

15.033

**Messaggio
concernente la modifica del Codice civile svizzero
(Protezione dei minorenni)**

del 15 aprile 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del Codice civile svizzero (Protezione dei minorenni).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2011 M 08.3790 Proteggere i minori dai maltrattamenti e dagli abusi sessuali
(N 3.6.09, Aubert; S 29.11.10, N 2.3.11)

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

15 aprile 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

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

Situazione iniziale

La disciplina civilistica in materia di avviso intende garantire che l'autorità di protezione dei minori venga tempestivamente a conoscenza di minorenni esposti a pericolo. Secondo il diritto vigente, in caso di esposizione a pericolo del bene di un minore, sono tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori soltanto le persone che esercitano un'attività ufficiale (art. 443 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 314 cpv. 1 CC). Tuttavia anche altre categorie professionali, che non adempiono compiti di diritto pubblico, sovente si rendono conto già in una fase precoce che un minore potrebbe essere esposto a pericolo.

Contenuto del disegno

Il disegno intende estendere l'obbligo di avvisare l'autorità di protezione dei minori agli specialisti che, avendo un contatto professionale regolare con minori, intrattengono un rapporto particolare con questi ultimi. L'introduzione di un tale obbligo di avviso vuole garantire che l'autorità di protezione dei minori possa adottare tempestivamente le misure necessarie per proteggere il minore in pericolo, evitando così di lasciare i minorenni soli in una situazione da cui possono risultare danni gravi e durevoli.

Una persona tenuta al segreto professionale ai sensi del Codice penale (art. 321 CP) non avrà l'obbligo, bensì il diritto di avvisare l'autorità di protezione dei minori. Un obbligo potrebbe rivelarsi controproducente, poiché in questi casi il fatto di avvertire l'autorità di protezione dei minori potrebbe intaccare o distruggere inutilmente il rapporto di fiducia con il minore interessato o con terzi e non servire quindi al bene del minore. L'autorità di protezione dei minori va avvisata soltanto se, dopo aver ponderato gli interessi da salvaguardare, il depositario del segreto conclude che ciò è a vantaggio del bene del minore.

Secondo le nuove disposizioni, le persone soggette al segreto professionale che avvisano l'autorità di protezione dei minori potranno inoltre collaborare con tale autorità nell'accertamento dei fatti, senza dover dapprima essere dispensate dal segreto professionale da parte dell'autorità loro preposta, dell'autorità di vigilanza o dell'interessato. Una volta liberate dal segreto, saranno tenute a collaborare all'accertamento dei fatti.

Indice

Compendio	2752
1 Punti essenziali del progetto	2755
1.1 Situazione iniziale	2755
1.1.1 Intenti della revisione	2755
1.1.2 Diritto vigente	2755
1.1.2.1 Diritti e obblighi di avviso nel Codice civile	2755
1.1.2.2 Obblighi di avviso nella legislazione cantonale d'esecuzione del diritto sulla protezione dei minori e degli adulti	2756
1.1.2.3 Obblighi di avviso del diritto cantonale pubblico	2757
1.1.2.4 Diritti di avviso nel Codice penale	2758
1.1.2.5 Diritti di avviso in leggi speciali	2758
1.1.3 Diritto del minore alla protezione e al sostegno del suo sviluppo	2759
1.1.4 Protezione del minore nel diritto civile	2759
1.1.5 Bene del minore e sua esposizione a pericolo	2760
1.1.6 Maltrattamento di minori	2761
1.1.7 Punibilità del maltrattamento di minori	2762
1.1.8 Fattori di rischio alla base dei maltrattamenti di minori	2762
1.1.9 Conseguenze del maltrattamento di minori	2763
1.1.10 Statistiche sul maltrattamento di minori	2764
1.2 La normativa proposta	2766
1.2.1 Obiettivo della revisione	2766
1.2.2 Persone tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori	2767
1.2.3 Elenco delle deroghe e segreto professionale	2768
1.3 Risultati della procedura di consultazione	2769
1.4 Richieste di revisione scartate	2770
1.5 Diritto comparato	2771
1.6 Interventi parlamentari	2773
2 Commento ai singoli articoli	2773
2.1 Codice civile	2773
2.2 Codice penale	2781
2.3 Codice di procedura penale	2782
2.4 Legge federale sull'aiuto alle vittime di reati	2782
2.5 Legge federale sui consultori di gravidanza	2782
2.6 Legge sugli avvocati	2783
3 Ripercussioni	2783
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	2783
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	2784
3.3 Ripercussioni per l'economia	2784
3.4 Ripercussioni per la società	2784

4	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	2784
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	2784
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	2785
5	Aspetti giuridici	2785
5.1	Costituzionalità e legalità	2785
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2785
5.3	Forma dell'atto	2785
5.4	Subordinazione al freno alle spese	2786
5.5	Delega di competenze legislative	2786
5.6	Protezione dei dati	2786
	Codice civile svizzero (Protezione dei minorenni) (Disegno)	2787

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Intenti della revisione

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

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

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

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

1.1.2 Diritto vigente

1.1.2.1 Diritti e obblighi di avviso nel Codice civile

L'articolo 443 del Codice civile (CC)¹ stabilisce la cerchia delle persone che possono avvisare l'autorità di protezione degli adulti e di quelle che sono tenute a farlo, se vengono a conoscenza di una persona bisognosa d'aiuto. Tale normativa è applicabile per analogia se il bene di un minorenne è in pericolo (art. 314 cpv. 1 CC).

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

¹ RS 210

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

³ RS 311.0

Alle persone che esercitano un'attività ufficiale si applica una disposizione speciale. Esse sono *tenute* ad avvisare l'autorità di protezione dei minori o degli adulti se una persona pare bisognosa d'aiuto (art. 443 cpv. 2 CC). L'espressione «attività ufficiale» ai sensi di tale disposizione va interpretata in senso lato: non deve necessariamente trattarsi di un funzionario o di un impiegato, ma è sufficiente che la persona in questione sia investita di poteri di diritto pubblico⁴. I Cantoni possono tuttavia derogare al diritto federale, prevedendo ulteriori obblighi di avviso (art. 443 cpv. 2 secondo periodo CC; cfr. n. 1.1.2.2).

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

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

- ai medici (AI, SZ, UR);
- al corpo docente di istituti di formazione privati (AR, UR);
- agli specialisti del settore sanitario (AR);
- ai collaboratori di aziende e istituzioni sovvenzionate che operano nel settore della protezione dei minori e degli adulti (BS);
- agli specialisti che operano nei settori della formazione e dell'educazione, della religione, della sanità, dello sport e del tempo libero, del lavoro sociale, della psicologia scolastica, della logopedia e della terapia psicomotoria nonché a chiunque esercita un'attività in contatto con minori, fatto salvo il segreto professionale (GE⁶);
- agli specialisti che operano nei settori della formazione e dell'educazione, della religione, della sanità e dello sport, del lavoro sociale, della psicologia scolastica, della logopedia e della terapia psicomotoria nonché a chiunque esercita un'attività in contatto con minorenni (VD);
- alle persone che per professione sono regolarmente in contatto con minorenni (JU);
- alle persone che per professione si occupano dell'istruzione, dell'assistenza e della cura medica o psicologica di minorenni (ZG);
- agli specialisti dei settori della medicina, della cura, della formazione, dell'educazione, dell'assistenza, della consulenza sociale e della religione (GR);
- ai collaboratori di istituzioni private che operano nei settori della formazione, dell'assistenza e della cura, fatto salvo il segreto professionale (LU);

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

⁵ La panoramica si fonda su: Kathrin Affolter, Anzeige- und Meldepflicht (art. 443cpv. 2 CC), ZKE 1/2013, pag. 47 segg.

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

- ai collaboratori di istituzioni private che operano nei settori della formazione, dell’assistenza e della cura, nonché medici e religiosi (OW);
- ai familiari in linea diretta nonché in linea collaterale di primo e di secondo grado (GL).

1.1.2.3 Obblighi di avviso del diritto cantonale pubblico

Nel loro diritto cantonale in materia d’istruzione, di formazione, di aiuto sociale, di sanità e di polizia, vari Cantoni prevedono ulteriori obblighi di avviso che precisano gli obblighi previsti dall’articolo 443 capoverso 2 CC. Ad esempio:⁷

BL § 19a Bildungsgesetz [legge sulla formazione]⁸

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

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

JU Art. 3 Loi sur la politique de la jeunesse [legge sulla politica in materia di gioventù]⁹

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

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

SG Art. 10 Suchtgesetz [legge sulla dipendenza]¹⁰

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

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

⁷ Affolter (nota 5), pag. 52 seg.

⁸ SGS 640

⁹ RSJU 853.21

¹⁰ sGS 311.2

VS **Art. 54 Jugendgesetz [legge sulla gioventù]**¹¹

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

1.1.2.4 Diritti di avviso nel Codice penale

Se è stato commesso un reato contro un minore, le persone tenute al segreto d'ufficio o professionale ai sensi del Codice penale *hanno il diritto*, nell'interesse del minore, di avvisarne l'autorità di protezione dei minori (art. 364 CP). Questa norma contraddice parzialmente la normativa di diritto civile secondo cui, in questi casi, le persone che esercitano un'attività ufficiale hanno un *obbligo* di avviso (cfr. n. 1.1.2.1). Il disciplinamento del Codice civile sulla protezione degli adulti (art. 443 CC; in vigore dal 1° gennaio 2013) prevale trattandosi di una norma posteriore.

1.1.2.5 Diritti di avviso in leggi speciali

La legge federale del 23 marzo 2007¹² concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) prevede un obbligo particolare di mantenere il segreto corredato da uno speciale diritto di avvisare l'autorità tutoria. Il consultorio per le vittime può informare l'autorità tutoria o denunciare il reato all'autorità di perseguimento penale, se l'integrità fisica, psichica o sessuale di una vittima minore o di un'altra persona minore è seriamente minacciata (art. 11 cpv. 3 LAV).

Anche la legge del 3 ottobre 1951¹³ sugli stupefacenti (LStup) prevede una facoltà di segnalazione. I destinatari della segnalazione non sono tuttavia le autorità di protezione dei minori, bensì le istituzioni cantonali di cura o di aiuto sociale competenti: i servizi ufficiali e i professionisti operanti nei settori dell'educazione, dell'aiuto sociale, della salute, della giustizia e della polizia possono segnalare casi esistenti o a rischio di persone affette da turbe legate alla dipendenza, segnatamente ove si tratti di minori, se li hanno riscontrati nell'esercizio della loro attività ufficiale o professionale, ritengono che una misura assistenziale sia opportuna e sussiste un pericolo considerevole per gli interessati, i loro congiunti o la collettività (art. 3c cpv. 1 LStup).

¹¹ SGS 850.4

¹² RS 312.5

¹³ RS 812.121

1.1.3 **Diritto del minore alla protezione e al sostegno del suo sviluppo**

Secondo la Convenzione dell'ONU del 20 novembre 1989¹⁴ sui diritti del fanciullo (CDF), la Svizzera deve impegnarsi ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere (art. 3 n. 2 CDF). Deve adottare in particolare ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale (art. 19 n. 1 CDF).

