

La situazione dell'affiliazione in Svizzera

Rapporto del Consiglio federale

del 23 agosto 2006

Onorevoli presidente e consiglieri,

in adempimento del postulato Jacqueline Fehr 02.3239, dell'11 giugno 2002, intitolato «Situazione dell'affiliazione in Svizzera», trasmesso dal Consiglio nazionale il 4 ottobre 2002, vi sottoponiamo il presente rapporto chiedendovi di prenderne conoscenza.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 4 ottobre 2002 il Consiglio nazionale ha trasmesso il postulato (02.3239) «Situazione dell'affiliazione in Svizzera» della consigliera nazionale Jacqueline Fehr. Tale postulato invitava il nostro Consiglio ad illustrare in un rapporto quali potrebbero essere le modalità per professionalizzare l'affiliazione in Svizzera. Concretamente occorre discutere le possibilità di fissare nella legge esigenze minime che i Cantoni dovrebbero rispettare in materia di formazione di base e di perfezionamento per le persone incaricate dell'affiliazione, per i responsabili della vigilanza sugli affiliati e per i genitori affilianti. Tale rapporto doveva anche indicare quale ruolo potrebbe essere assunto da un organo federale per quel che riguarda il coordinamento di tutti i servizi cantonali e regionali, e in che misura detto organo potrebbe contribuire a ottimizzare la situazione dell'affiliazione in Svizzera mediante l'emanazione di direttive e norme vincolanti.

Con mandato del 10 giugno 2004, l'Ufficio federale di giustizia ha incaricato la dottoressa Kathrin Barbara Zatti, del servizio competente in materia di affiliazione dell'Associazione svizzera delle famiglie affidatarie, di allestire un rapporto peritale. Tale rapporto doveva illustrare la situazione dell'affiliazione in Svizzera e – alla luce delle esperienze maturate all'estero – presentare proposte volte a ottimizzare la situazione.

Il rapporto seguente si basa sul rapporto peritale Zatti (cfr. Allegato), consegnato nel giugno 2005, e prende posizione in merito alle raccomandazioni ivi formulate.

2 Situazione

Dall'entrata in vigore, nel 1978, della revisione del diritto della filiazione, l'affiliante necessita di un'autorizzazione secondo l'articolo 316 capoverso 1 del Codice civile (CC). Il nostro Consiglio deve emanare le necessarie disposizioni d'esecuzione relative all'obbligo d'autorizzazione e alla vigilanza. Tali disposizioni sono contenute nell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin; RS 211.222.338). Tale ordinanza è stata riveduta a due riprese, l'ultima il 29 novembre 2002.

L'OAMin distingue tra accoglimento in una famiglia (art. 4-11), accoglimento a giornata (art. 12) e accoglimento in istituti (art. 13-20). In caso di accoglimento in una famiglia di un minore che sia ancora sottoposto all'obbligo scolastico o che non abbia ancora compiuto i quindici anni d'età, i genitori affilianti necessitano di un'autorizzazione e sottostanno in seguito a vigilanza. L'autorizzazione è rilasciata per un affiliando determinato. L'autorità designa una persona adatta che visiti la famiglia affiliante quando necessario, ma almeno una volta l'anno, consigli i genitori affilianti e li aiuti a superare le difficoltà. Secondo l'OAMin, anche l'accoglimento di minorenni da parte di congiunti sottostà ad autorizzazione; i Cantoni possono tuttavia abrogare tale obbligo.

Per l'accoglimento a giornata sussiste soltanto un obbligo d'informazione. Tuttavia, alla vigilanza sono applicabili per analogia le disposizioni sull'accoglimento in una famiglia.

Infine, è necessaria un'autorizzazione per gestire istituti, asili nido e ricreatori. La vigilanza deve essere esercitata da rappresentanti qualificati dell'autorità.

