



Revisione totale dell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin); nuovo titolo: Ordinanza sull'assistenza di minori (OAssM)

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

Dicembre 2009

1 Aspetti generali

La procedura di consultazione sull'avamprogetto di revisione totale dell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin) con il nuovo titolo di Ordinanza sull'assistenza di minori (OAssM), si è svolta tra il 5 giugno e il 15 settembre 2009. Alla procedura sono stati invitati il Tribunale federale svizzero, i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le facoltà di giurisprudenza e altre organizzazioni interessate.

Hanno preso posizione 25 Cantoni, 9 partiti politici e 42 organizzazioni.

2 organizzazioni¹ e il Tribunale federale svizzero hanno espressamente rinunciato ad esprimere un parere.

Sono inoltre pervenuti 52 pareri da partecipanti alla procedura di consultazione non ufficialmente invitati.

2 Partecipanti

L'elenco dei partecipanti ufficiali alla procedura di consultazione è riportato in allegato.

3 Pareri di carattere generale sull'avamprogetto

3.1 Necessità di revisione dell'OAMin

Fatta eccezione per un partito politico (UDF), che non ritiene necessaria la revisione totale dell'OAMin, la necessità di rivedere l'ordinanza vigente è riconosciuta da tutti i partecipanti. Anche le linee fondamentali della nuova normativa vengono generalmente approvate.

3.2 Punti valutati positivamente

Sono soprattutto i seguenti punti della revisione a riscuotere consenso:

- la regolamentazione dell'adozione nel quadro di un'ordinanza separata (BE, BS, GR, LU, NE, NW, SZ, TG, TI, ZG; PLR, PS; as, ASTU, CAT, COFF, FSFM, FSPI, PKAS, SVT, USAM, UCS, USS, VFG);
- la mirata professionalizzazione, ovvero il miglioramento qualitativo dell'assistenza di minori da parte di terzi (AR, BE, BS, GE, GL, GR, ZG; AKZ, I Verdi; as, b+b, CFQF, COFF, FSPI, PKAS, SGF, Unil);
- l'unificazione dei requisiti, delle prassi e delle procedure concernenti l'obbligo di autorizzazione (BE, SZ, UR, ZG; ASTU, CFQF, EmK, PKAS, SGF);
- le nuove definizioni usate, in particolare in quanto corrispondenti agli usi attuali (BS, GR, UR, ZG; as, b+b, Int, PKAS, SVT);

¹ Associazione Svizzera dei Magistrati (ASM) e Fondo nazionale svizzero per la promozione della ricerca scientifica.

- la creazione di un'autorità cantonale specializzata e centralizzata preposta al rilascio delle autorizzazioni e alla vigilanza (VD; ASTU, CSP, EFS, FSPI, net, PKAS, SVT);
- la creazione di un'autorità specializzata in generale (LU, NW, TI, UR; CAT, CFQF, CUR, Int, PKAS, SGF);
- il rilevamento di dati statistici (LU, NE, NW, ZH; AKZ, I Verdi, PS; CFQF, COFF, CSP, EFS, Int, K&F, SGF, SVT);
- la buona strutturazione dell'ordinanza e la suddivisione tra le diverse tipologie di assistenza (FR, GR, LU, UR; b+b, COFF, CUR, Unil).

3.3 Punti valutati negativamente

Nonostante il consenso di massima alla revisione totale dell'OAMin, gran parte dei partecipanti critica il fatto che l'OAssM presenti un'eccessiva densità normativa e incida in misura sproporzionata sui diritti delle famiglie, interferendo inoltre con la loro libertà di organizzazione (AI, AG, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, SG, TG, UR, VS, ZG, ZH; PLR, UDC, UDF; ACS, as, USI, FSPI, CAT). Quest'eccessiva regolamentazione è considerata da alcuni partecipanti una forma di interdizione dei genitori (UR; PPD, UDF, PLR, UDC; ACS). Lo stesso obiettivo persegue la critica secondo cui il nuovo disciplinamento andrebbe ben oltre gli scopi ad esso attribuiti (aF, USI, FSA, USC, ACS, USAM). Altri partecipanti disapprovano l'eccessivo contenuto normativo dell'ordinanza, sebbene in linea di principio approvino la formulazione di requisiti minimi per garantire la qualità dell'assistenza volontaria da parte di terzi (SGF, USDC).

La critica è in parte rivolta anche al fatto che il nuovo disciplinamento renderebbe più difficoltosa l'assistenza extrafamiliare (ZG; ACS, USI, USC) ovvero renderebbe in buona parte impossibile l'attività delle attuali strutture (FSA). Allo stesso tempo ci sono partecipanti che temono che i severi requisiti previsti dall'ordinanza in relazione alle persone incaricate dell'assistenza possano determinare un inutile aumento dei costi degli istituti di assistenza diurna (CDU, PLR, PCC). Ciò potrebbe avere un effetto negativo sul numero di posti d'assistenza o far scivolare nell'illegalità i rapporti di assistenza in essere (ZG; aF, FSA). Per il resto, viene formulato l'auspicio che lo Stato – invece di emanare regole rigide – introduca, in modo quanto più possibile favorevole e flessibile, condizioni che favoriscano la conciliazione tra lavoro e famiglia, di modo che possano sorgere quante più istituzioni di assistenza possibili per l'incentivazione dell'assistenza volontaria (GL; PLR). Lo Stato dovrebbe finanziare le strutture economicamente convenienti per l'assistenza ai minori da parte di terzi, e non intralciarne l'attività (ZG). Molti lamentano poi il fatto che le ristrutturazioni di natura organizzativa introdotte dalla nuova ordinanza richiederebbero enormi oneri sotto il profilo amministrativo e inutili adempimenti burocratici non coerenti con gli obiettivi della revisione (AG, AI, BE, VS, ZH; PLR; KOV, ACS). Inoltre le nuove disposizioni non contribuirebbero necessariamente all'aumento e alla garanzia della qualità nell'ambito dell'assistenza extrafamiliare di minori, ovvero non sarebbero in grado di impedire eventuali situazioni di pericolo per i minori (AG, BE; USC, ACS). Gli abusi sessuali si verificano nella stretta cerchia familiare e non da parte di persone che si occupano dei minori durante il giorno o che li hanno in affidamento (GL).

Alcuni partecipanti alla procedura sostengono che nell'avamprogetto il minore è trattato come un oggetto (PS; FSPI, CAT). Tre partecipanti richiedono poi che il progetto normativo non faccia riferimento a una specifica categoria di minori con particolari esigenze: ciascun minore ha infatti esigenze specifiche (as, CFGI, Int).

3.4 Osservazioni di natura formale

Sono state avanzate singole critiche alla sistematica dell'OAssM, in quanto produrrebbe ripetizioni indesiderate e un numero inutilmente elevato di articoli (SH, ZH). Parecchi partecipanti vorrebbero invece che l'assistenza diurna e quella a tempo pieno venissero disciplinate in due ordinanze separate, in quanto le differenze tra questi due ambiti sarebbero rilevanti (GE, NE, VD; PLR, I Verdi; PKAS, CSP, UCS).

Molti partecipanti mettono poi in dubbio la competenza del Consiglio federale a disciplinare determinati ambiti dell'OAssM. In concreto si sostiene che l'art. 316 CC non offrirebbe sufficienti basi legali affinché il Consiglio federale possa:

- imporre ai Cantoni regole organizzative, ossia stabilire che i Cantoni debbano prevedere l'istituzione di un'autorità competente in materia e di un servizio specializzato (GR, TG; Uniba, Unil, CAT);
- disciplinare l'assistenza diurna extrafamiliare volontaria (GR, VD, ZH; PCC, UDC; FSA);
- estendere il concetto di "minore in affidamento" (Uniba);
- demandare ai Cantoni o obbligarli all'emanazione di disposizioni di esecuzione ai sensi dell'art. 73 cpv. 1 lett. c OAssM (ZH; FSA, Uniba);
- limitare la libertà di stabilire i contenuti del contratto e di fissare il compenso versato per l'assistenza (Uniba).

Per quanto riguarda il prosieguo della procedura, alcuni partecipanti chiedono il coinvolgimento di una commissione di esperti o dei Cantoni per la rielaborazione dell'ordinanza (VS; PS; FSPI). Altri affermano a tale proposito che nel preambolo dell'ordinanza debba essere richiamata anche la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989 (PS; COFF, Int, PKAS). Diversi partecipanti sostengono poi che la materia concernente l'assistenza di minori debba essere disciplinata con una legge e non con un'ordinanza (VD; FSA).