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

1.1.4 **Protezione del minore nel diritto civile**

L'autorità di protezione dei minori interviene d'ufficio se il *bene di un minore* è esposto a pericolo e chi detiene l'autorità parentale o la custodia non è parzialmente o del tutto in grado di assicurarne la protezione (art. 307 CC). L'autorità di protezione dei minori ha il compito di evitare i pericoli, imminenti o già esistenti, per il bene del minore, a prescindere dalla loro causa. Deve in particolare adottare provvedimenti a protezione del minore se questi è maltratto fisicamente o psichicamente dalla sua famiglia o è vittima di abusi sessuali. Inoltre, l'autorità di protezione dei minori deve intervenire se il figlio è trascurato dai genitori¹⁹.

¹⁴ RS **0.107**

¹⁵ RS **101**

¹⁶ Ruth Reusser / Kurt Lüscher, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (a c.), Die schweizerische Bundesverfassung, 3^a ed., Zurigo/San Gallo 2014, art. 11 N 26.

¹⁷ DTF **132** III 359 consid. 4.4.2.

¹⁸ Reusser/Lüscher (nota 17), art. 11 N 28.

¹⁹ Andreas Jud, Überlegungen zur Definition und Erfassung von Gefährdungssituationen im Kinderschutz, in: Rosch Daniel/Wider Diana (a c.), Zwischen Schutz und Selbstbestimmung, Berna 2013, pag. 51; Schmid Heike/Meysen Thomas, in: Kindler Heinz/Lillig Susanna/Blüml Herbert/Meysen Thomas/Werner Annegret (a c.), Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD), Monaco di Baviera 2006, cap. 2.

Le misure di protezione dei minorenni devono essere appropriate allo scopo e tendere innanzitutto a completare le capacità dei genitori²⁰. Nell'adempiere questo compito l'autorità di protezione dei minori dispone di un alto grado di flessibilità e perciò di diversi strumenti. Se non è sufficiente fornire consulenza ai genitori, ammonirli o impartire loro istruzioni (art. 307 cpv. 3 CC), essa può nominare un curatore per sostenere i genitori nel loro compito educativo (art. 308 CC), privare i genitori del diritto di determinare il luogo di dimora (art. 310 CC) o privare i genitori dell'autorità parentale (art. 311 e 312 CC).

1.1.5 Bene del minorenne e sua esposizione a pericolo

Il bene del minorenne è l'obiettivo prioritario del diritto in materia di minori²¹ (art. 3 n. 2 CDF). Tale bene è garantito se i bisogni fondamentali del minorenne sono soddisfatti in considerazione della sua età e del suo contesto. Siffatti bisogni possono essere suddivisi in tre categorie principali: il bisogno di benessere fisico, il bisogno di contatti sociali e il bisogno di crescita e sviluppo²². Ne fanno parte il bisogno di nutrimento, di sonno, di indumenti, di igiene personale, di assistenza medica e di protezione dai pericoli. Nel corso del suo sviluppo il minorenne apprende progressivamente a soddisfare e proteggere da sé questi bisogni fondamentali.

Spetta in primo luogo ai genitori soddisfare i bisogni fondamentali del figlio. Oltre ad averne il diritto, hanno anche il dovere di educare il figlio, promuovendone e proteggendone lo sviluppo fisico, intellettuale e morale (art. 302 cpv. 1 CC). Tale dovere include anche l'obbligo di curare il figlio e procurargli un'istruzione appropriata²³. Pur dipendendo anzitutto dalla situazione personale e finanziaria dei genitori, l'educazione del figlio deve orientarsi anche alle sue capacità e propensioni (art. 302 CC).

Ogni bambino è esposto nel corso della sua vita a determinati rischi. Ma non tutti i rischi si concretizzano e comportano un'effettiva esposizione a pericolo del suo bene. Infatti, i bambini sviluppano strategie proprie per eliminare questi rischi oppure sono sostenuti dai genitori o da terzi²⁴. Il bene del minorenne può essere esposto a pericolo per svariati motivi: a causa di atti od omissioni (soprattutto dei genitori), avvenimenti, interazioni ed esperienze. Spetta agli specialisti con esperienza in materia accertare nel caso concreto la misura in cui il bene del minorenne è messo in pericolo e se i suoi bisogni fondamentali sono soddisfatti²⁵. Nell'accertare un'esposi-

²⁰ Breitschmid Peter, in: Honsell Heinrich/Vogt Nedim Peter/Geiser Thomas (a c.), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 5ª ed., Basilea 2014, art. 307 N 2 segg.

²¹ DTF 132 III 359 consid. 4.4.2; 129 III 250 consid. 3.4.2.

²² Werner Annegret, in: Kindler Heinz/Lillig Susanna/Blüml Herbert/Meysen Thomas/Werner Annegret (a c.), (nota 19), cap. 13.

²³ Schwenzler Ingeborg/Cottier Michelle, in: Honsell Heinrich/Vogt Nedim Peter/Geiser Thomas (a c.), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 5ª ed., Basilea 2014, art. 302 N 1.

²⁴ Jud (nota 19), pag. 50 seg.

²⁵ Stefan Schnurr, Rapporto dell'11 gen. 2012 (Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe), redatto su mandato dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali come contributo al gruppo responsabile del progetto di risposta al postulato Fehr (07.3725), pag. 90, consultabile (soltanto in tedesco) nel sito Internet dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali all'indirizzo: www.bsv.admin.ch > Temi > Questioni dell'infanzia e della gioventù > Protezione dell'infanzia.

zione a pericolo del bene di un minore si tratta soprattutto di stabilire se e in che misura i bisogni fondamentali del minore siano soddisfatti (conformemente alla sua età) in un determinato contesto di vita. In un secondo tempo occorre esaminare come si possano colmare nel miglior modo possibile eventuali lacune.

1.1.6 Maltrattamento di minori

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

Una definizione univoca del maltrattamento di minore non esiste né nella prassi né nella ricerca. Le considerazioni che seguono si basano sulla definizione proposta dal *National Center for Diseases Control and Prevention*²⁶ negli Stati Uniti. Questa si fonda su un'ampia consultazione dei settori della medicina e del lavoro sociale e tiene conto delle attuali conoscenze scientifiche. Il tentativo di definizione distingue quattro categorie di maltrattamento di minori: il maltrattamento fisico, l'abuso sessuale, il maltrattamento psichico e la negligenza²⁷.

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

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

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

Si distinguono due forme di *negligenza*:

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

26 Rebecca T. Leeb/Leonard J. Paulozzi/ Cindi Melanson/Thomas R Simon/Ileana Arias, Child maltreatment surveillance, Centers for Disease Control and Prevention National Center for Injury Prevention and Control, Atlanta 2008, consultabile all'indirizzo: www.cdc.gov > More CDC Topics > Injury, Violence & Safety > Violence Prevention > Child Maltreatment > Child Maltreatment Surveillance

27 La definizione seguente si fonda sulla traduzione in Jud (nota 19), pag. 51 segg.

Spesso queste forme di maltrattamento sono combinate²⁸. Un minorenni vittima ad esempio di abusi sessuali subisce inevitabilmente anche gravi maltrattamenti psichici.

1.1.7 Punibilità del maltrattamento di minori

Nell'ambito della protezione del figlio prevista dal Codice civile si tratta innanzitutto di valutare la probabilità che il minorenni subisca maltrattamenti e di prevenirli mediante provvedimenti adeguati. La legislazione penale si concentra²⁹ invece sui maltrattamenti già commessi e agisce quindi soprattutto in un'ottica repressiva. Il maltrattamento di un minorenni può ad esempio realizzare le seguenti fattispecie: lesioni semplici (art. 122 segg. CP), vie di fatto (art. 126 CP), abbandono (art. 127 CP), atti sessuali con fanciulli e persone dipendenti (art. 187 seg. CP) o violazione del dovere d'assistenza e di educazione (art. 219 CP)³⁰.

1.1.8 Fattori di rischio alla base dei maltrattamenti di minori

La scienza ha individuato determinati contesti in cui vi è il rischio di maltrattamento di un minorenni. La presenza di più di uno di questi fattori può comportare un sovraccarico, una perdita di controllo e l'incapacità di comprendere o soddisfare i bisogni del minorenni. I seguenti fattori di rischio sono alla base di qualsiasi forma di maltrattamento, ad eccezione dell'abuso sessuale³¹:

- uno dei genitori ha subito maltrattamenti;
- tossicodipendenza di uno dei genitori;
- malattie psichiche o comportamenti fuori dalla norma di un genitore;
- malattia cronica di uno dei genitori;
- delinquenza di uno dei genitori;
- conflitti tra i genitori, situazione di separazione o divorzio;
- violenza domestica;
- punizione corporale come metodo educativo;
- aspettative sproporzionate dei genitori;

²⁸ Ulrich Lips, in: Stiftung Kinderschutz Schweiz (a c.), Ein Leitfaden zu Früherfassung und Vorgehen in der ärztlichen Praxis, Berna 2011, pag. 11.

²⁹ Jud (nota 19), pag. 49.

³⁰ Breitschmid (nota 20), art. 307 N 9.

³¹ Lips (nota 28), pag. 14; cfr. anche il rapporto del Consiglio federale del 27 giu. 2012 (Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali) in adempimento del postulato Fehr (07.3725) del 5 ott. 2007, pag. 14 seg., consultabile nel sito Internet dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali all'indirizzo: www.bsv.admin.ch > Temi > Questioni dell'infanzia e della gioventù > Protezione dell'infanzia.

- plurigemelli;
- grande prematuro;
- bambino che piange;
- bambino con un comportamento alimentare problematico;
- bambino affetto da turbe del sonno;
- bambino disabile;
- bambino affetto da malattie croniche.

1.1.9 Conseguenze del maltrattamento di minori

Ogni maltrattamento può avere conseguenze disastrose per la salute del minorenne e limitarne le possibilità di sviluppo fisico, psichico e sociale. Qualsiasi tipo di maltrattamento va pertanto combattuto, a prescindere dalla sua apparente innocuità o gravità³².

Nel rapporto finale del 1992, il gruppo di lavoro «Maltrattamenti ai bambini» ha illustrato, all'attenzione del capo del Dipartimento federale dell'interno, le conseguenze che possono avere le diverse forme di maltrattamento di minorenni conformemente a quanto indicato qui di seguito³³.

Le conseguenze del *maltrattamento fisico* di minorenni possono essere di varia gravità. A seconda dell'atto o dell'omissione possono causare la morte del minorenne, disturbi neurologici, disturbi della percezione, menomazioni psichiche o lesioni più o meno reversibili di vari organi. Un minorenne che è stato *maltrattato psichicamente* soffre invece per l'assenza di esperienze positive con adulti e per mancanza di autostima, un presupposto indispensabile per sviluppare una sana autostima.