L'autorità tutoria o un altro ufficio designato dal Cantone è competente per l'esercizio della vigilanza sugli affiliati. Il diritto federale prescrive un'unica autorità per l'accoglimento di un minorenni in vista d'adozione.

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 OAMin, i Cantoni sono autorizzati a emanare, a protezione dei minorenni che crescono fuori della casa dei genitori, disposizioni che vanno oltre quelle della presente ordinanza. È inoltre riservato ai Cantoni di promuovere l'affiliazione soprattutto adottando provvedimenti per la formazione, il perfezionamento e la consulenza dei genitori affilianti, degli educatori di bambini e degli educatori negli istituti, come pure per la mediazione di buoni posti per gli affiliati (art. 3 cpv. 2 OAMin).

Dalla vigilanza sugli affiliati occorre trattare separatamente la questione di chi decide sul collocamento di un fanciullo o di un adolescente presso terzi. La responsabilità di tale decisione spetta ai genitori in quanto titolari della potestà parentale, alle autorità tutorie nell'ambito di misure per la protezione del figlio di cui all'articolo 307 segg. CC o alle autorità penali minorili.

Occorre infine menzionare che gli istituti che accolgono fanciulli e adolescenti con un comportamento sociale gravemente disturbato, possono richiedere – a determinate condizioni conformemente alla legge federale del 15 ottobre 1984 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (RS 341) – sussidi sia di costruzione sia d'esercizio.

Attualmente mancano dati statistici attendibili relativi agli affiliati. Sulla base del censimento 1990, il rapporto peritale Zatti parte dal presupposto che in Svizzera circa 15 000 minorenni (con meno di 15 anni) non vivano presso i loro genitori e quindi possano essere considerati affiliati. Quasi la metà di tali minorenni vive presso congiunti. Ai minorenni che crescono in famiglie affilianti si aggiungono quelli che vivono in istituti¹. La quota dei minorenni che non crescono nella loro famiglia ammonta quindi a circa il 2 per cento. Occorre rilevare che vi sono sempre più forme miste tra assistenza in famiglia e in istituto. Si sono infatti sviluppate – in parte in reazione a precedenti abusi – diverse forme di assistenza di tipo familiare in istituti, mentre si è verificata una professionalizzazione e strutturazione presso le famiglie affilianti.

Confrontando la situazione dell'affiliazione in Svizzera con l'estero si rilevano diverse tendenze comuni. Infatti, dappertutto si registra un calo del collocamento stazionario di minorenni in istituti e una maggiore professionalizzazione dei collaboratori negli istituti e anche dei genitori affilianti.

¹ Sulla base del censimento 2000, al massimo 12 846 minorenni con meno di 15 anni erano affiliati. Di questi, 6 939 vivevano presso congiunti, i restanti 5 907 erano collocati in famiglie con cui non avevano legami di parentela. Nel 2000, 8 463 minorenni con meno di 15 anni vivevano in economie domestiche collettive; di questi, 2 473 vivevano in un istituto incentrato sull'integrazione sociale dei minorenni.

3 Parere relativo alle singole raccomandazioni²

3.1 Raccomandazione 1

Al fine di costituire una base di discussione uniforme occorre definire in modo coerente i concetti utilizzati nell'ambito dell'affiliazione di minorenni. È necessario definire le diverse categorie di rapporti di affiliazione e le diverse forme di famiglia affiliante secondo uno schema vincolante. Un gruppo di esperti incaricato formalmente deve assumersi tale compito, oltre a altri lavori di base formulati qui di seguito nel presente rapporto.

Nella discussione sulla situazione dell'affiliazione è senza dubbio auspicabile poter ricorrere a concetti e definizioni uniformi, riconosciuti. Tuttavia, secondo il nostro parere non spetta al legislatore, bensì alla scienza, provvedere a fornire concetti e definizioni uniformi.