Un partecipante osserva che l'ordinanza non si pronuncia in materia di diritti e doveri dei minori (CFIG). Un Cantone segnala poi la mancanza di un capitolo che regoli le organizzazioni di mediazione (UR) e due partecipanti lamentano l'assenza di disposizioni in materia di procedura di ricorso (GR; FSA).

In alcuni casi, i partecipanti alla consultazione propongono migliorie in relazione alla terminologia da applicare (Unil, TI).

4. Concreta valutazione dell'avamprogetto

4.1 Concetti (art. 2 AP-OAssM)

4.1.1 Aspetti generali

In generale, i criteri secondo i quali si distinguono le diverse categorie di assistenza sono considerati non abbastanza convincenti o troppo poco chiari e precisi (LU, UR; PLR, PCC; K&F, net, FSA, USS, UCS, CAT). Un partecipante suggerisce che specialisti chiariscano se sia necessario ricorrere a ulteriori criteri per la formulazione dei concetti (NW).

Diversi partecipanti lamentano il fatto che nell'ordinanza non sia definito il concetto di regolarità. Questo criterio caratterizza le formulazioni di cui alle lettere b-e dell'articolo 2 AP-OAssM e necessiterebbe quindi di essere chiarito (GL; PVL, PS;

KOV, FSA, VFG, ASTU). Si sostiene inoltre che debbano essere definiti anche i concetti di organizzazione di mediazione (UR; K&F), organizzazione preposta al collocamento, gruppo di gioco (SSLV), organizzazione di famiglie diurne (SVT), famiglia ospitante (KOV) e minore assistito (NE; FSA, CAT, VFG).

Dal punto di vista redazionale si chiede un'integrazione dell'articolo 2 lettere b, d ed e OAssM in modo da far sì che possano essere assistiti contemporaneamente al massimo quattro minori, in quanto in caso contrario le famiglie che assistono tre minori per almeno 20 ore ciascuno e un minore per meno di 20 ore a settimana non avrebbero bisogno di alcuna autorizzazione (AG, GE; EFS, K&F, net, CSP). Inoltre il criterio di riferimento dovrebbe essere costituito non dalla durata dell'assistenza prestata a ciascun minore ma dalla durata complessiva di tutta l'attività di assistenza (AG; CSP).

4.1.2 Assistenza

Alcuni partecipanti vorrebbero che venisse verificato che i termini "istruzione, osservazione e trattamento" non estendano eccessivamente il concetto di assistenza nel contesto della presente ordinanza. In particolare, si chiedono se l'assistenza così come intesa nell'ordinanza debba avere ad oggetto anche l'istruzione (Pro Familia, ASSAI, SVT, CAT), ovvero propongono di sostituire il termine "istruzione" con quello di "formazione" (net). Altri partecipanti temono che inserire i criteri dell'osservazione o del trattamento tra gli oggetti dell'assistenza potrebbe generare equivoci (FSA, CAT).

4.1.3 Genitori diurni

Per quanto riguarda i genitori diurni, la durata dell'assistenza (art. 2 lett. b AP-OAssM) di almeno 20 ore a settimana è ritenuta troppo elevata (GE) ovvero troppo breve (NE, TI; PLR). Un partecipante propone di ridurre la durata dell'assistenza prevista a otto ore a settimana (GE). Altri preferirebbero che si rinunci a indicare un numero minimo di ore (UR), tenendo invece conto del criterio della remunerazione (net).

Molti partecipanti alla procedura di consultazione si aspettano che siano individuate delle deroghe per i casi in cui i genitori diurni assistano più di quattro minori provenienti dalla stessa famiglia (PLR, PCC; aF, EFS, CFQF, sic, USI, USDCR, SGF, USDC). Alcuni partecipanti chiedono un innalzamento generale del numero di minori che è possibile assistere (JU, UR; USDCR).

4.1.4 Genitori affidatari

Specularmente rispetto a quanto disposto in materia di genitori diurni, molti partecipanti alla procedura di consultazione auspicano l'introduzione di deroghe per i casi in cui i genitori affidatari si prendano cura di più di tre minori provenienti dalla stessa famiglia (PLR, PCC; aF, COFF, EFS, CFQF, sic, USI, USDCR, SGF, USDC). Altri sostengono che per l'affidamento non sia giustificabile un'estensione dell'attuale obbligo di autorizzazione per l'assistenza prestata ai minori di età inferiore a quindici anni (art. 4 cpv. 1 OAMin) a quella prestata ai minori di età inferiore a diciotto anni (GL). D'altro canto alcuni partecipanti accolgono espressamente con favore l'innalzamento dell'età di riferimento (COFF, PKAS, FSPI, CAT). Alcuni, poi, auspi-

cano un aumento generale del massimo numero possibile di minori in affidamento (SZ).

4.1.5 Istituto di assistenza diurna

Alcuni partecipanti propongono di abbassare la durata dell'assistenza rilevante ai fini della normativa da 20 a 10 ore a settimana (b+b, USS). Altri invece si pronunciano a favore di un innalzamento della durata settimanale dell'assistenza (NE, TI; PLR). Nello stesso tempo si chiede che l'età di riferimento sia abbassata a 15 anni (TI).

Un partecipante chiede che il concetto di istituto di assistenza diurna sia definito in modo tale da non comprendere l'offerta di istituti che propongono attività per le vacanze e il tempo libero (SZ).

4.1.6 Istituto di assistenza a tempo pieno

Un partecipante auspica che il concetto di istituto di assistenza a tempo pieno sia definito in modo tale da non comprendere l'offerta di istituti che propongono attività per le vacanze e il tempo libero (SZ).

4.1.7 Organizzazione preposta al collocamento

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione sostengono che la definizione suggerita di organizzazione preposta al collocamento susciti la falsa impressione che a tali organizzazioni spetti la competenza di emettere la decisione formale in merito al collocamento del minore. Ai sensi dell'art. 45 cpv. 2 AP-OAssM, l'autorità competente in materia sarebbe l'autorità di protezione dei minori (ZH). Un partecipante auspica che l'ordinanza sancisca che le organizzazioni preposte al collocamento debbano concludere accordi di collaborazione con i genitori affidatari (as). D'altro canto un altro partecipante chiede che le organizzazioni preposte al collocamento non siano autorizzate a controllare i genitori affidatari (GR). Alcuni partecipanti vorrebbero estendere la facoltà delle organizzazioni preposte al collocamento di individuare e sottoporre a vigilanza i genitori affidatari anche ai genitori diurni, oppure chiedono che sia stabilito espressamente che tale funzione spetti alle organizzazioni di genitori diurni (BE, TI, UR; K&F, net, SVT).

4.2 Autorità cantonale specializzata (art. 3 AP-OAssM)

Come già argomentato al punto 3.2, la creazione di un'autorità cantonale specializzata competente per il rilascio dell'autorizzazione e per la vigilanza è vista fondamentalmente con favore. Diversi partecipanti auspicano che la Confederazione istituisca anche un servizio specializzato o comunque un servizio che funga da interlocutore e che supporti le autorità cantonali specializzate e le organizzazioni specializzate (AR, NW; K&F, net, SVT).

L'ordinanza stabilisce che l'autorità cantonale debba essere specializzata in materia (art. 3 cpv. 3 AP-OAssM). A tale proposito alcuni partecipanti desiderano ribadire la necessità che quest'autorità sia composta da persone che dispongono della necessaria formazione in materia (as, Int).

L'applicazione delle norme proposte determinerebbe la centralizzazione a livello di autorità cantonale della vigilanza sui genitori diurni e affidatari ovvero sugli istituti di

assistenza e le organizzazioni preposte al collocamento (art. 3 cpv. 1 OAssM). A tale proposito un partecipante si chiede se ciò abbia senso per i Cantoni di maggiori dimensioni (VFG). Un partecipante dichiara inoltre che sarebbe meglio attribuire la funzione di vigilanza alle strutture di collocamento (pj), mentre un altro chiede che la regolamentazione dell'organizzazione e della vigilanza in materia di assistenza ai minori sia affidata a Cantoni e Comuni (ACS). Un Cantone critica infine che con la nuova normativa andrebbe perduto il riferimento al Comune, che sarebbe utile per la sua facile raggiungibilità (SH).