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

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

³² Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini, *Infanzia maltrattata in Svizzera*, rapporto finale all'attenzione del capo del DFI, Berna 1992, pag. 69; consultabile (in tedesco e francese) nel sito Internet dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali all'indirizzo: www.bsv.admin.ch > Temi > Questioni dell'infanzia e della gioventù > Protezione dell'infanzia.

³³ Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini (nota 32), pag. 70 segg.

Le conseguenze tardive dei maltrattamenti possono consistere in altri *disturbi del comportamento sociale*: delinquenza, tossicodipendenza, suicidio e tentativi di suicidio, disturbi psichici e psichiatrici nonché situazioni di bisogno psichico e sociale. È d'altronde dimostrato che, oltre al maltrattamento e alla violenza subita, anche un'educazione incoerente e la negligenza aumentano il rischio che il minore sviluppi un comportamento aggressivo che può perdurare anche nell'età adulta³⁴.

1.1.10 Statistiche sul maltrattamento di minori

I mezzi di informazione pubblicano spesso notizie di maltrattamenti di minori. La problematica è pertanto ampiamente nota nella nostra società. Non è invece noto il numero di volte in cui le autorità di protezione dei minori di diritto civile sono confrontate con situazioni di rischio³⁵, poiché manca una statistica ufficiale a livello svizzero sul maltrattamento di minori.

Secondo stime affidabili, dal 10 al 20 per cento dei minorenni subisce almeno una forma di maltrattamento³⁶. Un indizio per le cifre concernenti il maltrattamento di minorenni lo offre la statistica del gruppo specializzato Protezione dei minori degli ospedali pediatrici svizzeri, che ogni anno rileva i pertinenti dati. Nel 2013 gli ospedali coinvolti hanno comunicato 1292 casi di maltrattamento di minori³⁷; nel 2010 i casi erano 923, nel 2011 1180 e nel 2012 1136. Anche se non costituiscono ancora un indizio di aumento della violenza ai danni di minori, queste cifre lasciano perlomeno supporre una crescente disponibilità a comunicare i maltrattamenti. Negli ultimi anni sembra esservi una maggiore sensibilità dell'opinione pubblica e degli organi specializzati per quanto riguarda i maltrattamenti di minori³⁸. Il gruppo specializzato Protezione dei minori non esclude a priori che possa trattarsi di un aumento reale dei casi, anche se tale circostanza non viene suffragata dai dati comparativi a livello internazionale³⁹.

Per il 2013 il gruppo specializzato Protezione dei minori ha rilevato i dati seguenti:

³⁴ I giovani e la violenza –per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media. Rapporto del Consiglio federale del 20 mag. 2009 in adempimento dei postulati Leuthard (03.3298) del 17 giu. 2003, Amherd (06.3646) del 6 dic. 2006 e Galladé (07.3665) del 4 ott. 2007, pag. 15, consultabile nel sito Internet dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali all'indirizzo: www.bsv.admin.ch > Attualità > Informazioni ai media > Rapporto sui giovani e la violenza.

³⁵ Jud (nota 19), pag. 50.

³⁶ Lips (nota 28), pag. 10.

³⁷ Società svizzera di pediatria, gruppo specializzato Protezione dei minori degli ospedali pediatrici svizzeri, rapporto del 3 giu. 2014, consultabile nel sito Internet della Società svizzera di pediatria all'indirizzo: www.swiss-paediatrics.org > Informationen > Nationale Kinderschutzstatistik 2013. Il rilevamento si fonda sui dati di 18 ospedali su 26. Il testo è disponibile solo in tedesco.

³⁸ Jacqueline Fehr, preambolo in: Stiftung Kinderschutz Schweiz (ed.), Ein Leitfaden zu Früherfassung und Vorgehen in der ärztlichen Praxis, Berna 2011, pag. 9.

³⁹ Rapporto del gruppo specializzato Protezione dei minori del 3 giu. 2014 (nota 37), pag. 1.

Forme di maltrattamento di minori

maltrattamento fisico	351	(27,2 %)
negligenza	323	(25,0 %)
maltrattamento psichico	323	(25,0 %)
abuso sessuale	281	(21,7 %)
sindrome di Münchhausen per procura ⁴⁰	14	(1,1 %)

Le diverse forme di maltrattamento di minorenni si sono sovente verificate in combinazione tra loro. Ogni quarto minorenni maltrattato fisicamente era di età inferiore ai due anni e nel gruppo dei minorenni vittime di negligenza addirittura ogni secondo era di età inferiore a due anni. Con 245 casi (19 %), i minori di età inferiore a un anno erano i più colpiti da maltrattamenti. Tre minori d'età inferiore a un anno sono deceduti in seguito ai maltrattamenti. Il 45 per cento dei minori maltrattati erano maschi, il 55 per cento femmine.

È interessante confrontare le cifre di cui sopra con la statistica dell'*U.S. Department of Health & Human Services*⁴¹, che si fonda su dati forniti dalla *Child Protective Service Agencies* (CPS). Tale statistica tiene anche conto di segnalazioni di amici, vicini di casa e parenti, specialisti, quali insegnanti, agenti di polizia, avvocati e autorità di aiuto sociale⁴²:

negligenza	(78,3 %)
maltrattamento fisico	(18,3 %)
maltrattamento psichico	(8,5 %)
abuso sessuale	(9,3 %)

Anche i dati forniti dal gruppo specializzato Protezione dei minori degli ospedali pediatrici svizzeri sulla relazione dell'autore con il minorenni sono eloquenti:

Autori: relazione con il minore

famiglia	1008	(78,0 %)
conoscenti del minorenni	177	(13,7 %)
estranei	46	(3,6 %)
ignoti	61	(4,7 %)

⁴⁰ Alle forme di maltrattamento menzionate al n. 1.1.6 la medicina aggiunge la sindrome di Münchhausen per procura. In questo caso uno dei genitori (in prevalenza la madre) si rivolge al personale medico e inventa sintomi che avrebbe il minorenni (febbre, crampi, emorragie, ecc.) o glieli causa con diverse manipolazioni, rendendo necessari numerosi accertamenti e interventi medici inutili. Così facendo il genitore è al centro dell'attenzione in quanto appare sinceramente preoccupato della salute del minorenni la cui malattia è ignota e che conseguentemente non può essere aiutato (Lips [nota 28], pag. 13).

⁴¹ www.acf.hhs.gov > Programs > Children & Youth > Child Abuse & Neglect Prevention & Intervention > Child Abuse & Neglect Reporting Systems > Child Maltreatment; statistica del 2012.

⁴² U.S. Department of Health & Human Services, 23rd year of reporting, Child Maltreatment 2012 (nota 41), pag. xi.

La negligenza e la violenza psichica avvengono praticamente sempre in seno al nucleo familiare, mentre il maltrattamento fisico avviene in famiglia nel 75 per cento e l'abuso sessuale nel 42 per cento dei casi.

Nei casi rilevati dal gruppo specializzato Protezione dei minori, quest'ultimo o altri servizi hanno preso le misure seguenti:

Misure di protezione dei minori

già avviate da un altro servizio	253	(19,6 %)
segnalazione di esposizione a pericolo da parte del gruppo Protezione dei minori	331	(25,6 %)
raccomandazione del gruppo Protezione dei minori di segnalare l'esposizione a pericolo	157	(12,2 %)

Provvedimenti penali

già avviati da altri servizi	168	(13,0 %)
indotte dal gruppo Protezione dei minori	85	(6,6 %)
raccomandate dal gruppo Protezione dei minori	44	(3,4 %)

In un caso su quattro il gruppo Protezione dei minori ha segnalato l'esposizione a pericolo e nel sei per cento dei casi ha anche sporto una denuncia penale. Tali dati confermano la convinzione del menzionato gruppo secondo cui sovente per proteggere i minorenni occorre che le autorità prendano misure poiché l'aiuto fornito a titolo volontario non è sufficiente⁴³. In un quinto dei casi circa le misure di protezione dei minori erano già state avviate da un altro servizio.

In Svizzera non esiste una statistica sulle ripercussioni finanziarie – in particolare sui costi sanitari – del maltrattamento dei minori.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Obiettivo della revisione

L'introduzione di un obbligo generale di avvisare l'autorità di protezione dei minori ha l'obiettivo di proteggere i minorenni da situazioni di pericolo. Non vi sono dubbi che il maltrattamento di un minorenne costituisca un pericolo per il suo bene. Poiché l'obbligo di avviso deve avere anche un effetto preventivo sui maltrattamenti, la revisione tiene conto anche di altre situazioni di rischio che potrebbero mettere in pericolo il bene del minorenne.

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

⁴³ Rapporto del 3 giu. 2014 del gruppo specializzato Protezione dei minori (nota 37), pag. 3.

1.2.2

Persone tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori

Secondo il diritto federale vigente, soltanto le persone che esercitano un'attività ufficiale sono tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori della sospetta esposizione a pericolo di un minorenni (art. 443 cpv. 2 CC in combinato disposto con l'art. 314 cpv. 1 CC). La protezione del minore può essere rafforzata se l'obbligo di avviso è esteso a una cerchia più ampia di persone, in particolare a persone che nella loro professione sono spesso in contatto con minori.

L'introduzione di un obbligo più ampio di avvisare l'autorità di protezione dei minori ha come obiettivo di individuare tempestivamente i casi in cui lo sviluppo di un minorenni è esposto a pericolo, ad esempio a causa di una cura insufficiente o di violenza psichica, fisica o sessuale (cfr. n. 1.1.6). Per i minorenni in età più avanzata occorre tenere conto anche delle tossicodipendenze oppure delle messe in pericolo di terzi o di loro stessi, poiché in questi casi di regola i genitori non sono in grado di fornire al figlio l'aiuto professionale necessario per risolvere il problema.

Varie categorie professionali si rendono conto già in una fase precoce che lo sviluppo di un minorenni è esposto a pericolo. I rappresentanti di queste categorie svolgono un ruolo chiave per l'ulteriore sviluppo del minorenni, poiché in molti casi la loro reazione di fronte alla sospetta o constatata esposizione a pericolo del bene del minorenni è decisiva per dare a quest'ultimo e ai suoi genitori la protezione e l'aiuto di cui necessitano per prevenire il pericolo⁴⁴. I professionisti che hanno direttamente a che fare con i minorenni in pericolo, devono essere tenuti, nell'ambito della loro attività professionale, ad avvisare l'autorità di protezione dei minori. L'obbligo di avviso intende incoraggiare tali specialisti a impegnarsi per il bene del minorenni.

Infatti, la negligenza nei confronti di bambini molto piccoli viene raramente constatata per tempo e ancora più raramente curata con successo, il che costituisce un problema. Vi sono ad esempio casi in cui il personale di un asilo nido pur accorgendosi del ritardo nello sviluppo intellettuale o fisico di un bambino per mancanza di attenzione in famiglia, non fornisce una cura. Per prevenire con successo questi deficit di sviluppo, occorrerebbe invece riconoscere chiaramente le situazioni a rischio prima o immediatamente dopo la nascita e fornire subito le cure e l'assistenza necessarie in questa fase precoce della vita⁴⁵.