Del resto, occorre rinviare all'ordinanza sull'affiliazione, che definisce i concetti essenziali in materia di affiliazione, come ad esempio quello di accoglimento in una famiglia, accoglimento a giornata e di accoglimento in istituti. Da ciò risulta, perlomeno indirettamente, anche il concetto di affiliato. Nell'ordinanza sull'affiliazione si è voluto lasciare aperta la distinzione tra accoglimento in una famiglia e accoglimento in istituti, per garantire la necessaria flessibilità per i Cantoni e la prassi.

3.2 Raccomandazione 2

Occorre creare il più presto possibile una centrale di monitoraggio per raccogliere e valutare statisticamente i parametri essenziali dell'affiliazione di minorenni. L'autorità incaricata di autorizzare il collocamento potrà trasmettere tali dati in forma anonima, ossia senza menzionare i nomi del minorenne, dei suoi genitori biologici e dei genitori affiliati.

Le raccomandazioni 2 e 3 riguardano temi affini; è pertanto opportuno trattarle congiuntamente al numero 3.3.

3.3 Raccomandazione 3

Se si vogliono rilevare i dati di base necessari alla gestione globale dell'affiliazione di minorenni in Svizzera, è necessario investire anche nella ricerca. I dati di base devono essere rilevati regolarmente (numero di minorenni collocati in una famiglia, numero di minorenni collocati in istituti, svolgimento dei collocamenti). Occorre recensire, studiare e valutare i diversi modelli e forme d'organizzazione. In particolare occorre valorizzare la ricerca continua sul campo, in modo che le esperienze maturate in un progetto possano essere applicate ad altri progetti in altre regioni. L'insieme del sistema di affiliazione di minorenni potrà continuare a svilupparsi soltanto a tale condizione.

² Le raccomandazioni (riquadri) sono riprese testualmente dal rapporto peritale (disponibile solo in tedesco e francese).

È incontestato che le attuali basi statistiche relative all'affiliazione non bastano. Tuttavia, le carenze non riguardano soltanto l'affiliazione, bensì tutto l'ambito delle misure tutorie. In vista della corrente revisione totale del diritto tutorio (ora: diritto di protezione degli adulti), esamineremo dunque le rispettive possibilità di miglioramento. Terremo tuttavia conto delle limitate risorse finanziarie e di personale dell'Ufficio federale di statistica.

Lo stesso vale anche per la raccomandazione di istituire una centrale di monitoraggio. In seno all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali esiste già ora un Ambito «Famiglia, generazioni e società», che si occupa – entro i limiti delle sue possibilità – anche di questioni inerenti all'affiliazione.

3.4 Raccomandazione 4

Occorre istituire una commissione peritale interdisciplinare incaricata di esaminare in che misura il diritto vigente può essere modificato per essere conforme alle esigenze attuali e tenere sufficientemente conto delle conoscenze odierne. In tale contesto, si tratta di chiarire se la revisione dell'OAMin è sufficiente o se è necessario estendere la portata dell'articolo 316 CC.

In particolare occorre prescrivere ai Cantoni, in modo vincolante, che cosa devono garantire sul territorio per assicurare l'efficacia dell'affiliazione di minorenni (dalla sua equiparazione, sul piano finanziario, all'ambito dell'assistenza di fanciulli e adolescenti in istituti, al diritto dei genitori affilianti di beneficiare di un accompagnamento, un sostegno, una formazione e un perfezionamento). Gli ambiti attualmente problematici, discutibili, o addirittura totalmente esenti da regole, quali la vigilanza inadeguata sulle famiglie affilianti, l'assenza di definizioni rigorose delle forme di collocamento e di norme professionali o ancora le lacune nella vigilanza sui fornitori di posti di collocamento, devono essere oggetto di un nuovo disciplinamento. In particolare, ogni Cantone deve designare un servizio responsabile dell'organizzazione dell'affiliazione di minorenni che cooperi e collabori con gli uffici cantonali competenti nell'ambito degli istituti.