L'articolo 3 capoverso 4 AP-OAssM prevede un'attenuazione del rigore normativo del capoverso 1, nella misura in cui viene consentito ai Cantoni di trasferire ad un'altra idonea autorità la competenza a rilasciare le autorizzazioni e a svolgere l'attività di vigilanza su genitori diurni e istituti di assistenza diurna. Un partecipante auspica che questa possibilità di delega valga anche per i genitori affidatari, intendendo con ciò che, anche se il Cantone emana adeguate direttive e standard in materia, nulla vieta che la competenza riguardo al rilascio delle autorizzazioni e alla vigilanza possa ad esempio essere demandata ai Comuni anche per quanto riguarda i genitori affidatari (AR). Viene poi avanzata anche la proposta di concedere ai Cantoni la possibilità di demandare tali competenze a un'organizzazione specializzata (UR). Un altro partecipante ribadisce la necessità di chiarire se non sia meglio che per le famiglie affidatarie l'autorità cantonale competente sia costituita dall'autorità tutoria, in quanto meglio informata dei casi concreti (PLR).

4.3 Misure cantonali (art. 4 AP-OAssM)

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione accolgono con favore l'introduzione dell'obbligo per i Cantoni di adottare provvedimenti per garantire un'assistenza qualitativamente elevata (art. 4 cpv. 1 AP-OAssM; ZH; CFQF, sic, PKAS, USDCR, SGF). Molti vorrebbero che l'ordinanza impegnasse i Cantoni a promuovere, oltre che l'aggiornamento o il perfezionamento, anche la formazione delle persone (I Verdi; EFS, K&F, ASSAI, net, CSP). D'altro canto un partecipante ritiene che non debba essere compito dei Cantoni organizzare, o addirittura finanziare, l'aggiornamento delle persone incaricate dell'assistenza (UR). Si osserva anche che le misure cantonali avrebbero importanti conseguenze di carattere finanziario e in termini di risorse umane. La definizione di tali misure dovrebbe dunque rimanere nell'ambito di competenza dei Cantoni. In caso contrario, la prevista regolamentazione dovrebbe confluire in una legge formale (GR).

Opinioni diverse sono state espresse riguardo alla creazione di un servizio specializzato per la consulenza ai genitori diurni e affidatari e agli istituti e organizzazioni preposte al collocamento (art. 4 cpv. 2 AP-OAssM). Da un lato ci sono partecipanti che vedono con favore l'introduzione dell'obbligo di istituire un servizio specializzato (LU, NW, TI, UR; SGF², SVT). Un Cantone suggerisce che l'autorità cantonale di cui all'articolo 3 AP-OAssM assuma le vesti di autorità specializzata, soluzione che in questo Cantone ha dato esiti positivi (BS). D'altra parte c'è però anche chi vede nella creazione di un servizio specializzato uno svantaggio (AR, JU, LU, TG) o ne teme i costi (ZH).

L'avamprogetto stabilisce che i Cantoni possano prevedere la possibilità di stipulare una polizza assicurativa di responsabilità civile collettiva che risponda di eventuali

² L'associazione SGF sostiene espressamente che debba esistere almeno un servizio specializzato.

danni causati da minori assistiti alle persone che vivono nella famiglia affidataria (art. 4 cpv. 3 AP-OAssM). A tale proposito si chiede che la stipula della polizza assicurativa sia prevista obbligatoriamente (FSA, Unil). Viene poi avanzata la proposta di impegnare i Cantoni stessi alla stipula di un'assicurazione di questo tipo (I Verdi; EFS, USS, CSP).

Il progetto normativo prevede inoltre che, al fine di tutelare i minori che crescono lontani dalla casa dei genitori, i Cantoni possano emanare disposizioni che vadano oltre quelle della presente ordinanza (art. 4 cpv. 4 AP-OAssM). Taluni sostengono che quest'ultima debba diventare una disposizione vincolante (I Verdi; EFS, CSP).

4.4 Autorizzazione (art. 5 segg. AP-OAssM)

4.4.1 Principi

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione ritengono opportuno il rilascio di un'autorizzazione generica anziché di una speciale per ciascun minore (GL; Unil). D'altro canto ci sono pareri secondo cui sarebbe preferibile che l'autorizzazione venisse rilasciata singolarmente per ciascun minore (PCC).

L'articolo 5 capoverso 2 lettera a AP-OAssM prevede che l'autorizzazione al collocamento o all'assistenza di minori sia concessa solo se è garantito che i minori sono sostenuti nel loro sviluppo fisico, mentale, sociale ed emotivo. Un partecipante ritiene eccessiva l'istituzione per i genitori diurni dell'obbligo di sostenere i minori. Dovrebbe essere sufficiente che essi garantiscano che lo sviluppo del minore non venga messo a repentaglio, mentre il sostegno ai minori dovrebbe continuare a essere di competenza dei genitori esercenti l'autorità parentale (FSA).

La lettera b della disposizione sopra citata indica come ulteriore requisito per l'ottenimento dell'autorizzazione la garanzia che i minori non siano discriminati a causa delle loro condizioni familiari, culturali o religiose. Un partecipante si è pronunciato criticamente contro questa proposta, osservando che sulla base di questa disposizione i minori potrebbero essere collocati solo presso persone della medesima cerchia culturale, soluzione non praticabile e insensata dal punto di vista pedagogico (PLR). Un Cantone vorrebbe che l'ordinanza tenesse conto dei criteri relativi al sesso e alla provenienza del minore (GE).

4.4.2 Obbligo di autorizzazione / Esenzione dall'obbligo di autorizzazione / Autorizzazione in prova

Queste disposizioni dell'ordinanza sono state al centro dell'attenzione in buona parte delle consultazioni. In particolare l'obbligo di autorizzazione per l'assistenza diurna nell'ambito dell'assistenza volontaria extrafamiliare ha suscitato numerose critiche (AG, BE, GR, JU, LU, SZ, UR, ZH; PPD, PLR, PVL; K&F, net, CFQF, COFF, FSFM, sic, pj, USI, FSA, USDCR, USC, SGF, USAM, USDC,). Le obiezioni sollevate con maggior frequenza riguardano il fatto che la regolamentazione di questo ambito non ha alcun fondamento giuridico e non sussiste alcuna esigenza di regole di tutela. È responsabilità dei genitori stessi decidere a chi affidare l'assistenza dei propri figli. Si osserva poi che le nuove disposizioni sull'obbligo di autorizzazione rappresenterebbero una violazione anticostituzionale dell'autorità parentale (GL). Le disposizioni esigerebbero dunque necessariamente un fondamento formalmente sancito da una legge soggetta a referendum (GL, GR). Un partecipante propone di demandare ai Cantoni l'introduzione di un vero e proprio obbligo di autorizzazione per l'assistenza

diurna (CFIG). Un altro chiede invece che venga previsto solamente un obbligo di comunicazione (SH).

Alcuni partecipanti propongono invece che soltanto operatori professionali che svolgono attività di assistenza diurna o a tempo pieno debbano sottostare all'obbligo di autorizzazione o che tale obbligo sia riferito solo a rapporti di assistenza instaurati per ordine dell'autorità (LU; PVL, PS; aF, Pro Familia, CFQF, FSFM, sic, USDCR,). Nella stessa direzione va la critica dei partecipanti che obiettano come la norma proposta non distingua tra forme di assistenza gratuita e a pagamento. L'obbligo di autorizzazione troverebbe giustificazione in caso di assistenza professionale a minori, ma non per le forme di assistenza prestate gratuitamente (AR, GE, VD; PVL, PS; as, SGF). Più prudente è l'osservazione di altri partecipanti che auspicano una più chiara distinzione tra assistenza a tempo pieno e assistenza diurna (BE, I Verdi; CSP, SVT).

Alcuni partecipanti, riferendosi alla sola assistenza diurna, propongono di rinunciare all'obbligo di autorizzazione per le forme di assistenza gratuita (BE, GE). Alcuni auspicano che l'esenzione dall'obbligo di autorizzazione sia estesa all'assistenza diurna prestata da parenti (SG, TG). Altri invece ritengono che sia l'assistenza diurna prestata nel finesettimana o durante le vacanze a dover essere esente dall'obbligo di autorizzazione (AG, GR, SH; USAM). Due Cantoni vorrebbero che tale esenzione fosse adottata per le forme di assistenza prestata nei propri locali (AR, GE).