L'obbligo di avviso non va tuttavia previsto per tutti i terzi. A prima vista un siffatto obbligo generale sembra servire al bene del minorenni, perché aumenta la possibilità di riconoscere e contrastare i casi in cui il bene di un minorenni è minacciato. Occorre tuttavia evitare che il nuovo obbligo di avviso generi *fenomeni di delazione*. Un obbligo di avviso generalizzato per tutti i terzi potrebbe comportare che l'autorità di protezione dei minori si troverebbe spesso di fronte a segnalazioni manifestamente immotivate. Inoltre, il clima di diffidenza che creerebbe un simile obbligo non gioverebbe allo scopo, poiché produrrebbe conflitti di cui soffrirebbero innanzitutto e principalmente i bambini. Vi sarebbe inoltre da temere che segnalazioni giustificate si perderebbero in una miriade di segnalazioni immotivate, impedendo così di fornire la protezione necessaria ai minorenni esposti a reale pericolo.

⁴⁴ Lips (nota 28), pag. 46.

⁴⁵ Gruppo di lavoro Maltrattamenti ai bambini (nota 32), pag. 71.

1.2.3

Elenco delle deroghe e segreto professionale

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

Il diritto vigente consente ai Cantoni di introdurre un obbligo di avviso anche per gli specialisti tenuti al segreto professionale (art. 443 cpv. 2 secondo periodo CC). Vari Cantoni hanno fatto uso di tale competenza e obbligano determinate categorie professionali tenute al segreto professionale ad avvisare, senza farsi prima liberare dal segreto, l'autorità di protezione dei minori o degli adulti nei casi in cui una persona ha bisogno di aiuto. Ciò vale ad esempio per i medici (AI, AR, GR, JU, OW, SZ, UR, VD, ZG) e gli ecclesiastici⁴⁶ (GR, JU, OW, VD) (cfr. n. 1.1.2.2). Respingiamo l'introduzione di un corrispondente obbligo generale di avviso nel diritto federale poiché non lo riteniamo opportuno nei settori in cui il successo di una collaborazione dipende in modo preponderante da un rapporto di fiducia. Quest'ultimo costituisce una premessa importante affinché il rapporto di lavoro, di assistenza o di sostegno vada a buon fine come ad esempio nei settori quali la psicologia, la medicina o la giustizia, ove tale rapporto è tutelato dal segreto professionale. Infatti, spesso i minorenni che hanno bisogno di aiuto rivelano la propria situazione a una persona di fiducia proprio perché sanno che il contenuto del loro colloquio sarà trattato confidenzialmente. Questa confidenzialità o tutela della sfera intima costituisce la base per una collaborazione efficace a favore del minorenne interessato. In questi casi un obbligo assoluto di avvisare l'autorità di protezione dei minori potrebbe rivelarsi controproducente e contrario all'obiettivo di proteggere il minore⁴⁷.

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

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

⁴⁶ L'iniziativa parlamentare Sommaruga Carlo 10.540 (Segreto professionale per ecclesiastici) chiede di modificare il Codice penale in modo tale da escludere dal segreto professionale degli ecclesiastici i fatti costitutivi di reato contro la libertà sessuale dei minori. Il 7 mar. 2012 il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito all'iniziativa. Pur approvando in linea di massima l'obiettivo dell'iniziativa, il Consiglio nazionale aveva criticato la limitazione al segreto professionale degli ecclesiastici e ai reati contro l'integrità sessuale (Boll. Uff. 2012 N 301 segg.).

⁴⁷ Daniel Rosch, *Melderechte, Melde- und Mitwirkungspflichten, Amtshilfe: die Zusammenarbeit mit der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde*, FamPra 2012, pag. 1024.

Se è stato commesso un reato contro un minorenni, gli specialisti tenuti al segreto professionale possono avvisare l'autorità di protezione dei minori anche secondo il diritto vigente (art. 364 CP). Esse devono avere seri motivi di supporre che sia stato commesso un reato⁴⁸. Nella prassi questo requisito pone problemi di delimitazione e crea incertezze. Non si può pretendere che tutti gli specialisti tenuti al segreto professionale riconoscano gli elementi costitutivi di un reato⁴⁹. Vista questa situazione è comprensibile che tali specialisti esitino ad avvertire l'autorità di protezione dei minori. Nella dottrina prevale l'opinione secondo cui il diritto di avviso secondo l'articolo 364 CP non può dipendere dall'esistenza di un reato⁵⁰. Tuttavia, ciò non si evince chiaramente dalla norma penale, il che conduce a incertezze nella prassi. L'avviso non deve essere fatto perché è stato commesso un reato contro il minorenni, bensì perché, ai fini della sua protezione, appare opportuno accertare le condizioni in cui vive.

Esempio: un medico constata che un bambino in cura presso di lui è molto spesso malato e dorme poco. I genitori soffrono di turbe legate alla dipendenza e il compito di occuparsi del figlio supera le loro capacità. Secondo il diritto vigente, il medico può avvisare l'autorità di protezione dei minori se i genitori violano il loro dovere d'assistenza o d'educazione nei confronti del figlio (art. 364 CP in combinato disposto con l'art. 219 CP). Vista l'indeterminatezza di tale fattispecie⁵¹, non è tuttavia chiaro se nel caso in esame sia consentito avvisare l'autorità di protezione dei minori. È pertanto probabile che il medico rinunci consapevolmente all'avviso; è vero che potrebbe farsi liberare dal segreto professionale, ma ciò costituisce un ostacolo amministrativo. In avvenire s'intende dunque impedire che in casi simili si rinunci ad avvisare le autorità.

Per i motivi summenzionati, le persone tenute al segreto professionale potranno avvisare l'autorità di protezione dei minori senza farsi prima liberare dal segreto se ritengono che il bene del minorenni sia minacciato (cfr. n. 2.1, commento ad art. 314c cpv. 2 D-CC).

1.3 Risultati della procedura di consultazione

La consultazione sull'avamprogetto di revisione del Codice civile (Protezione del figlio) è durata dal 13 dicembre 2013 al 31 marzo 2014. Sono stati invitati a parteciparvi i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale e le organizzazioni interessate. Hanno espresso un parere tutti i Cantoni, 5 partiti, 50 organizzazioni e un privato. In totale sono pervenuti 82 pareri⁵². I risultati vengono dapprima brevemente riassunti e in seguito approfonditi nei commenti ai singoli articoli.

La maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione ha approvato l'orientamento generale della revisione e in particolare l'uniformazione dei diritti e

⁴⁸ Biderbost Yvo; Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (a.c.), Basler Kommentar Strafrecht II, 3^a ed., Basilea 2013, art. 364 N 5.

⁴⁹ Cfr. l'esempio qui di seguito.

⁵⁰ Biderbost (nota 48), art. 364 N 5.

⁵¹ Eckert Andreas, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (a.c.), Basler Kommentar Strafrecht II, 3^a ed., Basilea 2013, art. 219 N 9.

⁵² Rapporto esplicativo consultabile nel sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia all'indirizzo: www.bj.admin.ch > Società > Progetti di legislazione in corso > Obbligo di segnalazione.

degli obblighi di avviso a livello federale. Tuttavia alcuni partecipanti hanno avanzato delle critiche poiché ritengono che il progetto sia o troppo limitato o troppo esteso, giudicando in modo controverso gli elementi essenziali della revisione.

La grande maggioranza dei partecipanti si è espressa a favore del *diritto di avviso* per le persone tenute a un segreto professionale tutelato dal Codice penale (art. 314c AP-CC). Singoli partecipanti avrebbero preferito invece mantenere il diritto in vigore.

L'estensione dell'*obbligo di avviso* agli specialisti non esercitanti un'attività ufficiale che hanno contatti regolari con minorenni (art. 314d AP-CC) è stata invece giudicata in modo controverso. Questa parte della revisione è stata accolta esplicitamente soltanto dalla metà circa dei Cantoni, da due partiti e da un terzo delle organizzazioni. Pur non escludendo in linea di principio l'estensione dell'obbligo di avviso, numerosi partecipanti hanno sollevato critiche ed espresso varie riserve, in particolare riguardo alla cerchia di persone soggette all'obbligo di avviso e alla forma di tale obbligo. Soltanto pochi partecipanti si sono detti favorevoli all'estensione dell'obbligo di avviso alle persone tenute a un segreto professionale tutelato dal Codice penale. Anche la rinuncia a introdurre un obbligo di avviso generale per terzi è stata accolta positivamente dalla maggior parte dei partecipanti. Questi ultimi hanno condiviso l'opinione che un tale obbligo di avviso generale non farebbe altro che creare un gran numero di segnalazioni infondate e favorire la delazione.

È stata inoltre criticata anche la complessità del progetto, in particolare le enumerazioni delle categorie di specialisti previste nelle disposizioni concernenti il diritto e l'obbligo di avviso che in parte si sovrappongono.

In seguito ai risultati della consultazione, il nostro Collegio ha deciso di semplificare il progetto e di rinunciare per le persone tenute al segreto professionale a un'enumerazione di categorie separata degli specialisti. Come proposto da singoli Cantoni, la disposizione deve basarsi esclusivamente sull'articolo 321 CP (violazione del segreto professionale) e prevedere un diritto di avviso per tutte le persone tenute al segreto professionale. Il criterio del segreto professionale consente di distinguere in modo netto le persone soggette all'obbligo di avviso dalle persone autorizzate ad avvisare le autorità, rendendo il progetto più chiaro. Le ulteriori modifiche sono illustrate nei commenti ai singoli articoli.

1.4 Richieste di revisione scartate

Conformemente al mandato del Parlamento⁵³, si rinuncia a sottoporre anche gli obblighi e i diritti di avviso in materia di protezione degli adulti a una revisione totale come invece in parte richiesto dai partecipanti alla consultazione. Il disegno si rivolge appositamente alla cerchia di persone che intrattengono contatti professionali con i minorenni e le loro famiglie. Di norma queste persone non lavorano con adulti bisognosi di aiuto. Nel diritto in materia di protezione degli adulti è tuttavia ancora previsto l'obbligo di avviso per le persone che svolgono attività ufficiali (art. 443 cpv. 2 D-CC; cfr. n. 1.1.2.1 e 2.1). Tale obbligo viene adeguato al nuovo

⁵³ Mozione 08.3790 Aubert del 9 dic. 2008 (Proteggere i minori dai maltrattamenti e dagli abusi sessuali), cfr. n. 1.1.1.

disciplinamento nel diritto in materia di protezione dei minori (cfr. commenti ad art. 443 cpv. 2 D-CC, n. 2.1).