La decisione di collocare un minorenne in una famiglia affiliante o in un istituto è determinante per la sua storia personale. Anche noi riteniamo che tale decisione vada presa con grande competenza tecnica e personale. Anche un istituto o una famiglia che accoglie un minorenne deve soddisfare, in linea di principio, lo stesso profilo delle esigenze. La competenza tecnica e l'integrità personale sono tanto più importanti, poiché non sempre è un tribunale o un'autorità a decidere in merito al collocamento presso terzi, bensì in certi casi sono i genitori a vedersi costretti ad affidare il loro figlio a una famiglia o a un istituto per un periodo più o meno lungo.

Un'altra questione è quale ruolo spetta alla Confederazione quando si tratta di istituire un'affiliazione di livello qualitativamente elevato. Secondo il diritto vigente, la Confederazione prescrive soltanto condizioni generalmente accettate che i genitori affilianti e gli istituti devono adempiere se intendono accogliere un affiliato (cfr. n. 2). L'esecuzione è lasciata ai Cantoni, che decidono anche in merito a un'ampia promozione dell'affiliazione, in particolare nell'ambito della formazione, del perfezionamento e della consulenza dei genitori affilianti (art. 3 cpv. 2 lett. a OAMin).

Secondo il nostro parere, tale soluzione federalistica si è dimostrata valida e soddisfa appieno le esigenze della nuova perequazione finanziaria. Quest'ultima vieta alla Confederazione di rendere i Cantoni meri organi d'esecuzione di fittizie prescrizioni di diritto federale, senza partecipare ai rispettivi costi.

Nemmeno singoli errori in occasione del collocamento di un affiliato o del riconoscimento di un posto di collocamento contraddicono quanto detto in precedenza. Tali errori non sono dovuti tanto a lacune dell'ordinamento giuridico, quanto a carenze nell'esecuzione, anche se bisogna ammettere che oggi questo rappresenta un compito talvolta molto impegnativo.

Non vediamo dunque la necessità, almeno per il momento, di rivedere l'ordinanza sull'affiliazione. Siamo tuttavia disposti a sentire l'opinione dei Cantoni a tale proposito. A livello svizzero, resta da discutere se, oltre alla vigilanza sui singoli posti di collocamento, è necessaria anche una vigilanza speciale sui mediatori. Per quanto concerne la mediazione transnazionale non è chiaro quale sia la sua rilevanza nella prassi. In tali casi, all'autorità o alla persona che decide in merito al collocamento all'estero spetta in ogni caso una responsabilità particolare.

Del resto, occorre rilevare che parti delle raccomandazioni non riguardano tanto l'ordinanza sull'affiliazione quanto la legislazione concernente l'assistenza alla gioventù, attualmente di competenza dei Cantoni. In considerazione di ciò, occorre attendere il seguito dei lavori relativi al postulato Janiak, 00.3469, «Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e dei giovani».

3.5 Raccomandazione 5

È indispensabile studiare il più completamente e rapidamente possibile la storia dell'affiliazione in Svizzera per poterne sviluppare la qualità e procedere alla professionalizzazione necessaria a tutti i livelli.

La richiesta di studiare la storia dell'affiliazione è già stata oggetto di diversi interventi parlamentari, in particolare della mozione Fehr (04.3065) «Bambini affidatari di forza. Ricostruzione storica», respinta dal Parlamento. Non vediamo il motivo di ritornare su tale decisione. Tanto più che anche la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali, la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia e la Conferenza delle autorità cantonali di tutela hanno di recente affermato di non vedere la necessità di intervenire in tale ambito (cfr. la nostra risposta del 18 maggio 2005 all'interrogazione Leutenegger Filippo, 05.1010, «Protezione dati anche per i minori affidati di forza»).