Un Cantone auspica che la responsabilità in materia di assistenza diurna e a tempo pieno prestata da parenti, affini, amici e conoscenti continui nel complesso a essere di competenza dei titolari dell'autorità parentale (GL). Un'organizzazione confida nell'esenzione dall'obbligo di autorizzazione per parenti e affini nella misura in cui il minore soggiorni presso di loro a fini scolastici e formativi (Int). Un altro Cantone auspica che si prescinda dal requisito dell'autorizzazione quando si tratti di rapporti di assistenza non istituiti a fini educativi nel caso in cui i minori non siano già collocati a tempo pieno presso una famiglia affidataria o un istituto (GR). La stessa esenzione dovrebbe valere anche per l'assistenza a tempo pieno di minori a partire da 16 anni di età (GR).

Ai sensi dell'articolo 2 lettera a AP-OAssM, i soggiorni alla pari, i programmi di scambio e le forme di assistenza complementari alla scuola rientrano espressamente nel concetto di assistenza. Un ampio gruppo di partecipanti alla procedura di consultazione si dice contrario all'introduzione dell'obbligo di autorizzazione per ragazzi inseriti in programmi alla pari o per le famiglie ospitanti che partecipano a programmi di scambio e vacanza (AG, GE, GR, TI, ZH; PLR, PVL, PS; as, ApS, Pro Familia, COFF, CFG, Imu, net, PF, USI, FSA, USC, USAM, UCS). A tale proposito si osserva che per gli studenti partecipanti a programmi alla pari o di scambio è di regola competente un'organizzazione che si occupa del collocamento dei minori e che deve già sottostare a severe regole. Inoltre l'autorizzazione non sarebbe necessaria in quanto i minori hanno un'età in cui sono in grado di difendersi qualora il rapporto di assistenza non sia ritenuto adeguato (PLR; USI). Nemmeno l'assistenza complementare alla scuola dovrebbe essere soggetta all'obbligo di autorizzazione, in quanto è già autorizzata dalle autorità scolastiche o comunali (PPD; FSFM). Non sarebbero poi adeguate le disposizioni in materia di assistenza regolare di figliocci e l'assistenza a minori prestata in grandi magazzini (ZH). Un Cantone segnala che solo dal rapporto esplicativo si evince che i genitori che non esercitano l'autorità parentale non hanno bisogno di autorizzazione e che solo i servizi di assistenza diurna e cura prestati al di fuori della casa dei genitori devono sottostare all'obbligo di autorizzazione. Questa prescrizione dovrebbe invece emergere chiaramente dall'ordinanza stessa. A tale

proposito non si giustifica poi la diversità di trattamento riservata all'assistenza nella propria famiglia o in famiglie terze (GL). Del resto la disciplina concernente l'obbligo di autorizzazione è discriminatoria, in quanto riguarda in particolare famiglie con alle spalle una storia di migrazione, che più delle altre avrebbero bisogno di una seconda fonte d'entrata (GL).

D'altro canto ci sono partecipanti che valutano positivamente il fatto che anche per l'assistenza diurna sia previsto l'obbligo di autorizzazione (EFS, SVT, CSP, FSPI). Altrettanto positivamente viene accolta la proposta di assoggettare all'obbligo di autorizzazione l'attività di mediazione di posti d'assistenza presso famiglie diurne e affidatarie o istituti in Svizzera autorizzati e soggetti a vigilanza (I Verdi; CUR, EFS, K&F, Int, CSP, SVT). Alcuni partecipanti non comprendono perché i nonni dovrebbero essere incondizionatamente esentati dall'obbligo di autorizzazione, in particolare per quanto concerne l'assistenza a tempo pieno (TI; EmK, KKV, PKAS, pj, PKAS, FSA, FSPI, SVT, Unil, CAT).

Anche la norma secondo cui i Cantoni possono prevedere altre eccezioni all'obbligo di autorizzazione, nel caso in cui l'idoneità all'assistenza da parte dei genitori diurni o affidatari o dell'istituto e la vigilanza siano garantite in altro modo (art. 8 cpv. 2 AP-OAssM), non ha incontrato il consenso di tutti i partecipanti (I Verdi; EFS, K&F, ASSAI, net, CSP).

Tra sostenitori e oppositori del disciplinamento in materia di obbligo di autorizzazione ci sono infine alcuni partecipanti che propongono che venga introdotto per l'assistenza diurna un semplice obbligo di comunicazione (AG, SH; Pro Familia, UCS). Invece FSA preferisce esplicitamente quanto disposto all'articolo 4 capoverso 1 dell'OAMin vigente, secondo cui l'autorizzazione si rende necessaria quando un minore viene assistito per più di tre mesi.

Alcuni partecipanti valutano poi espressamente con favore l'assoggettamento delle organizzazioni preposte al collocamento all'obbligo di autorizzazione, secondo l'articolo 6 capoverso 1 lettera b AP-OAssM (as, CAT).

Una novità è rappresentata dal fatto che l'articolo 11 capoverso 3 OAssM prevede che l'autorizzazione possa essere rilasciata anche in prova. Diversi partecipanti si sono detti espressamente contrari a questa possibilità (PPD; Pro Familia, Int).

4.4.3 Autorizzazione all'assistenza in situazioni di crisi acuta

Diversi partecipanti ritengono che la norma secondo cui è necessaria l'autorizzazione per assistere minori in una situazione di crisi acuta sia in pratica inattuabile, in quanto le crisi non si possono prevedere (as, CFQF, sic, FSA, USDCR, USC, SGF, USAM, USDC, SVT, CAT). Per tale ragione deve essere possibile presentare una domanda di autorizzazione anche in un secondo momento (as). Un partecipante ritiene tale norma non necessaria (AG). Altri sono convinti che la disposizione abbia senso solo per persone e istituzioni specializzate nella gestione di situazioni di crisi (PLR; USI, USC).

La regolamentazione prevista è invece esplicitamente accolta da altri partecipanti (LU, ZH; COFF). Tuttavia, secondo alcuni dei partecipanti alla procedura, deve essere meglio definito il concetto di situazione di crisi (AR, ZH). Un Cantone propone che l'autorizzazione rilasciata indichi se la forma di assistenza prestata è adeguata all'accoglienza e all'assistenza di ragazzi e giovani in situazioni di crisi (BE).

GR sostiene che dal 2013 sarà aumentata la qualità della valutazione dell'idoneità dei genitori affidatari, nell'ottica della professionalizzazione dell'autorità di protezione dei minori. In questo modo non ci sarebbe più alcuna concreta giustificazione all'esigenza di rilascio di un'autorizzazione prima di disporre un collocamento d'emergenza nel quadro di una misura di protezione dei minori. Del resto, nella maggior parte dei casi l'autorizzazione può essere rilasciata anche a posteriori, conformemente alla prassi attuale.

4.4.4 Richiedenti l'autorizzazione

L'avamprogetto prevede che tutte le persone giuridiche di diritto privato o pubblico e tutte le persone fisiche o le società di persone che possono esercitare i diritti civili abbiano la facoltà di richiedere l'autorizzazione per un istituto o un'organizzazione preposta al collocamento (art. 7 lett. b e c AP-OAssM). GE preferirebbe che beneficiario dell'autorizzazione fosse il direttore o la direttrice dell'organizzazione. GR auspica invece che le autorizzazioni per gli istituti siano rilasciate non alla direzione ma all'organo responsabile, per permettere una più chiara attribuzione delle responsabilità.

4.4.5 Divieto di assistenza

Un Cantone valuta con favore la possibilità di pronunciare il divieto di assistenza, che però dovrebbe essere sancita nel quadro di una legge formale (GR). Un altro Cantone afferma che il pronunciamento di un divieto di assistenza è sempre legato a notevoli oneri (UR).

4.4.6 Verifica della domanda

Un partecipante non condivide la procedura sommaria prevista per le domande di autorizzazione dei genitori affidatari (AR).

4.4.7 Ritiro dell'autorizzazione

Inoltre, è stato contestato che l'articolo 13 capoverso 3 AP-OAssM fosse eccessivo: tale disposizione non permetterebbe infatti un sufficiente rispetto degli interessi individuali dei singoli minori (PKAS).