Nella consultazione è stato inoltre proposto di introdurre, per le persone che avvisano, un diritto d'informazione riguardo allo stato del procedimento per analogia all'articolo 301 capoverso 2 del Codice di procedura penale (CPP)⁵⁴. Secondo il vigente articolo 451 capoverso 1 CC, valido anche nel diritto di protezione dei minori (art. 314 cpv. 1 CC)⁵⁵, le autorità di protezione dei minori sono tuttavia già autorizzate a fornire informazioni su misure di protezione, se motivi preponderanti lo giustificano. La menzionata disposizione mira a proteggere la sfera privata di un minorenni toccato da una misura di protezione e obbliga le autorità a ponderare gli interessi nel caso specifico⁵⁶. Poiché nell'ambito della protezione dei minorenni vengono raccolti dati particolarmente sensibili che concernono la sua vita privata e quella dei suoi congiunti⁵⁷, s'intende mantenere questa soluzione ritenuta adeguata.

1.5 Diritto comparato

Nella maggior parte dei Paesi vigono normative sugli avvisi alle autorità competenti in materia di protezione del minore. Le diverse soluzioni variano dalla rinuncia all'obbligo di avviso combinato però con un diritto di avviso all'obbligo di avviso generale per terzi.

La *Germania* ha rinunciato a introdurre l'obbligo di avviso. Il § 4 del Kinderschutz-Kooperations-Gesetz (KKG)⁵⁸ prevede invece un diritto di avviso per determinate categorie di specialisti (come p. es. naturopati, psicologi, collaboratori di diversi consulenti e insegnanti). Il primo capoverso sollecita gli specialisti a chiarire dapprima la situazione con il minorenni interessato e le persone che esercitano l'autorità parentale e a incoraggiare gli interessati a chiedere aiuto in caso di bisogno, se così facendo non viene messa in pericolo la protezione del minore. Se questo modo di procedere non è possibile o non dà buoni risultati e lo specialista ritiene che debba intervenire l'ufficio dei minorenni al fine di garantire il bene del minorenni, subentra il diritto di avviso.

L'*Austria*, con il § 37 del Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz (B-KJHG)⁵⁹, prevede invece un obbligo di avviso per le istituzioni e gli specialisti indipendenti se il bene del minorenni è in pericolo e non può essere tutelato in un altro modo. Tra le istituzioni menzionate figurano anche tribunali, autorità, istituti e ospedali. Se viene applicato l'obbligo di avviso, la persona in questione è liberata dall'obbligo del segreto (§ 37 cpv. 5 B-KJHG).

⁵⁴ RS 312.0

⁵⁵ Geiser Thomas, in: Honsell Heinrich/Vogt Nedim Peter/Geiser Thomas (a c.), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 5^a ed., Basilea 2014, art. 451 N 9.

⁵⁶ Geiser (nota 55), art. 451 N 14 e 17; Messaggio sulla protezione degli adulti (nota 4), FF 2006 6391, in particolare 6476

⁵⁷ Cfr. Cottier Michelle/Hassler Jannine, in: Büchler Andrea/Häfeli Christoph/Leuba Audrey/Stettler Martin (a c.), FamKomm Erwachsenenschutz, Berna 2013, art. 451 N 2.

⁵⁸ Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) del 22 dic. 2011, Bundesgesetzblatt I pag. 2975.

⁵⁹ Bundesgesetz über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder - und Jugendliche del 17 apr. 2013, Bundesgesetzblatt I n. 69/2013.

In Francia l'obbligo di avviso al fine di proteggere minorenni è applicato in modo generico; ne sono escluse le persone tenute a mantenere il segreto professionale⁶⁰. Tuttavia, l'ordine professionale consiglia ai medici di avvisare le competenti autorità in caso di maltrattamenti oppure negligenza nei confronti del minore⁶¹. Gli specialisti che sono tenuti a mantenere il segreto professionale dispongono di un diritto di avviso generico per i casi di maltrattamento, segnatamente di violenza sessuale⁶².

In Italia vigono numerosi obblighi di avviso per le persone che esercitano una funzione ufficiale. Sono ad esempio tenuti a denunciare i reati perseguibili d'ufficio commessi contro un minorenne e i casi di abbandono oppure di abusi sessuali⁶³. A seconda del reato l'avviso va rivolto all'autorità di perseguimento penale o a quella competente per la protezione del minore oppure a entrambe.

Uno studio sulla violenza contro le donne e i minori, svolto nel 2011 su incarico della Direzione generale della giustizia e dei consumatori della Commissione europea⁶⁴, elenca le diverse soluzioni adottate nei vari Stati membri UE, riguardo all'obbligo di avviso (*mandatory reporting*) da rivolgere alle autorità di protezione dei minori o di perseguimento penale. Gli autori dello studio concludono che l'esistenza di un sistema di avviso non è necessariamente correlato alla qualità della protezione del minore⁶⁵. Segnatamente nell'Europa orientale, dove vige l'obbligo di avviso, la polizia ha sempre provveduto alla protezione dei minori e lavora secondo il principio della prevenzione. Nell'Europa occidentale invece la protezione dei minori è strettamente correlata al sistema sociale e il termine «protezione» significa in primo luogo aiuto e assistenza, non solo del figlio ma anche dei genitori. Nove Stati membri (BG, CY, DK, EE, LU, LV, PL, RO, SK) prevedono l'obbligo generale di denunciare possibili maltrattamenti di minorenni all'autorità competente. 13 Stati membri (AT, CY, CZ, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PT, SE, SI, UK) applicano a tutte o ad alcune categorie di professionisti che svolgono attività con minori, l'obbligo di denunciare presunti maltrattamenti alle autorità di protezione dei minori. Dopo, in parte, lunghi dibattiti riguardo a vantaggi e svantaggi, altri Stati membri hanno invece deciso di rinunciare all'obbligo di avviso, disciplinando però criteri che determinano lo scambio d'informazioni (BE, DE, ES, FR, IE, NL).

Stando alle informazioni dell'*U.S. Department of Health & Human Services*, la maggior parte degli Stati federati prevedono un obbligo di avviso per professionisti che intrattengono contatti professionali con minori, ad esempio le persone assunte in asili nido, insegnanti oppure specialisti attivi nel settore del diritto e della legislazione (p. es. agenti di polizia) nonché in ambito medico. Alcuni Stati federati hanno inoltre introdotto un obbligo di avviso generale per terzi⁶⁶. Secondo le statistiche

⁶⁰ Art. 434-3 Code pénal.

⁶¹ Art. R4127-44 Code de la santé publique.

⁶² Art. 226-14 par. 1 Code pénal.

⁶³ Cfr. art. 331 Codice di procedura penale, art. 9 legge 184/1983 (Diritto del minorenne ad una famiglia) e art. 25bis regio decreto-legge 1404/1934 (inserito dall'art. 2 della legge 269/1998).

⁶⁴ Studio di fattibilità per valutare le possibilità, le opportunità e la necessità di uniformare le legislazioni nazionali sulla violenza contro le donne, i bambini e l'orientamento sessuale. Il documento è consultabile (in inglese) nel sito Internet della Commissione europea all'indirizzo: <http://ec.europa.eu> > Justice > Fundamental Rights > Documents > Rights of the Child.

⁶⁵ Studio di fattibilità EU 2011 (nota 64), pag. 47.

⁶⁶ U.S. Department of Health & Human Services, 23rd year of reporting, Child Maltreatment 2012 (nota 41), pag. 7.

dell'U.S. Department of Health & Human Services la maggior parte delle segnalazioni provengono da professionisti attivi nei settori del diritto e della legislazione nonché da parte di insegnanti⁶⁷.

1.6 Interventi parlamentari

La normativa proposta consente di togliere dal ruolo la mozione 08.3790 Aubert (Proteggere i minori dai maltrattamenti e dagli abusi sessuali).

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Codice civile

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

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

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

In base al principio dell'intervento d'ufficio e al principio inquisitorio (art. 446 CC)⁶⁸ l'autorità di protezione dei minori è tenuta a verificare ogni avviso e, se non risulta manifestamente infondato, a procedere ad accertamenti. La persona che avvisa l'autorità deve poterlo fare anche anonimamente.

Art. 314c Diritti di avviso

Alla stregua del diritto vigente (art. 443 cpv. 1 in combinazione con l'art. 314 cpv. 1 CC), qualsiasi persona ha diritto di avvisare l'autorità di protezione dei minori se ha l'impressione che il bene di un minore è in pericolo. Rispetto all'avamprogetto la

⁶⁷ U.S. Department of Health & Human Services, 23rd year of reporting, Child Maltreatment 2012 (nota 41), pag. 12.

⁶⁸ Cfr. Auer Christoph/Marti Michèle, in: Honsell Heinrich/Vogt Nedim Peter/Geiser Thomas (a c.), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 5ª ed., Basilea 2014, art. 446 N 2.

nuova formulazione evidenzia l'intento di applicare al diritto in materia di protezione la stessa soglia di avviso applicata nel diritto in materia di protezione degli adulti.

Secondo il diritto federale vigente, il diritto di avviso degli specialisti tenuti al segreto professionale non è illimitato. Gli ecclesiastici, gli avvocati, i medici, i dentisti, i psicologi, le levatrici e i loro ausiliari possono avvisare l'autorità di protezione dei minori soltanto se nei confronti di un minore è stato commesso un reato (art. 364 CP; cfr. n. 1.2.3). Negli altri casi, prima di procedere a una segnalazione, devono farsi liberare dal segreto per scritto dal titolare del segreto o dal servizio preposto (art. 443 cpv. 1 CC in combinazione con l'art. 321 CP).

Nel caso concreto l'interesse del minore in pericolo può tuttavia giustificare che uno specialista segnali all'autorità di protezione dei minori, senza indugio e senza previa liberazione dal segreto, il bisogno di aiuto del minore, anche se non è stato commesso un reato. In tal senso, il diritto di avviso ai sensi dell'articolo 364 CP non basta per tenere sufficientemente conto degli interessi del minore e per proteggerlo (cfr. n. 1.2.3).

Per questi motivi il disegno prevede che le persone tenute a un segreto professionale tutelato dal Codice penale in futuro potranno avvisare l'autorità di protezione dei minori senza doversi far liberare dal segreto professionale. Il contenuto del nuovo disciplinamento si ispira all'articolo 3c LStup. Tale facoltà di segnalazione per gli specialisti, estesa nel 2011⁶⁹, intende favorire accertamenti e interventi tempestivi nei casi di persone esposte a pericolo di dipendenza⁷⁰.

Il diritto di avviso è dato se le informazioni note alla persona tenuta a un segreto professionale lasciano presumere che il bene del minore è in pericolo e l'avviso è nell'interesse del minore. Come anche per l'articolo 364 CP⁷¹, la dottrina ritiene che non importa chi (autore, genitori, terzi, minore, ecc.) fornisca l'informazione alla persona tenuta al segreto professionale sulla situazione di pericolo. Il diritto di avviso viene pertanto applicato a prescindere dall'origine dell'informazione.