3.6 Raccomandazione 6

L'affiliazione in Svizzera deve essere equiparata all'ambito degli istituti sotto il profilo strutturale, organizzativo e finanziario. Entrambi gli ambiti devono essere incentrati sui bisogni dei fanciulli e degli adolescenti interessati, nel quadro di una pianificazione globale nazionale e regionale. Il collocamento in un istituto o in una famiglia deve dipendere da criteri esclusivamente professionali in funzione della situazione e delle esigenze del minorenne. Occorre sviluppare un corrispondente sistema di tariffe e di finanziamento.

Come risulta già dal parere in merito alla raccomandazione 4, al momento non vogliamo imporre ai Cantoni di equiparare, sotto il profilo strutturale, organizzativo e finanziario, l'affiliazione all'ambito degli istituti. Ciò non sarebbe nemmeno opportuno, in particolare nell'ambito dell'accoglimento di minorenni presso congiunti a scopo di affiliazione (cfr. n. 2), che riveste una grande importanza nella prassi.

3.7 Raccomandazione 7

Nell'interesse di una protezione efficace dei fanciulli e degli adolescenti in Svizzera, affiliazione inclusa, la revisione del diritto tutorio deve avere un'elevata priorità nell'agenda politica.

Tutti i responsabili a cui competono la decisione e l'attuazione di misure nell'ambito dell'aiuto ai fanciulli e agli adolescenti nonché l'affiliazione di minorenni devono disporre delle qualifiche necessarie e seguire perfezionamenti regolari.

Occorre provvedere a una specializzazione tra i tutori ufficiali e i mandataristi distinguendo le misure di protezione dell'infanzia da quelle di protezione degli adulti. In tal modo sarà possibile costituire, sviluppare e garantire un know-how professionale nell'ambito della protezione dell'infanzia.

È assolutamente necessario rafforzare la posizione del minorenne nelle procedure – che siano amministrative presso l'autorità di tutela o giudiziarie dinanzi a tribunali tutori (se del caso, dopo la revisione del diritto tutorio). I fanciulli e gli adolescenti devono essere rappresentati da un avvocato indipendente in tutte le procedure che li concernono.

Condividiamo la richiesta di professionalizzare maggiormente i responsabili delle decisioni nel settore dell'affiliazione e delle autorità tutorie e ne terremo conto nel quadro della corrente revisione del diritto tutorio. Il relativo messaggio per una modifica del Codice civile (protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione) è del 29 giugno 2006. È questa la sede, come anche nel previsto Codice di procedura civile svizzero, per decidere in merito a un sostegno e una rappresentanza opportuni del minorenne nelle procedure che lo concernono; un obbligo di essere rappresentato da un avvocato in tutte le procedure sarebbe tuttavia fuori luogo. In tale contesto occorre infine rinviare agli articoli 144 e 146 CC, che riguardano l'audizione e la rappresentanza del figlio in caso di divorzio dei genitori.

3.8 Raccomandazione 8

Affinché i genitori affilianti possano svolgere il loro lavoro e il loro impegnativo compito in modo adeguato, è necessario accertare accuratamente e in maniera qualificata la loro attitudine ad assumersi tale impegno; occorre prepararli adeguatamente al loro compito, fornire loro una formazione e un perfezionamento specifici e garantire costantemente un accompagnamento qualificato del rapporto d'affiliazione. Tali condizioni preliminari devono essere precisate nelle nuove basi legali da elaborare [...].

Dal parere relativo alle raccomandazioni 4 e 6 risulta che non intendiamo ridurre l'autonomia dei Cantoni in materia di affiliazione oltre quanto prevede l'attuale ordinanza sull'affiliazione e pertanto respingiamo la raccomandazione 8.

Allegato:

D.ssa Kathrin Barbara Zatti, La situazione dell'affiliazione in Svizzera - Analisi, sviluppo qualitativo e professionalizzazione, Rapporto peritale commissionato dall'Ufficio federale di giustizia, giugno 2005 (disponibile in tedesco e francese).