4.5 Numero di minori cui prestare assistenza diurna e a tempo pieno (art. 15 e art. 22 AP-OAssM)

Il progetto di ordinanza prevede che i genitori diurni possano assistere contemporaneamente al massimo quattro o, compresi i propri figli, cinque minori (art. 2 e art. 15 AP-OAssM). Specularmente, i genitori affidatari possono assistere contemporaneamente al massimo tre ovvero, compresi i propri figli, quattro minori (art. 2 lett. b e art. 22 AP-OAssM). Diversi partecipanti ritengono che questi limiti non siano applicabili nella pratica (PLR; COFF, USI, FSA, USC, CAT, VFG). In generale, il numero di minori è ritenuto troppo basso (GL, JU, VD, TI; PLR, PCC; CFQF, COFF, USDCR, SGF, SVT). Si chiede l'introduzione di deroghe, segnatamente per il caso in cui i minori assistiti siano più di tre o quattro e provengano dalla medesima famiglia (FR; aF, CFQF, KOV, sic, Int, PKAS, USDCR, USDC, CAT) o per il caso in cui la famiglia in-

caricata dell'assistenza concepisca un altro figlio proprio (PS). Un Cantone propone che i figli naturali non debbano essere conteggiati nel numero complessivo. Della circostanza per cui ci sono già dei figli naturali si potrebbe tenere conto già nel corso della procedura di autorizzazione (TI). In riferimento all'assistenza diurna prestata da parenti e conoscenti, un Cantone chiede che sia attribuita alla responsabilità dei genitori la scelta del numero di minori da accettare oltre ai propri figli naturali (GL). Un altro Cantone ritiene sensata l'introduzione di un limite massimo al numero di minori cui prestare assistenza diurna solo per quel che riguarda i ragazzi di età inferiore a 12 anni (FR).

ZH nega invece l'utilità della limitazione del numero massimo di minori da destinare ai genitori affidatari, sostenendo che in tal modo solo le famiglie piccole potrebbero ottenere l'autorizzazione, sebbene l'esperienza insegna che sono soprattutto le grandi famiglie ad essere più disposte e idonee ad accogliere minori.

4.6 Condizioni per il rilascio dell'autorizzazione a genitori diurni e affidatari (art. 16 e art. 23 AP-OAssM)

a) Genitori diurni

Alcuni partecipanti sostengono che, andando al di là delle disposizioni dell'ordinanza, nel rapporto esplicativo è stata inserita l'esistenza di solide basi economiche quale requisito per l'autorizzazione. È quindi necessario sanare questa discrepanza (USI, USC, USAM).

b) Genitori affidatari

Un partecipante non ritiene affatto necessari gli obblighi imposti ai genitori affidatari. La situazione economica e quella abitativa non sono determinanti al fine di stabilire se una famiglia sia idonea ad accogliere minori in affidamento (ZH; PLR). Maggiore rilevanza dovrebbe invece essere attribuita a fattori quali la competenza sociale, la capacità empatica e il senso di responsabilità (PLR). Il fatto che ai genitori affidatari sia riconosciuto un assegno di assistenza non deporrebbe a priori a sfavore della loro capacità di prestare assistenza. Per tale ragione dovrebbe essere tralasciato il criterio della solida base economica (ZH). Un altro partecipante dichiara che i genitori affidatari devono essere disposti a collaborare con i genitori del minore, supportandoli – tenuto conto delle circostanze contingenti – nell'esercizio del loro ruolo di genitori biologici (UCS).

4.7 Condizioni di autorizzazione e requisiti qualitativi richiesti agli istituti di assistenza diurna e a tempo pieno e alle organizzazioni preposte al collocamento (art. 19, art. 26 seg. e art. 30 seg. AP-OAssM)

a) Istituti di assistenza diurna

La critica dei partecipanti alla consultazione è rivolta in particolare all'articolo 19 capoverso 1 lettera b AP-OAssM. L'avamprogetto prevede che l'autorizzazione venga rilasciata se in un istituto di assistenza diurna almeno un quarto delle persone incaricate dell'assistenza possono vantare un titolo di studio specifico. Diversi partecipanti si richiamano agli obiettivi qualitativi della nuova ordinanza e chiedono un innalzamento della soglia prevista per il personale qualificato (AKZ, I Verdi; b+b; EFS, K&F, FSA, CSP, USS). Tre partecipanti si pronunciano invece in termini generalmente ne-

gativi sulla prescrizione di un particolare grado d'istruzione o di una chiave di ripartizione e li ritengono non necessari ed eccessivamente restrittivi (SH; PLR; USAM). L'assistenza di minori richiede elevate competenze, sul possesso delle quali un eventuale diploma non fornisce alcuna garanzia (NW).

Alcuni partecipanti auspicano anche una precisazione del concetto di "sufficiente numero di persone incaricate dell'assistenza" (I Verdi; EFS, FSA, USS, CSP).

Un Cantone chiede che i requisiti richiesti agli istituti di assistenza a tempo pieno e alle organizzazioni preposte al collocamento in termini di adeguata qualificazione del direttore o della direttrice in ambito gestionale (art. 27 cpv. 2 e art. 31 cpv. 2 AP-OAssM) debbano valere anche per gli istituti di assistenza diurna (ZH). Inoltre le condizioni di cui all'articolo 19 capoverso 1 lettera c AP-OAssM dovrebbero fare riferimento anche ai principi pedagogici adottati negli istituti di assistenza diurna (ZH). Altri partecipanti chiedono invece che l'ordinanza sancisca standard minimi in materia di qualità delle strutture degli istituti di assistenza diurna (I Verdi).

Viene poi criticato il fatto che la nuova OAssM restringa il campo delle formazioni riconosciute e delle chiavi di ripartizione rispetto all'ordinanza del 21 novembre 2007 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (OPPM; RS 341.1) o alla Convenzione intercantonale per le istituzioni sociali (CIIS) (VD; CUR, Int).

b) Istituti di assistenza a tempo pieno

Alcuni partecipanti auspicano una precisazione dei concetti di "numero sufficiente di collaboratori" (art. 26 lett. c AP-OAssM), "esperienza pratica sufficiente" (art. 27 cpv. 1 lett. b AP-OAssM) e "necessarie qualifiche professionali" (art. 27 cpv. 3 AP-OAssM) (CUR, K&F, FSA, SKI).

Alcuni partecipanti ritengono troppo elevati o formulati in maniera troppo restrittiva i requisiti formativi richiesti al personale degli istituti di assistenza a tempo pieno (art. 27 AP-OAssM) (SH; CUR, VFG). Questi ostacoli farebbero sì che non si riuscirebbe più a trovare un numero sufficiente di collaboratori in possesso di adeguata qualifica (SH). Un altro partecipante ritiene che debba essere rimessa alla discrezione della direzione la scelta di assumere, in virtù dell'attività precedentemente svolta, persone con una formazione in un settore correlato. È comunque importante che si tratti di formazioni riconosciute a livello federale (as). Inoltre, è stato criticato l'obbligo di stipulare un'assicurazione per indennità giornaliera per il personale.

L'articolo 27 capoverso 4 AP-OAssM stabilisce che almeno la metà dei presenti incaricati dell'assistenza deve aver concluso un percorso formativo. Alcuni partecipanti osservano criticamente che in particolare gli istituti di piccole dimensioni riescono solo raramente a soddisfare tali requisiti (CUR, Int, SKI).

Si sottolinea poi come la nuova OAssM definisca il quadro delle formazioni riconosciute in modo più restrittivo rispetto all'OPPM o alla CIIS (AG, VD; CUR, Int).

c) Organizzazioni preposte al collocamento

Un partecipante sostiene che l'ordinanza obbliga solo le organizzazioni preposte al collocamento a proporre corsi di formazione e perfezionamento. Dovrebbe essere previsto un obbligo parallelo a carico dei Cantoni (FSA). JU afferma poi che i requisiti professionali per le organizzazioni preposte al collocamento sono troppo elevati.

Un'organizzazione chiede che sia precisato quanto previsto all'articolo 31 capoverso 1 lettera c, che non stabilisce in maniera chiara come debba essere dimostrata e quindi verificata a cura dello Stato la competenza teorica e pratica dell'OAssM (Int).