Il diritto di avviso per gli specialisti tenuti al segreto professionale dà al professionista interessato la possibilità di ponderare in modo adeguato gli interessi nel singolo caso. Gli specialisti sanno quant'è importante il rapporto di fiducia con il proprio cliente o paziente e sono in grado di valutare se nel caso concreto tale rapporto possa essere intaccato per il bene del minore. Tale principio vale per tutte le relazioni protette da un rapporto di fiducia. Una segnalazione va fatta soltanto se, dopo aver ponderato gli interessi, lo specialista ritiene che essa giovi al bene del minore. Va inoltre tenuto conto degli interessi di altri bambini (p. es. fratelli o sorelle o compagni di classe), che potrebbero essere esposti agli stessi pericoli⁷². In questi casi una segnalazione all'autorità di protezione dei minori non sarebbe punibile (art. 14 CP e art. 321 n. 3 D-CP).

Può succedere che specialisti tenuti al segreto professionale secondo il Codice penale esercitino nel contempo un'attività ufficiale, ad esempio i medici che lavora-

⁶⁹ RU 2009 2623

⁷⁰ Blättler Richard/Kläuser-Senn Charlotte/Häfeli Christoph, *Meldebefugnis und Zusammenarbeit mit den neuen Kinderschutzbehörde*, Suchtmagazin 4/2011, pag. 25.

⁷¹ Biderbost (nota 48), art. 364 N 13; Stratenwerth Günter/Wohlers Wolfgang, *Schweizerisches Strafgesetzbuch Handkommentar*, 3^a ed., Berna 2013, art. 364 N 4.

⁷² Cfr. Messaggio concernente la modificazione del Codice penale e del Codice penale militare (Reati contro la vita e l'integrità della persona, il buon costume e la famiglia) del 26 giugno 1985, FF 1985 II 901, in particolare 953.

no in un ospedale pubblico o gli psicologi scolastici che in seguito all'entrata in vigore, il 1° aprile 2013, della legge federale del 18 marzo 2011⁷³ sulle professioni psicologiche sottostanno al segreto professionale (art. 321 n. 1 CP). Anche in questi casi, a tali persone si applica il diritto di avviso e non l'obbligo secondo l'articolo 314d D-CC. Sarebbe infatti controproducente se, a causa dell'obbligo di avviso, le persone bisognose di aiuto non si confidassero più con gli specialisti competenti. In questi casi gli specialisti possono avvisare l'autorità di protezione dei minori se la tutela degli interessi del minore lo impone. Se il minore è capace di discernimento, prima di avvisare l'autorità occorre, se possibile e opportuno, chiedere il suo consenso.

Rispetto all'avamprogetto il disegno rinuncia all'elenco dei professionisti autorizzati ad avvisare le autorità competenti. Come proposto nella procedura di consultazione la normativa si basa esclusivamente sull'articolo 321 CP e introduce un diritto di avviso per tutte le persone tenute al segreto professionale ivi menzionate. In questo modo è più semplice delimitare questa categoria di persone da quelle che sottostanno all'obbligo di avviso previsto dall'articolo 314d. A differenza dell'avamprogetto sono ora autorizzati ad avvisare le autorità competenti anche le persone che lavorano nell'ambito della giustizia (avvocati, difensori, notai), in particolare gli avvocati per minorenni oppure i notai che partecipano all'esecuzione del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti⁷⁴, che possono anch'essi essere confrontati a casi in cui il bene del minore è messo in pericolo. Non vi sono infatti ragioni oggettive per cui il rapporto di fiducia con una persona tenuta al segreto professionale debba essere ritenuto più importante di quello intrattenuto con un'altra persona della stessa categoria.

Il diritto di avviso vale anche per i collaboratori di consultori che in base a rimandi in leggi speciali sono tenuti al segreto professionale tutelato dal Codice penale. Questo vale ad esempio per i collaboratori di consultori di gravidanza (art. 2 cpv. 1 legge federale del 9 ottobre 1981⁷⁵ sui consultori di gravidanza) e per il personale delle istituzioni di cura o di aiuto sociale secondo la legge sugli stupefacenti (art. 3c cpv. 4 LStup).

Rinunciamo tuttavia a introdurre un diritto di avviso per gli ausiliari tenuti al segreto professionale in virtù del Codice penale (art. 321 n. 1 CP). Spetta in primo luogo alla persona tenuta al segreto professionale decidere se mantenere il rapporto di fiducia o avvisare l'autorità di protezione dei minori. Se un ausiliare viene a conoscenza di un possibile caso in cui il bene del minore è in pericolo, deve informarne la persona tenuta al segreto, affinché quest'ultima possa ponderare gli interessi in gioco.

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

73 RS 935.81

74 Cfr. Auer/Marti (nota 68), art. 448 N 37.

75 RS 857.5

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

Come nel diritto vigente (art. 443 cpv. 2 in combinazione con l'art. 314 CC), le persone che esercitano un'attività ufficiale continueranno a essere tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori (cpv. 1 n. 2). L'attività ufficiale va intesa in senso lato per analogia all'articolo 443 capoverso 2 CC. Non è necessario un rapporto d'impiego con lo Stato. È invece determinante che lo specialista adempia un mandato di diritto pubblico⁷⁶. Tale è ad esempio il caso degli specialisti dei settori della polizia, della scuola e del lavoro sociale. Gli insegnanti sono senz'altro tra gli interlocutori più importanti dei minori. Le persone che insegnano a minorenni in età scolastica adempiono un mandato di diritto pubblico, a prescindere dal fatto che esercitino la loro attività in una scuola pubblica o privata. Essi sono soggetti a un obbligo di avviso anche secondo il diritto vigente, poiché sono responsabili della trasmissione delle specifiche conoscenze di base che lo Stato ritiene indispensabili per l'esercizio dei diritti e dei doveri del cittadino. Espletano un'attività ufficiale ad esempio anche i privati incaricati di attuare le misure di protezione (curatori e tutori). Le persone che esercitano un'attività ufficiale sono tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori soltanto se vengono a conoscenza di un'esposizione a pericolo di un minorenne durante l'esercizio di tale attività. È quanto sottintende il termine «specialista». La cerchia degli interessati viene quindi definita alla stregua dell'articolo 443 capoverso 2 CC. L'avviso all'autorità di protezione dei minori non richiede la liberazione dal segreto professionale (art. 14 CP).

L'elemento centrale della revisione riguarda l'estensione dell'obbligo di avviso alle persone che, pur non esercitando un'attività ufficiale, lavorano regolarmente con minorenni (cpv. 1 n. 1). Vi rientrano ad esempio gli insegnanti di un istituto scolastico al di fuori della scuola dell'obbligo, il personale di un asilo nido privato, badanti, terapeuti, collaboratori di consultori (ad es. per genitori) oppure di istituzioni di soccorso private che offrono assistenza sociale, nonché allenatori di qualsiasi sport. Secondo il disegno, sono contemplati dalla menzionata normativa soltanto gli specialisti che per motivi *professionali* intrattengono contatti regolari con minori. Rispetto all'avamprogetto, la cerchia delle persone soggette all'obbligo viene quindi precisata e limitata ai professionisti capaci sia di valutare se il bene del minorenne è in pericolo sia di assumersi la responsabilità di una segnalazione in tal senso. Per le persone che soltanto nel loro tempo libero intrattengono volontariamente contatti con minorenni (p. es. allenatori sportivi, G+S, coordinatrici scout e JUBLA, operatori giovanili), l'obbligo di avviso potrebbe infatti comportare nella maggior parte dei casi un onere eccessivo, poiché non dispongono delle conoscenze specialistiche e dell'esperienza necessaria per valutare se il bene di un minorenne è effettivamente minacciato. Vari partecipanti alla consultazione hanno espresso questi dubbi.

⁷⁶ Messaggio sulla protezione degli adulti (nota 4), FF 2006 7076.

Non soggiacciono a questo nuovo obbligo di avviso gli specialisti che pur avendo regolarmente contatto con minorenni sono tenuti a un segreto professionale tutelato dal Codice penale. Secondo l'articolo 314c capoverso 2 D-CC hanno soltanto *il diritto* di avvisare l'autorità di protezione dei minori. In questo senso il diritto di avviso prevale sull'obbligo secondo l'articolo 314d D-CC. Questa eccezione si giustifica con il fatto che le persone tenute al segreto professionale hanno di regola un rapporto di fiducia particolare con i propri pazienti o clienti (cfr. n. 1.2.3).

Anche gli ausiliari di persone soggette al segreto professionale devono rispettare tale segreto (art. 321 n. 1 CP) e sono quindi anche loro esclusi dalla cerchia delle persone tenute ad avvisare le autorità competenti. Il disegno rinuncia a introdurre un *diritto di avviso* per tali ausiliari poiché si ritiene che spetti in primo luogo ai professionisti tenuti al segreto valutare se va mantenuto il rapporto di fiducia oppure informata l'autorità di protezione dei minori (cfr. commenti ad art. 314c). Introdurre un *obbligo di avviso* per gli ausiliari di questi professionisti contrasterebbe tale considerazione e comporterebbe conflitti d'interesse per gli ausiliari. Questi ultimi non sono né autorizzati né obbligati ad avvisare le autorità competenti, ma sono invitati a informare le persone soggette al segreto professionale di eventuali situazioni che mettono in pericolo il bene del minorenne. Occorre garantire che le persone soggette al segreto professionale abbiano la possibilità di ponderare gli interessi in gioco.

In virtù dei rimandi contenuti nelle relative leggi speciali, anche il personale dei consultori di gravidanza e degli istituti di cura e di aiuto sociale ai sensi della legge sugli stupefacenti è soggetto all'obbligo del segreto professionale secondo il CP (cfr. commenti all'art. 314c). Sono quindi anche loro esentati dall'obbligo di avviso. Le disposizioni del diritto federale concernenti lo scambio di dati o l'obbligo del segreto, come ad esempio l'articolo 33 della legge federale del 6 ottobre 2000⁷⁷ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, l'articolo 50a della legge federale del 20 dicembre 1946⁷⁸ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti o l'articolo 35 della legge federale del 19 giugno 1992⁷⁹ sulla protezione dei dati, devono invece passare in secondo piano rispetto alla normativa dell'articolo 314d D-CC, perché in questi casi non vi è un particolare rapporto di fiducia tra gli specialisti e i terzi coinvolti. Il nuovo disciplinamento sugli avvisi nell'ambito della protezione del minore prevale sul generico obbligo del segreto. Vigé un disciplinamento speciale per chi lavora in consultori ai sensi della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (cfr. n. 2.4, commenti ad art. 11 cpv. 3 LAV).

