necessaria autorizzazione, bensì anche coloro che offrono più posti per l'accudimento di quelli consentiti dall'autorizzazione, in quanto tale situazione corrisponderebbe a un accudimento non autorizzato. Questa disposizione penale è applicabile anche agli intermediari che contravvengono all'obbligo di comunicare la propria attività.

1.10 Capitolo 10: Disposizioni finali

1.10.1 Sezione 1: Esecuzione

Art. 81 Esecuzione

Diversamente da quanto previsto dal diritto vigente (art. 3 cpv. 2 OAMin), l'avamprogetto obbliga i Cantoni a emanare disposizioni integrative. Il diritto cantonale stabilisce in che misura rimangono in essere le disposizioni emanate dal Cantone in base all'autorizzazione conferita dal diritto attualmente in vigore (art. 3 cpv. 1 OAMin, nuovo art. 4 cpv. 4 OAMi).

Il capoverso 2 prevede che il Cantone si impegni affinché le persone che dispongono di una lunga esperienza nell'accudimento di minori e la cui formazione non risponde più ai requisiti dell'OAMi abbiano la possibilità di frequentare corsi di perfezionamento parallelamente alla propria attività professionale. Infatti, è necessario evitare che gli addetti all'accudimento che finora hanno svolto un buon lavoro non possano più esercitarlo con l'entrata in vigore dell'OAMi.

1.10.2. Sezione 2: Diritto previgente: abrogazione

Art. 82 Diritto previgente: abrogazione

Nessun commento aggiuntivo.

1.10.3 Sezione 3: Disposizioni transitorie

Art. 83 Domande pendenti

Le domande pendenti per il rilascio di un'autorizzazione come genitori diurni o affidatari oppure per l'attività di una struttura sono rette dal nuovo diritto a partire dall'entrata in vigore dell'OAMi. Le domande vanno presentate alla nuova autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione.

Art. 84 Autorizzazioni già rilasciate

Le autorizzazioni rilasciate in base al diritto previgente rimangono valide, ma devono essere rinnovate entro due anni dall'entrata in vigore dell'OAMi. In questo modo s'intende assicurare che, trascorso un periodo di transizione, tutti i genitori affidatari e le strutture attive nell'accudimento di minori soddisfino i requisiti del nuovo diritto.

Art. 85 Autorizzazioni per forme di accudimento finora non soggette all'obbligo di autorizzazione

Per le forme di accudimento che al momento dell'entrata in vigore dell'OAMi esistono e sono documentate da almeno un anno e per le quali né l'OAMi 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'OAMi. Dopo l'entrata in vigore dell'OAMi è possibile continuare a eseguire l'attività di accudimento senza autorizzazione fino a un massimo di 18 mesi. Entro tale scadenza l'autorità competente deve aver deciso in merito alla domanda. 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 strutture che già adesso accudiscono minori. Questo potrebbe comportare temporaneamente un carico di lavoro eccessivo per le autorità e quindi accertamenti probabilmente insufficienti. La disposizione mira a evitare una tale situazione e impedire la deriva nell'illegalità di forme di accudimento già esistenti.

La disposizione interessa soprattutto:

- i genitori diurni (secondo il diritto vigente soggetti a un obbligo di comunicazione solo se accudiscono minori al di sotto dei 12 anni), che, dietro compenso, accudiscono minori al di sotto dei 16 anni per più di 10 ore a settimana e più di 12 settimane all'anno (art. 2) e che non possono far valere alcun motivo di esenzione ai sensi dell'articolo 7;
- i genitori affidatari che accudiscono minori in età scolare o minori al di sotto dei 15 anni regolarmente per meno di tre mesi (secondo il diritto vigente non soggetti all'obbligo di autorizzazione), che ora sono soggetti all'obbligo di autorizzazione previsto dall'OAMi perché accudiscono minori per più di tre giorni e tre notti a settimana, e ciò per più quattro settimane consecutive o più di dieci settimane nel corso dell'anno (art. 2), senza poter far valere alcun motivo di esenzione ai sensi dell'articolo 7;
- i genitori affidatari che accudiscono minori che non sono più in età scolare o che hanno superato i 15 anni (secondo il diritto vigente non soggetti all'obbligo di autorizzazione), che secondo l'OAMi sono ora anch'essi soggetti all'obbligo di autorizzazione perché per l'accudimento a tempo pieno non è più previsto alcun limite di età, bensì in linea di principio un obbligo di autorizzazione per tutti i minori accuditi per più tre giorni e tre notti a

settimana, e ciò per più di quattro settimane consecutive o più di dieci settimane nel corso dell'anno (art. 2), senza che venga fatto valere alcun motivo di esenzione ai sensi dell'articolo 7;

- le persone che accudiscono minori per decisione di un'autorità.

Potranno inoltre essere interessate ulteriori forme di accudimento di minori da parte di terzi – sia diurne sia a tempo pieno – che, in base alle nuove disposizioni, saranno soggette all'obbligo di autorizzazione a partire dall'entrata in vigore dell'OAMi.

Art. 86 Servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari

L'autorizzazione attribuisce diritti di ampia portata ai servizi di collocamento presso genitori diurni e affidatari. È quindi assolutamente necessario svolgere accertamenti approfonditi su tali servizi prima di rilasciare l'autorizzazione. I servizi la cui attività di collocamento è documentata da almeno due anni al momento dell'entrata in vigore dell'OAMi e che soddisfano i requisiti del nuovo avamprogetto, devono presentare una domanda di autorizzazione entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'OAMi. Possono continuare la propria attività senza autorizzazione fino a un massimo di 18 mesi dopo l'entrata in vigore dell'OAMi.

Il capoverso 2 prevede che fino al rilascio dell'autorizzazione i servizi di collocamento possano presentare richieste per il rilascio dell'autorizzazione a genitori diurni o affidatari, ma che l'autorità competente non possa esaminare tali richieste nell'ambito di una procedura semplificata se il servizio non è ancora in possesso della propria autorizzazione. Allo stesso modo, i servizi di collocamento che non hanno ancora ottenuto l'autorizzazione non possono partecipare alla vigilanza sui genitori diurni o affidatari con cui hanno concluso un contratto di collaborazione.

1.10.4 Sezione 4: Entrata in vigore

Art. 87 Entrata in vigore

Dal momento che l'OAMi si ispira al nuovo diritto in materia di protezione degli adulti, è prevista l'entrata in vigore concomitante per il 1° gennaio 2013. In questo modo, ai Cantoni viene anche concesso un tempo di preparazione sufficiente.