4.8 Domanda di autorizzazione (art. 20, 24, 28 e 32 AP-OAssM)

BE ritiene non praticabili le disposizioni proposte. Molti partecipanti alla procedura di consultazione lamentano nel concreto il fatto che per la domanda debba essere prodotto un estratto del casellario giudiziale (BE, GE, ZH; Int, USC, UCS), che al giorno d'oggi non viene chiesto neanche agli insegnanti (USC). Spesso una domanda di apertura di un istituto viene presentata prima di sapere chi saranno tutti i futuri collaboratori (GE; Int). Sarebbe più sensato chiedere solo alle direzioni l'estratto del casellario giudiziale, obbligando però le organizzazioni a raccogliere i vari estratti all'assunzione di ogni collaboratore e a esibirli su richiesta al competente servizio cantonale (BE). Un Cantone ritiene scarsamente significativo l'estratto del casellario giudiziale, per il quale sono previsti termini per la cancellazione relativamente brevi. Si propone che al servizio cantonale centrale sia concesso il diritto di accedere al casellario giudiziale (GR).

Altri partecipanti criticano l'ipotesi che la domanda debba contenere un estratto del registro di commercio (TI; K&F, ASSAI, net). Al riguardo viene espresso il dubbio che i piccoli istituti privati non siano in grado di soddisfare i requisiti previsti per l'iscrizione nel registro di commercio (PS).

D'altro canto vi sono partecipanti che vorrebbero aumentare i requisiti per la presentazione della domanda per gli istituti di assistenza diurna, prevedendo la necessità di fornire indicazioni sui propri locali (AKZ; ASSAI, net).

4.9 Contratto di assistenza (art. 34 AP-OAssM)

L'introduzione dell'obbligo di stipulare un contratto di assistenza viene esplicitamente accolto con favore da diversi partecipanti (GL, LU, SH, TI, ZH; CUR, FSPI, Unil, CAT). Il contratto dovrebbe tuttavia essere stipulato prima dell'inizio del rapporto di assistenza (ZH). Un Cantone chiede inoltre che l'obbligo venga esteso anche ai rapporti di assistenza a titolo gratuito (TI).

Altri partecipanti ritengono invece che il contratto di assistenza rappresenti un'inutile ingerenza nella sfera della libertà contrattuale. Il contenuto del contratto non dovrebbe essere imposto (PLR, PVL; USI, FSA, USC, USAM). Si afferma che solo per le misure di protezione dei minori (PVL), i rapporti di assistenza a tempo pieno prestati dietro compenso negli istituti (GR) o i rapporti soggetti ad autorizzazione (UR) abbia senso disciplinare per iscritto alcuni elementi cruciali.

Diversi partecipanti ritengono le disposizioni concernenti il contenuto del contratto – in particolare per quel che riguarda l'assistenza diurna – troppo dettagliate e in alcuni punti irrilevanti (UR, ZH; PS, ASSAI, net, SVT, Unil, CAT). Sarebbe più utile se la Confederazione o le autorità cantonali predisponessero dei modelli di contratto (ZH). Sotto il profilo formale tre partecipanti sostengono che i criteri elencati non sono caratteristici di un'ordinanza (UCS), che il contratto di assistenza deve essere regolamentato a livello cantonale (VS) e che l'imposizione formale del contratto di assistenza deve essere sancita da una legge (Uniba).

D'altro canto tre partecipanti chiedono che le disposizioni in materia di contratto di assistenza siano rese più concrete (ASTU) e che in particolare i concetti di "compenso" (as) e "piano di assistenza" (Int) vengano più dettagliatamente spiegati.

Per quanto concerne l'accordo riguardante l'educazione culturale e religiosa del minore (art. 34 cpv. 1 lett. b AP-OAssM), GE sottolinea la necessità di garantire un'assistenza laica.

4.10 Corsi introduttivi e di perfezionamento (art. 36 e 39 AP-OAssM)

a) Genitori diurni e affidatari

L'introduzione dell'obbligo di frequenza di un corso introduttivo e di perfezionamento è sostanzialmente approvata da alcuni partecipanti (NW; COFF, EmK, SVT). Un Cantone non ritiene invece che quest'obbligo costituisca lo strumento adatto per raggiungere l'obiettivo perseguito e propone l'introduzione di un obbligo di fondo a seguire un regolare percorso di aggiornamento (ZH).

Alcuni partecipanti sostengono che l'obbligatorietà dei corsi introduttivi per tutti i genitori diurni e affidatari sarebbe inutile ed esagerata (AI, GL, ZH; PVL; aF, FSA, USAM, CAT). Un altro ritiene tali disposizioni inattuabili (Int). In generale diversi partecipanti sostengono che la materia sia disciplinata in termini troppo assoluti e non preveda alcuna eccezione (PLR, PS; UCS, SVT, CAT). Altri chiedono invece maggiori diritti di partecipazione per i Cantoni (NE). Un partecipante osserva che l'introduzione dell'obbligo di frequentare corsi comporterebbe un sensibile aumento dei costi. Ciò potrebbe fungere da deterrente per molte madri diurne interessate, il che a sua volta determinerebbe una contrazione dell'offerta (FSA). Nell'ottica di fornire una precisazione, un Cantone auspica che la disposizione preveda l'obbligo di perfezionamento solo per genitori diurni e affidatari soggetti all'obbligo di autorizzazione (SH). Un partecipante chiede che l'art. 36 AP-OAssM sia integrato in modo da consentire ai genitori diurni e affidatari di frequentare un corso introduttivo prima o durante il primo anno in cui prestano attività di assistenza (UR). Si chiede inoltre che la materia della formazione continua sia disciplinata a livello cantonale (VS). Un partecipante chiede infine che i Cantoni siano tenuti a proporre iniziative di perfezionamento complementari all'attività lavorativa per le persone che hanno lavorato per anni nel settore dell'assistenza di minori pur essendo prive di adeguata formazione pedagogica riconosciuta (CSP).

b) Istituti

Un partecipante alla consultazione si esprime criticamente nei confronti delle disposizioni contenute nell'avamprogetto e ritiene inattuabili le norme previste in materia di perfezionamento, in quanto il numero di operatori che offrono corsi di formazione è talmente elevato che nessun Cantone sarebbe in grado di verificare tutti i centri di perfezionamento. Inoltre non sarebbe possibile far partecipare ogni anno tutto il personale educativo a corsi di perfezionamento (Int). Taluni osservano anche che l'obbligo previsto sarebbe, a causa dei costi, difficilmente osservabile soprattutto per gli istituti minori (GE, GR, VD). Per tale ragione sarebbe meglio lasciare ai Cantoni la libertà di decidere se prevedere o meno la regolarità dei corsi di perfezionamento (VD).

Quattro Cantoni ritengono eccessiva la prescrizione della frequenza di un corso di aggiornamento ogni anno (GE, GL, JU, TI). Questa disposizione dovrebbe essere

sostituita con l'introduzione di un obbligo a partecipare a corsi regolari di perfezionamento (GL) ovvero dovrebbe essere modificata in modo da prevedere semplicemente la possibilità di frequentare corsi di perfezionamento (GE). Alcuni partecipanti chiedono infine che l'ordinanza riconosca per gli istituti la validità delle iniziative formative interne (CUR, UCS).

4.11 Diritti e doveri degli istituti di assistenza a tempo pieno e delle organizzazioni preposte al collocamento (art. 40 segg. e art. 44 segg. AP-OAssM)