Gli specialisti che nell'ambito della loro attività professionale hanno regolarmente contatti con minorenni e non sono tenuti al segreto professionale sono obbligati ad avvisare l'autorità competente se non sono in grado di fornire al minorenne l'aiuto necessario per eliminare il pericolo. L'obbligo di avviso tiene conto del fatto che spesso gli specialisti stessi possono o addirittura devono porre rimedio alla situazione di esposizione a pericolo del bene del minorenne. Ciò riguarda in particolare gli operatori sociali, agenti di polizia oppure collaboratori di consultori. In questi casi lo specialista deve avvisare l'autorità di protezione dei minori soltanto se non è in grado di porre rimedio alla situazione di bisogno o di minaccia del minorenne. L'intervento dell'autorità di protezione dei minori è pertanto sussidiario. In questo modo si tiene conto dell'osservazione emersa varie volte durante la procedura di

77 RS 830.1

78 RS 831.10

79 RS 235.1

consultazione, secondo cui proprio gli specialisti operanti nei settori della consulenza sociale e della cura possono intrattenere un rapporto di fiducia con gli interessati altrettanto degno di protezione. Poiché gli specialisti sono tenuti ad avvisare le autorità competenti soltanto se, nell'ambito della loro attività, non sono in grado di eliminare la messa in pericolo del bene del minore, è quindi ancora possibile attuare soluzioni a bassa soglia. Gli specialisti in questione hanno così margine di manovra: se loro stessi possono porre rimedio alla situazione di esposizione a pericolo del bene del minore non sono tenuti ad avvisare le autorità competenti. Non è tuttavia necessario che lo specialista provveda da solo a eliminare il pericolo per il bene del minore. Nell'ambito della sua attività può attuare tutte le misure che ritiene necessarie e rivolgersi in particolare ad altri servizi o reti di contatto. Quando questo modo di procedere non sembra sensato oppure è sin dall'inizio ritenuto inutile, occorre avvisare l'autorità di protezione dei minori. Gli specialisti in questione possono tuttavia avvisare l'autorità competente del pericolo che minaccia il bene del minore anche quando (in un primo momento) hanno già attuato delle misure.

L'obbligo di avvisare l'autorità di protezione dei minori si applica indipendentemente dal fatto che lo specialista sia informato della situazione di pericolo dall'autore, dai genitori, da terzi o dal minore stesso (cfr. anche commenti ad art. 314c). L'obbligo di avviso sussiste tuttavia soltanto per fatti di cui lo specialista è venuto a conoscenza nell'ambito della sua attività professionale (cfr. art. 443 cpv. 2 CC e i summenzionati commenti riguardo al cpv. 1 n. 2).

Tale obbligo non influisce sul disciplinamento concernente la denuncia secondo il Codice di procedura penale (CPP)⁸⁰. Ognuno, fatte salve le autorità penali (art. 302 cpv. 1 CPP), continuerà ad avere il diritto di denunciare per scritto od oralmente a un'autorità di perseguimento penale un reato commesso contro un minore (art. 301 cpv. 1 CPP). In tale contesto va osservato che sia la Confederazione che i Cantoni hanno la competenza di prevedere un obbligo di denuncia di determinati membri delle autorità (art. 302 cpv. 2 CPP).

In linea di massima, la violazione dell'obbligo di avviso di cui all'articolo 314d D-CC non è punibile. L'omissione della segnalazione potrebbe tuttavia acquisire rilevanza penale in quanto reato di omissione, se il minore commette un reato e il danno che ne risulta per la vittima avrebbe potuto essere con probabile certezza evitato avvisando l'autorità di protezione dei minori⁸¹. Lo stesso vale se una persona tenuta all'avviso omette la segnalazione e il minore è vittima di un reato (cfr. n. 1.1.7) che una segnalazione avrebbe potuto impedire. Commette un crimine o un delitto per omissione contraria a un obbligo di agire chiunque non impedisce l'esposizione a un pericolo o la lesione di un bene giuridico protetto, benché vi sia tenuto in ragione del suo status giuridico (art. 11 cpv. 2 CP). Gli specialisti di solito fungono da garanti per i minorenni che si trovano sotto la loro custodia durante l'attività professionale. Questi obblighi derivanti dalla custodia da parte di persone che svolgono una funzione ufficiale sono retti da leggi o da contratti⁸². Gli specialisti devono garantire la protezione dei minori almeno per la durata dell'affidamento.

⁸⁰ RS 312.0

⁸¹ Cfr. Auer/Marti (nota 68), art. 443 N 28.

⁸² Cfr. Trechsel Stefan/Jean-Richard-dit-Bressel Marc, in: Trechsel Stefan/Pieth Mark (a c.), Schweizerisches Strafgesetzbuch Praxiskommentar, 2^a ed., Zurigo/San Gallo 2013, art. 11 N 7 segg.; Seelmann Kurt, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (a c.), Basler Kommentar Strafrecht I, 3^a ed, Basilea 2013, art. 11 N 47 seg.

L'obbligo di avviso previsto dalla legge estende l'obbligo di garantire la protezione dei minori anche ai casi in cui questi ultimi non sono sotto la custodia dello specialista. Per legge sono obbligati a prevenire lesioni o la messa in pericolo del bene del minore possibilmente anche al di fuori degli orari di affidamento. Dall'obbligo di avviso potrebbe risultare una funzione di garante retta dalla legge (art. 11 cpv. 2 lett. a CP). La violazione dell'obbligo di avviso può pertanto comportare delle conseguenze gravi, se il pericolo diventa reale e il minore subisce un reato. Entra segnatamente in linea di conto una condanna per complicità (art. 25 CP) nei confronti di reati quali ad esempio atti sessuali con fanciulli (art. 187 CP) oppure lesioni personali (art. 122 segg. CP), se sono adempite anche le altre condizioni di cui all'articolo 11 CP. Se il minore in questione subisce danni, può entrare in linea di conto anche la responsabilità civile a condizione che siano adempiti i requisiti di cui all'articolo 41 capoverso 1 del Codice delle obbligazioni (CO)⁸³. È inoltre possibile che una legge speciale preveda un tipo di responsabilità che potrebbe essere applicata in caso di omissione di una segnalazione oppure che simili violazioni dell'obbligo di avviso siano sanzionate da disposizioni del diritto disciplinare o in materia di personale.

Il nuovo disciplinamento dei diritti e degli obblighi di avvisare l'autorità di protezione dei minori è esaustivo. I Cantoni non possono prevedere ulteriori diritti e obblighi di avviso. Sono tuttavia fatti salvi gli obblighi e i diritti di segnalazione il cui disciplinamento rientra nella sfera di competenza dei Cantoni, ad esempio nel settore sanitario o scolastico (cfr. n. 1.2.1). Nell'ambito della legislazione d'esecuzione i Cantoni possono continuare a stabilire sanzioni e misure disciplinari per gli specialisti che violano i loro doveri.

Art. 314e Collaborazione e assistenza amministrativa

Il diritto vigente disciplina nel diritto sulla protezione degli adulti (art. 448 CC in combinazione con l'art. 314 cpv. 1 CC) gli obblighi di collaborare e l'assistenza amministrativa all'accertamento dei fatti nell'ambito della protezione del minore. L'introduzione di una normativa speciale concernente gli avvisi nell'ambito della protezione del minore rende necessario modificare tali disposizioni e aggiungere un articolo alle disposizioni procedurali in materia di protezione del minore.

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

Soltanto il contenuto del capoverso 2 è nuovo. Gli specialisti tenuti al segreto professionale secondo il CP, che avvisano l'autorità di protezione dei minori in virtù dell'articolo 314c D-CC, devono poter partecipare all'accertamento dei fatti senza previa liberazione dal segreto professionale. Il disegno prevede che questi specialisti abbiano il diritto e non l'obbligo di collaborare, poiché spesso i depositari di un segreto professionale dispongono di dati personali rilevanti sulle persone coinvolte nel procedimento e devono essere in grado di ponderare gli interessi per decidere quali informazioni trasmettere e quali no. Se, ad esempio, un'informazione importante per il procedimento può essere ottenuta per il tramite dell'assistenza amministrativa, lo specialista può rifiutarsi di collaborare. Il diritto alla collaborazione per le

persone tenute a un segreto professionale deve sussistere a prescindere da un precedente avviso di esposizione al pericolo del minorenne all'autorità di protezione dei minori. Questa precisazione proposta durante la procedura di consultazione costituisce una novità rispetto all'avamprogetto. Alla stregua del disciplinamento sul diritto di avviso, gli ausiliari di persone tenute al segreto non sono autorizzate a fornire informazioni protette e quindi a collaborare all'accertamento dei fatti. Anche in questo contesto la decisione riguardo alla liberazione dal segreto professionale deve in primo luogo spettare alla persona tenuta al segreto. Se ritiene opportuna la collaborazione dell'ausiliare, ad esempio perché è quest'ultimo ad aver accertato la messa in pericolo del bene del minorenne, essa può chiedere di essere sostituita dall'ausiliare nell'ambito del procedimento. È altrettanto possibile che l'autorità superiore o l'autorità di vigilanza liberi l'ausiliare dal segreto professionale.

È nuovo anche il capoverso 3, che nel diritto in materia di protezione del minore sostituisce l'articolo 448 capoverso 2 CC. La persona che è stata liberata dal segreto professionale dal titolare del segreto oppure, su richiesta dell'autorità di protezione dei minori, dall'autorità superiore o dall'autorità di vigilanza non può rifiutare di collaborare, ma deve aiutare ad accertare i fatti. Solo in questo modo è possibile applicare coerentemente il principio inquisitorio previsto dall'articolo 446 capoverso 1 CC. Nel diritto in materia di protezione degli adulti tale disciplinamento è previsto soltanto per i medici, i dentisti, i farmacisti, le levatrici e i loro ausiliari. Con il nuovo diritto in materia di protezione dei minori, e per analogia al disciplinamento sull'avviso (art. 314c cpv. 2 D-CC), sarà invece applicato a tutte le persone che soggiacciono al segreto professionale in virtù del CP.

Art. 443 cpv. 2 e 3

Proponiamo di adeguare la normativa sull'avviso prevista dal diritto in materia di protezione degli adulti al diritto in materia di protezione dei minori (cfr. n. 1.4). Il capoverso 2 qui proposto stabilisce esplicitamente che il segreto professionale prevale sull'obbligo di avviso. Su tale questione la dottrina non aveva una posizione univoca⁸⁴. Inoltre, alla stregua del diritto in materia di protezione dei minori, l'obbligo di avviso è previsto soltanto per le persone che nell'esercizio della loro attività non sono in grado di sopperire al bisogno d'aiuto (cfr. commenti all'articolo art. 314d cpv. 1 D-CC). Intendiamo così tenere conto del fatto che nell'ambito del diritto in materia di protezione degli adulti spetta in molti casi alle persone soggette all'obbligo di avviso fornire il sostegno necessario alle persone bisognose d'aiuto (p. es. operatori sociali e agenti di polizia). Nell'ambito della loro attività ufficiale, tali persone sono tenute ad avvisare le autorità competenti se non sono in grado loro stessi di aiutare la persona bisognosa d'aiuto oppure se la misura che intendono attuare pare priva di probabilità di successo.

⁸⁴ Riguardo alla prevalenza del segreto professionale secondo il diritto vigente Auer/Marti (nota 68), art. 443 N. 25; *Roschi* (nota 47), pag. 1029 seg.; Kuhn Mathias, *Das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, recht* 2014, pag. 218 segg., 230; di altra opinione Fassbind Patrick, in: Kren Kostkiewicz Jolanta/Nobel Peter/Schwander Ivo/Wolf Stephan (a c.), *CC Kommentar*, 2^a ed., Zurigo 2011, art. 443 N 3; Schmid Hermann, *Kommentar Erwachsenenschutz*, Zurigo/San Gallo 2010, art. 443 CC N 6.

Il presente disegno intende unificare la normativa sull'avviso anche per i casi di adulti bisognosi di aiuto. Secondo il capoverso 3, nel settore della protezione degli adulti i Cantoni non avranno più la competenza di prevedere ulteriori obblighi di avviso. Sono tuttavia fatti salvi gli avvisi il cui disciplinamento rientra nella sfera di competenza dei Cantoni, ad esempio nel settore sanitario o scolastico (cfr. n. 1.2.1 e commenti ad 314d cpv. 2).

Art. 448 cpv. 2

Con l'entrata in vigore, il 1° aprile 2013, della legge federale del 18 marzo 2011 sulle professioni psicologiche, gli psicologi e i chiropratici sono stati aggiunti all'elenco delle persone tenute al segreto professionale (art. 321 CP). Ciò giustifica l'inserimento di tali categorie professionali nelle relative disposizioni del Codice civile⁸⁵. La nozione «psicologi» è intesa in senso lato: soggiacciono al segreto professionale anche rami della psicologia come la psicoterapia e la psicologia clinica⁸⁶. Di natura puramente redazionale sono le modifiche del testo tedesco.

2.2 Codice penale

L'introduzione del diritto di avviso per le persone tenute al segreto professionale e l'estensione dell'obbligo di avviso richiedono adeguamenti del CP.

Art. 321 n. 3

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

Art. 364

Questa disposizione è coordinata con la normativa di diritto civile sull'avviso. L'autorità di protezione dei minori interviene se il bene del minorenne è in pericolo. L'articolo 314c D-CC prevede ora un diritto di avviso per tutte le persone tenute al segreto professionale ad eccezione dei loro ausiliari. I professionisti che svolgono un'attività ufficiale che non sono tenuti al segreto professionale in virtù del CP sono persino obbligati ad avvisare le autorità competenti (art. 314d cpv. 1 n. 2 E-CC). Una normativa separata per disciplinare le segnalazioni all'autorità di protezione dei minori nei casi in cui è stato commesso un reato nei confronti di un minorenne, non ha quindi ragion d'essere. Come rilevato da diversi partecipanti alla consultazione, non ha senso avvisare l'autorità di protezione dei minori se il reato non mette in pericolo il bene del minorenne. Per questo motivo il presente articolo è abrogato.

⁸⁵ Cfr. Kettiger Daniel, Zum Berufsgeheimnis der Psychologinnen und Psychologen gegenüber der Erwachsenenschutzbehörde (art. 448 CC), SJZ 2014, pag. 512 segg., 515.

⁸⁶ FF 2009 6005, in particolare 6055.

2.3 Codice di procedura penale

La revisione della legge intende adeguare la terminologia del Codice di procedura penale al nuovo diritto in materia di protezione degli adulti.

Art. 75 cpv. 2 e 3

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

Art. 168 cpv. 1 lett. g

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

2.4 Legge federale sull'aiuto alle vittime di reati

Art. 11 cpv. 3

Anche la terminologia della legge federale del 23 marzo 2007⁸⁷ sull'aiuto alle vittime di reati è adeguata al nuovo diritto sulla protezione degli adulti. L'espressione «vittima minorenni o un'altra persona minorenni» è sostituita da «minorenni o persona sotto curatela generale» e «autorità tutoria» da «autorità di protezione dei minori e degli adulti». La disposizione speciale nella legge sull'aiuto alle vittime di reati viene mantenuta (cfr. n. 1.1.2.5). Essendo una *lex specialis* prevale sul diritto in materia di protezione del minore; i collaboratori dei consultori per l'aiuto alle vittime di reati non sottostanno pertanto all'obbligo di avviso secondo l'articolo 314d capoverso 1 D-CC.

2.5 Legge federale sui consultori di gravidanza

Art. 2 cpv. 1 terzo periodo

In virtù della legge federale del 9 ottobre 1981⁸⁸ sui consultori di gravidanza in quanto legge speciale, anche i collaboratori dei consultori di gravidanza sottostanno all'obbligo del segreto di cui agli articoli 320 e 321 del CP (cfr. n. 2.1, commenti ad art. 314c e 314d D-CC). Secondo l'articolo 2 capoverso 1 secondo periodo della legge l'articolo 321 numero 3 del CP non è applicabile: quest'ultimo prevede che le disposizioni della legislazione federale e cantonale sull'obbligo di dare informazioni all'autorità o di testimoniare in giudizio restino riservate. Con l'aggiunta di un rimando alle nuove disposizioni nel diritto in materia di protezione dei minori intendiamo chiarire che in tale ambito per le persone in questione vige lo stesso discipli-

⁸⁷ RS 312.5

⁸⁸ RS 857.5

namento applicato alle persone tenute al segreto professionale. Per questo motivo gli articoli 314*c* capoverso 2 e 314*e* capoversi 2 e 3 D-CC sono esplicitamente dichiarati applicabili. Tale modifica tiene conto di una richiesta formulata nella procedura di consultazione.

2.6 **Legge sugli avvocati**

Art. 13 cpv. 1 secondo periodo

Visto che l' articolo 314*e* capoverso 3 D-CC pone sullo stesso piano tutte le categorie di persone tenute al segreto professionale, è necessario adeguare la legge del 23 giugno 2000⁸⁹ sugli avvocati, poiché il testo vigente prevede che l'avvocato dispensato dal segreto professionale non è obbligato a divulgare quanto gli è stato confidato. In futuro, se il cliente o l'autorità di vigilanza ha liberato un avvocato dal segreto professionale, questi non potrà rifiutare la collaborazione all'accertamento dei fatti nell'ambito di una procedura di protezione dei minori.

Un simile disciplinamento era già stato proposto dal nostro Consiglio in occasione dell'introduzione del Codice di procedura penale⁹⁰, ma tale proposta era stata respinta dal Parlamento, poiché temeva che la persona accusata non si sarebbe più confidata con l'avvocato, visto che quest'ultimo poteva essere obbligato a deporre in un procedimento penale, rendendo così la sua difesa più difficile⁹¹.

Il nostro Collegio ritiene tuttavia che gli interessi in gioco nel diritto in materia di protezione dei minori richiedano maggiore considerazione. A differenza del procedimento penale, nella procedura di protezione dei minori la ricerca della verità non serve a definire colpevoli e innocenti, ma a proteggere un minorenne da eventuali pericoli. Soltanto una volta a conoscenza di tutti i fatti, l'autorità di protezione dei minori può decidere in merito alle misure da adottare. L'obbligo di collaborazione da parte delle persone tenute al segreto professionale sussiste soltanto se sono state liberate dal segreto professionale dal titolare del segreto o dall'autorità di vigilanza. Nell'ambito della procedura di protezione dei minori il nostro Collegio non considera giustificato sottoporre gli avvocati a disciplinamenti diversi rispetto a quelli applicati alle altre categorie di persone anch'esse tenute al segreto professionale.

3 **Ripercussioni**

3.1 **Ripercussioni per la Confederazione**

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

⁸⁹ RS **935.61**

⁹⁰ Cfr. Messaggio concernente l'unificazione del diritto processuale penale FF **2006** 989, in particolare 1106 segg.

⁹¹ Boll. Uff. **2006** S 1018 segg.; Boll. Uff. **2007** N 961 segg.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Secondo il diritto vigente, i Cantoni possono prevedere, nel diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti, obblighi di avviso più estesi rispetto al diritto federale (art. 314 cpv. 1 in combinazione con l'art. 443 cpv. 2 CC). Il presente disegno prevede un disciplinamento esaustivo degli obblighi di avviso nei casi in cui il bene del minore è minacciato. Anche gli obblighi di avviso previsti per il diritto in materia di protezione degli adulti va uniformato (cfr. n. 2.1 commenti ad art. 443 cpv. 3 D-CC). Per tale motivo i Cantoni non potranno più prevedere ulteriori obblighi di avviso alle autorità di protezione dei minori e degli adulti. Potranno tuttavia continuare a stabilire sanzioni e misure disciplinari per gli specialisti che violano i loro doveri. Sono pure fatte salve le segnalazioni che spettano ai Cantoni, ad esempio in ambito sanitario o scolastico (cfr. n. 1.2.1).

È presumibile che in seguito all'estensione degli obblighi e dei diritti di avviso aumentino le segnalazioni e sia pertanto necessario un numero maggiore di accertamenti da parte dell'autorità di protezione dei minori.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il disegno non ha ripercussioni sull'economia.

3.4 Ripercussioni per la società

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

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁹² sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁹³ sul programma di legislatura 2011–2015. La revisione del Codice civile è tuttavia opportuna, poiché permette di adempiere un intervento parlamentare che chiede al Consiglio federale di rafforzare la protezione dei minori mediante una nuova normativa sull'avviso.

⁹² FF 2012 305

⁹³ FF 2012 6413

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Con l'adozione del rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù», del 27 agosto 2008⁹⁴, il nostro Consiglio si è espresso a favore di un maggiore impegno della Confederazione nella politica dell'infanzia e della gioventù. Tale impegno verte su misure tese a proteggere, sostenere e integrare i bambini e gli adolescenti. Il presente disegno contribuisce a raggiungere gli obiettivi del Consiglio federale, in particolare la politica tesa a proteggere i bambini e gli adolescenti dagli influssi e dai rischi cui possono essere esposti nel loro ambiente (maltrattamenti, in particolare abusi sessuali, violenza nell'educazione, influenza dei media che perturbano lo sviluppo della personalità, condizioni di vita e di lavoro dannosi alla salute nonché utilizzazione precoce o abusiva di sostanze stupefacenti legali o illegali)⁹⁵.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

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

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Il diritto del minore a una protezione particolare e all'assistenza nonché alla promozione del suo sviluppo si evince in primo luogo dalla Convenzione del 20 novembre 1989⁹⁶ sui diritti del fanciullo (in particolare art. 3 e art. 19) nonché dall'articolo 10 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁹⁷ relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I dell'ONU) e dall'articolo 24 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁹⁸ relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU).

5.3 Forma dell'atto

La modifica del Codice civile richiede l'emanazione di una legge federale.

⁹⁴ Rapporto del Consiglio federale (Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù) in adempimento dei postulati Janiak (00.3469) del 27 set. 2000, Wyss (00.3400) del 23 giu. 2000 e Wyss (01.3350) del 21 giu. 2001; consultabile nel sito Internet dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali all'indirizzo: www.bsv.admin.ch > Temi > Questioni dell'infanzia e della gioventù > Promozione fanciulli e gioventù.

⁹⁵ Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù (nota 94), pag. 4.

⁹⁶ RS **0.107**

⁹⁷ RS **0.103.1**; approvato dall'Assemblea federale il 13 dic. 1991.

⁹⁸ RS **0.103.2**; approvato dall'Assemblea federale il 13 dic. 1991.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il presente progetto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né basi per crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.

5.5 Delega di competenze legislative

Il presente disegno non delega competenze legislative al nostro Consiglio.

5.6 Protezione dei dati

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