Un Cantone sostiene che non sia conforme al sistema l'ipotesi di obbligare gli istituti e le organizzazioni preposte al collocamento a preparare i minori all'eventuale collocamento in un'altra famiglia, al rientro nella famiglia d'origine o all'ingresso nella maggiore età e ad affiancarli in questi percorsi, in quanto la competenza in materia di collocamento e di affiancamento nel rapporto di assistenza spetterebbe all'autorità di protezione dei minori o ai rappresentanti legali (ZH). Per quanto riguarda l'obbligo di tenere delle liste, si ritiene poi che l'elencazione del contenuto dei dossier sui minori e delle liste di istituti e organizzazioni preposte al collocamento non è necessaria (ZH). Gli obblighi a ciò connessi, oltre a quelli concernenti gli istituti di assistenza a tempo pieno, comporterebbero enormi oneri burocratici (NW). Due Cantoni ritengono inoltre superfluo per gli istituti l'obbligo di presentare ogni anno le liste all'autorità cantonale (art. 41 AP-OAssM) (GE, NW). Due Cantoni reputano poi problematiche le disposizioni procedurali concernenti le organizzazioni preposte al collocamento, in quanto potrebbero determinare conflitti di competenza tra le istanze preposte all'autorizzazione e alla vigilanza (AR, TI). Ci si riferisce qui in particolare all'articolo 44 lettera b AP-OAssM, il quale prevede che l'organizzazione preposta al collocamento ha facoltà di esercitare la vigilanza sui genitori affidatari dalla stessa assunti (AR). Questa disposizione contrasterebbe con l'obiettivo del rafforzamento della vigilanza (Unil). Rimane incomprensibile per alcuni partecipanti quanto disposto dall'articolo 45 capoverso 1 lettera b AP-OAssM, in quanto tra organizzazione preposta al collocamento e genitori affidatari potrebbe non sussistere (Unil), o quantomeno non potrebbe sussistere sempre (as, EmK), un contratto di lavoro. Un Cantone sostiene che le organizzazioni preposte al collocamento in futuro, pur avendo bisogno di un'autorizzazione del servizio cantonale specializzato, continueranno ad avere competenze straordinariamente ampie. Questi sviluppi presenterebbero notevoli criticità, in quanto le organizzazioni preposte al collocamento non disporrebbero di un mandato esplicito con relativo contratto di prestazioni, ma sarebbero organizzate secondo i principi del diritto privato e orientate al profitto. Non sarebbe infine garantita una chiara distinzione tra funzioni di competenza delle autorità e compiti attribuiti alle organizzazioni private. Inoltre, non è chiaro perché nella sezione sui genitori diurni e affidatari manchi una pertinente disposizione sui diritti e i doveri (PKAS).

4.12 La statistica (art. 38 e art. 69 AP-OAssM)

Nonostante il consenso di massima al rilevamento di dati statistici, molti partecipanti ritengono che l'attuazione delle disposizioni in materia di rilevamento statistico, in particolare in riferimento all'obbligo di comunicazione per i genitori diurni e affidatari esentati dall'obbligo di autorizzazione (art. 38 cpv. 2 AP-OAssM), determini eccessivi oneri amministrativi (TG; PLR, PVL, PCC, PS; as, PKAS, FSA, USDCR, USAM, UCS, SVT) o sia addirittura impossibile (GE, UR, ZH; Int). Nell'ambito dei rapporti di assistenza esenti dall'obbligo di autorizzazione si ipotizza dunque un'elevata diffu-

sione del sommerso (PS; as). Alcuni partecipanti chiedono espressamente che vengano cancellati gli obblighi previsti per i genitori affidatari e diurni nell'ambito dell'assistenza volontaria extrafamiliare oppure per i parenti (FSA, Unil). Un partecipante ritiene che la trasmissione dei dati dovrebbe limitarsi ai soli genitori affidatari e agli istituti (Int). Un Cantone non riconosce alcun interesse prevalente al rilevamento statistico (GR). Un altro Cantone chiede che ai genitori diurni vengano richiesti dati solo in misura ridotta (AR).

D'altro canto ci sono partecipanti che auspicano la predisposizione di statistiche più complete. Dovrebbero essere rilevati a fini statistici anche i rapporti di assistenza diurna prestata per meno di 20 o 10 ore settimanali per ciascun minore (USS, SVT). Si propone inoltre che il rilevamento statistico riguardi tutti i minori e non solo quelli che vengono assistiti al di fuori della casa dei genitori (Pro Familia). Altri chiedono indicazioni più dettagliate in materia di esecuzione (AR) e oggetto (NW) dei rilevamenti statistici. In merito al metodo di rilevamento si propone che invece di introdurre l'obbligo di comunicazione vengano integrate le fonti di dati esistenti (CFQF, sic, USDC).

4.13 Vigilanza sui genitori diurni e affidatari e sugli istituti (art. 54 segg. AP-OAssM)

Un Cantone disapprova l'introduzione della vigilanza sull'assistenza diurna (art. 54 AP-OAssM). Le visite annuali sarebbero eccessive e comporterebbero oneri sproporzionati. La disposizione deve essere modificata in modo che le visite presso i genitori diurni avvengano su richiesta delle organizzazioni preposte al collocamento qualora queste verifichino che un rapporto di assistenza presenta delle problematiche (JU). Un partecipante ritiene che sia sufficiente un intervallo di due anni tra le visite, che può essere senz'altro ridotto in caso di necessità (AR). Sarebbe auspicabile anche l'introduzione per le autorità cantonali specializzate della possibilità di delegare a un'organizzazione specializzata la vigilanza sui diversi istituti di assistenza (UR).

In riferimento alla vigilanza sulle organizzazioni preposte al collocamento, un Cantone chiede di integrare nella norma la facoltà per l'autorità cantonale di effettuare visite di controllo anche senza preventivo avviso (GR). Un partecipante auspica che l'attività di vigilanza non comporti costi per i genitori diurni e affidatari (Int).

4.14 Relazioni internazionali (art. 58 segg. AP-OAssM)

L'articolo 60 capoverso 2 AP-OAssM prevede che l'ufficio cantonale degli stranieri decida in materia di visto o permesso di dimora eventualmente necessario per un minore. Un Cantone si oppone a tale disposizione sostenendo che i concetti utilizzati sarebbero imprecisi e talvolta erronei. All'ufficio degli stranieri non compete la decisione in materia di visto d'ingresso ed esso non rilascia permessi di dimora fintantoché le persone interessate si trovano all'estero (GR).

L'articolo 63 capoverso 1 AP-OAssM prevede che un minore all'estero possa essere collocato presso genitori affidatari o un istituto solo se ai sensi della legge del Paese straniero è garantito che il minore venga assistito secondo le sue esigenze e che è esercitata una sufficiente attività di sorveglianza. Secondo due Cantoni, queste disposizioni non sono concretamente attuabili (BL, GE). Basti pensare ai casi in cui i genitori vogliano mandare il figlio all'estero per un soggiorno linguistico. Da queste disposizioni dovrebbero essere esclusi i casi in cui siano stati i rappresentanti legali

del minore a provvedere al collocamento del minore all'estero. Inoltre, un Cantone osserva che la disposizione secondo cui l'autorità di protezione dei minori deve mettersi in contatto con il minore collocato e con i genitori affidatari almeno una volta al mese (art. 66 cpv. 2 AP-OAssM) è difficilmente attuabile a causa delle scarse risorse disponibili (GE). Un Cantone ritiene invece adeguatamente disciplinati i soli collocamenti disposti a seguito di misure di protezione dei minori. Gli altri minori potrebbero infatti continuare a essere collocati all'estero da un istituto situato in Svizzera, senza che l'autorità cantonale debba esserne informata. Ci sarebbe al riguardo una lacuna normativa che deve essere colmata (BE). Un partecipante sostiene invece che la disposizione debba trovare applicazione solo in relazione a collocamenti disposti a seguito di misure di protezione dei minori (FSA).

Un Cantone suggerisce infine che rappresentanti cantonali o federali rivedano queste disposizioni (VS).

4.15 Obblighi di notificazione (art. 70 seg. AP-OAssM)

ZH propone di creare una base affinché le persone e i servizi preposti al collocamento possano avere accesso a un elenco dei posti autorizzati. Ciò potrebbe essere di particolare interesse per le autorità penali minorili che collocano giovani condannati negli stessi istituti e famiglie individuati dalle autorità civili. Un altro partecipante chiede per i genitori diurni e affidatari l'introduzione di un obbligo di comunicazione al controllo abitanti (SH).

4.16 Disposizioni penali (art. 72 AP-OAssM)

L'introduzione di una sanzione disciplinare fino a 5 000 franchi per l'assistenza o il collocamento di minori senza la necessaria autorizzazione ha suscitato molti malumori. Da un lato si critica l'ammontare della sanzione (PLR). Un Cantone chiede l'aumento della sanzione disciplinare a 10 000 franchi (BL). D'altro canto si sostiene che le disposizioni penali non hanno senso in quanto molti soggetti interessati non sanno di aver bisogno di un'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di assistenza. Inoltre, le condizioni che disciplinano l'obbligo di autorizzazione sarebbero in parte poco chiare, quindi le caratteristiche del comportamento sanzionabile troppo vagamente definite e non riconoscibili da chiunque (K&F, FSA). Si chiede anche che le disposizioni penali distinguano tra istituti e organizzazioni preposte al collocamento da un lato e famiglie diurne e affidatarie dall'altro (K&F, net). Un partecipante propone che la sanzione venga applicata solo nell'ambito dell'assistenza a tempo pieno (SVT). Un Cantone sostiene infine che la sanzione prevista debba trovare un'adeguata base legale nel quadro di una legge formale (GR).

4.17 Disposizioni finali (art. 73 segg. AP-OAssM)

I partecipanti alla procedura di consultazione si sono pronunciati anche in materia di definizione del compenso versato per l'assistenza (art. 73 cpv. 1 lett. d AP-OAssM), sostenendo che esso dovrebbe essere riferito soltanto all'attività di assistenza a tempo pieno (ASSAI, net, SVT). All'atto dell'emanazione delle disposizioni concernenti il compenso versato per l'assistenza i Cantoni dovrebbero anche garantire che l'attività lavorativa di entrambi i genitori meriti (EFS, CSP). Un partecipante lamenta la mancanza – quantomeno per quel che riguarda l'assistenza volontaria extrafamiliare – di una base legale che disciplini la materia a livello statale (FSA). Un altro so-

stiene che le disposizioni vadano integrate in modo che dalle ordinanze d'esecuzione emerga chiaramente quale servizio specializzato cantonale sia competente in materia di autorizzazione, vigilanza e consulenza. Si chiede inoltre che i requisiti richiesti alle organizzazioni preposte al collocamento e alla mediazione in termini di strutture per le diverse forme di assistenza debbano essere assolutamente fissati a livello di Confederazione. Lo stesso dicasi anche per la partecipazione finanziaria da parte dei Cantoni (K&F).

Due partecipanti lamentano poi che le disposizioni finali impediscono il raggiungimento dell'obiettivo di garantire una certa omogeneità tra i Cantoni. Non deve essere indebolito lo sforzo di ottenere una standardizzazione a livello federale (AR, GR). Un partecipante sostiene invece che sia compito dei Cantoni stabilire nel dettaglio come dare concreta attuazione all'ordinanza (NW).

Un Cantone si riferisce concretamente a quanto disposto dall'articolo 76 AP-OAssM, che prevede che le autorizzazioni rilasciate in base alla normativa finora vigente debbano mantenere la propria validità per un anno al massimo dopo l'istituzione dell'autorità cantonale. Il rigore di tale disposizione deve essere attenuato, ammettendo il prolungamento della validità delle autorizzazioni fino a due anni dopo l'istituzione dell'autorità cantonale (TI). Un partecipante rimanda all'articolo 78 capoverso 2 AP-OAssM e chiede una regolamentazione per le organizzazioni preposte al collocamento attive da meno di cinque anni (as).

4.18 Entrata in vigore (art. 79 AP-OAssM)

Un partecipante si pronuncia sulla questione dell'entrata in vigore, dichiarando di auspicare una coincidenza temporale con le nuove norme in materia di protezione dei minori e degli adulti (GR).

4.19 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni

Alcuni Cantoni si sono espressamente pronunciati sulle ricadute finanziarie connesse all'attuazione dell'OAssM che probabilmente essi dovranno affrontare annualmente in termini di risorse umane e finanziarie:

- BE: sei posti al 100%
- BS: CHF 650 000
- GR: due posti al 100%, CHF 250 000 all'anno
- JU: due posti al 100%, CHF 200 000 all'anno
- LU: 1 260 ore di lavoro
- NE: CHF 280 000-CHF 350 000
- TI: CHF 600 000-800 000
- VD: tre posti al 100%
- ZG: CHF 350 000³
- ZH: dieci posti al 100%, CHF 1 300 000 all'anno

³ Se ai Comuni venisse attribuita la competenza in materia di rilascio delle autorizzazioni e di vigilanza i costi aggiuntivi ammonterebbero annualmente a CHF 55 000.

Verzeichnis der Eingaben**Liste des organismes consultés****Elenco dei partecipanti****Kantone:****Cantons:****Cantoni:**

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext./ Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien:**Partis politiques:****Partiti politici:**

AKZ	Alternative Kanton Zug
I Verdi	Grüne Partei der Schweiz (GPS) Parti écologiste suisse (PES) Partito ecologista svizzero (I Verdi)
PCC	Katholische Volkspartei Schweiz (KVP) Parti Chrétien-Conservateur Suisse (PCC) Partito Cristiano Conservatore (PCC)
PLR	Die Liberalen (FDP) Les Libéraux-Radicaux (PLR) I Liberali (PLR) Ils Liberals
PPD	Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) Parti Démocrate-Chrétien (PDC) Partito Popolare Democratico (PPD)
PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) Parti Socialiste Suisse (PS) Partito Socialista Svizzero (PS)
PVL	Grünliberale Partei Schweiz (GLP) Parti vert-libéral (PVL) Partito verde-liberale
UDC	Schweizerische Volkspartei (SVP) Union Démocratique du Centre (UDC) Unione Democratica di Centro (UDC) Partida Populara Svizra
UDF	Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU) Union Démocratique Fédérale (UDF) Unione Democratica Federale (UDF)

Interessierte Organisationen:**Organisations intéressées:****Organizzazioni interessate:**

ACS	Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri Associaziun da las Vischnancas Svizras
aF	Bund Schweizerischer Frauenorganisationen Alliance de sociétés féminines suisses Alleanza delle società femminili svizzere
ApS	Au-pair Suisse
as	avenirsocial
ASSAI	Kitas, Assae, Assai
ASTU	Vereinigung schweizerischer Amtsvormundinnen und Amtsvormunde Association suisse des tutrices et tuteurs officiels Associazione svizzera delle tutrici e dei tutori ufficiali
b+b	bildung+betreuung, Schweizerischer Verband für schulische Tagesbetreuung
CAT	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden Conférence des autorités cantonales de tutelle Conferenza delle autorità cantonali di tutela
CFIG	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse Commissione federale per l'infanzia e la gioventù
CFQF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen Commission fédérale pour les questions féminines Commissione federale per le questioni femminili
COFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen Commission fédérale de coordination pour les questions familiales Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
CSP	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten Conférence Suisse des Déléguées à l'Egalité entre Femmes et Hommes Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini
CUR	Curaviva
EFS	Evangelische Frauen Schweiz Femmes Protestantes en Suisse
EmK	Arbeitsgemeinschaft Emmentaler-Kodex

FSA	Schweizerischer Anwaltsverband Fédération Suisse des Avocats Federazione Svizzera degli Avvocati
FSFM	Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter Fédération suisse des familles monoparentales Federazione svizzera delle famiglie monoparentali
FSPI	Stiftung Kinderschutz Schweiz Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant Fondazione Svizzera per la Protezione dell'Infanzia
Imu	Intermundo
Int	Integras, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik Association professionnelle pour l'éducation et la pédagogie spécialisée
K&F	Fachstelle Kinder&Familien, Aargau
KOV	Kovive
net	Netzwerk Kinderbetreuung
PF	Pro Filia
pj	Pro juventute
PKAS	Pflegekinder-Aktion Schweiz
Pro Familia	Pro Familia: Dachverband der Familienorganisationen in der Schweiz Association faîtière des organisations familiales de Suisse Associazione dirigente delle organizzazioni di famiglie in Svizzera
SGF	Schweizerische Gemeinnützige Frauen
sic	Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati del commercio
SKI	Fachverband sozialpädagogischer Kleininstitutionen Schweiz
SSLV	Schweizerischer Spielgruppenleiterinnen-Verband
SVT	Schweizerischer Verband für Tagesfamilienorganisationen
UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
Uniba	Universität Basel Università di Basilea
Unil	Université de Lausanne Università di Losanna
USAM	Schweizerischer Gewerbeverband sgV Union suisse des arts et métiers usam Unione svizzera delle arti e mestieri usam

SGF	Schweizerische Gemeinnützige Frauen
USC	Schweizerischer Bauernverband Union Suisse des Paysans Unione Svizzera dei Contadini Uniun Purila Svizra
USDC	Schweizerischer Katholischer Frauenbund Ligue suisse de femmes catholiques Unione svizzera delle donne cattoliche Uniun svizra da las dunnas catolicas
USDCR	Schweiz. Bäuerinnen-und Landfrauenverband Union suisse des paysannes et des femmes rurales Unione svizzera delle donne contadine e rurali Uniun da las puras svizras
USI	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale Suisse Unione svizzera degli imprenditori
USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
VFG	Verband evangelischer Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz