

III.3. Le Commissioni tutorie regionali e il lavoro in rete

Alessia Paglia

3.1. Premessa

Per il legislatore il bene del figlio è garantito dalla comunità familiare. L'art. 272 CCS obbliga genitori e figli a vicendevole assistenza, riguardo e rispetto. Il legislatore non si è limitato a questa dichiarazione di principio ma ha specificato negli art. 270 a 327 CCS ruoli, diritti e doveri dei genitori e dei figli.

Il potere e il dovere dei genitori di prendere le decisioni necessarie per il figlio è l'autorità parentale che costituisce la base legale per l'esercizio dell'educazione, la rappresentanza del figlio e l'amministrazione dei suoi beni.

Il contenuto dell'autorità parentale è definito agli art. 301-304 CCS. I più importanti diritti e doveri dei genitori sono:

- la cura e l'educazione per il bene del figlio (art. 301 cpv. 1 CCS). Il dovere di educazione viene definito dettagliatamente nell'art. 302 CCS. I genitori devono educare il figlio secondo la loro condizione promuovendone e proteggendone lo sviluppo fisico, intellettuale e morale. Essi devono inoltre rispettare e tenere conto della sua capacità di discernimento;
- la scelta del luogo di residenza del figlio (diritto di custodia) giusta l'art. 301 cpv. 3 CCS. I genitori hanno il diritto di decidere se il figlio deve abitare con loro o essere affidato alle cure di terze persone (famiglia affidataria, istituto) oppure se permettergli di vivere in un appartamento proprio;
- il diritto di dare il nome al figlio;
- la competenza esclusiva dei genitori di disporre dell'educazione religiosa secondo l'art. 303 cpv. 1 CCS. Il figlio che ha compiuto il sedicesimo anno di età decide liberamente circa la propria confessione religiosa;
- la rappresentanza verso terzi (art. 304 CCS);
- diritto e dovere di gestire la sostanza del figlio.

Il principio generale da seguire nell'esercizio dell'autorità parentale è il bene del figlio (art. 301 cpv. 1 CCS). Ciò significa che nell'affrontare una situazione concreta si deve adottare la soluzione idonea al benessere psicofisico e affettivo del bambino. Non esistono pertanto delle risposte generali a tutti i casi.

3.2. La protezione del minore

Il bene del minore, inteso come ottimale sviluppo fisico, psichico, emotivo e sociale, è il punto di riferimento per il corretto esercizio dei diritti e doveri nell'ambito della sua cura. Qualora detto compito, indipendentemente dai motivi, non viene svolto o lo è solo in modo parziale così da pregiudicare il bene del minore, l'autorità è tenuta ad intervenire istituendo delle misure a sua protezione.

Il sistema svizzero della protezione del minore può essere così schematizzato:

- misure di protezione volontarie:
 - terapie per le famiglie;
 - consulenza educativa ecc..
- misure di protezione di diritto pubblico:

- codice penale per adulti;
- diritto del lavoro;
- norme sull'affiliazione;
- norme concernente i film, letteratura ecc.;
- consumo di bevande alcoliche;
- diritto penale minorile;
- legge sulla scuola;
- legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie);
- ecc..

- misure di protezione del diritto civile

3.3. Le misure di protezione di carattere civile

3.3.1. Autorità competente

Le misure di protezione del figlio sono ordinate dalle autorità tutorie (art. 315 CCS), rispettivamente dal giudice civile (art. 315a e b CCS), se è pendente una procedura di divorzio, di separazione o di protezione dell'unione coniugale.

Le autorità di tutela sono l'autorità tutoria e l'autorità di vigilanza (art. 361 cpv. 1 CCS).

Nel cantone Ticino la funzione di autorità tutoria è esercitata dalla commissione tutoria regionale (art. 2 cpv. 1 LTut). Ne sono state istituite 18.

Le commissioni tutorie sono composte di tre membri (art. 7 LTut). Un presidente, licenziato in diritto (art. 9 cpv. 1 LTut); un membro con una formazione quale operatore sociale, sanitario o pedagogico (art. 9 cpv. 1 LTut e 5 cpv. 1 RTut); un delegato del comune di domicilio o di dimora abituale della persona di cui si discute il caso o, se la persona risulta assente o domiciliata fuori cantone, del comune di situazione dei suoi beni (art. 7 cpv. 1 LTut) o di quello in cui deve essere disbrigato l'affare.

La funzione di autorità di vigilanza è esercitata dalla Divisione degli interni, Sezione degli enti locali (art. 2 cpv. 2 LTut e 10 RTut) e per essa dall'Ufficio di vigilanza sulle tutele. Fra le principali competenze vi è in particolare quella di vigilare sull'operato delle commissioni tutorie regionali, esaminare e decidere i ricorsi proposti contro le decisioni emanate dalle commissioni tutorie e privare i genitori dell'autorità parentale.

Le decisioni della Sezione degli enti locali sono impugnabili al Tribunale d'appello che esercita, in tal guisa, una funzione di controllo giurisdizionale sull'operato delle autorità di tutela cantonali.

3.3.2. Principi e presupposti che regolano l'intervento d'autorità

Ogni misura di protezione è adottata se il figlio necessita di assistenza e ciò indipendentemente dalla colpa o grado di responsabilità dei genitori o sua. Ogni misura deve rispettare i criteri di sussidiarietà, proporzionalità e complementarietà.

Pertanto ogni misura è decisa unicamente se il minorenne e i genitori non accettano volontariamente un aiuto da terzi rispettivamente se le misure volontarie sono insufficienti (sussidiarietà). Con misure volontarie si intende per esempio rivolgersi al consultorio familiare, chiedere aiuto ai servizi sociali, usufruire del sostegno pedagogico ecc..

Le misure devono poi essere adeguate al reale bisogno: non è lecito decidere misure di protezione severe quando il necessario aiuto può essere fornito con un provvedimento meno incisivo (proporzionalità).

Con complementarietà si intende invece che le misure di protezione non devono sostituirsi agli impegni dei genitori ma devono fungere da supporto, complemento.

Presupposto per l'intervento dell'autorità tutoria è che il bene del figlio sia minacciato (art. 307 cpv. 1 CCS).

3.3.3. Le singole misure

● Misure opportune (art. 307 CCS)

¹ *Se il bene del figlio è minacciato e i genitori non vi rimediano o non sono in grado di rimediare, l'autorità tutoria ordina le misure opportune per la protezione del figlio.*

² *L'autorità tutoria vi è parimenti tenuta riguardo ai figli collocati presso genitori affilianti o viventi altrimenti fuori della comunione domestica dei genitori.*

³ *L'autorità tutoria può segnatamente ammonire i genitori, gli affilianti od il figlio, impartire loro istruzioni per la cura, l'educazione o l'istruzione e designare una persona o un ufficio idoneo che abbia diritto di controllo e informazione.*

Il cpv. 1 illustra i presupposti per l'intervento dell'autorità tutoria di cui si è già detto sopra.

Il cpv. 2 contiene l'importante precisazione che le misure di protezione possono essere adottate anche in favore di minori in affidamento familiare o viventi fuori dalla comunione domestica.

Il cpv. 3 contiene un elenco, non esaustivo, di provvedimenti concreti. L'autorità tutoria può ad esempio procedere direttamente con un intervento di consulenza o raccomandare di rivolgersi ad un servizio specializzato.

L'ammonimento nei confronti dei genitori, dei genitori affidatari, del figlio a rispettare i propri doveri può avere senso se si ritiene che sussiste la capacità e la volontà di educare. Attraverso indicazioni l'autorità tutoria obbliga l'interessato ad agire, ad astenersi di agire o a tollerare certi comportamenti.

Esse sono uno strumento idoneo se la minaccia può essere rimossa con un'unica indicazione.

Alcuni esempi di indicazioni/istruzioni vincolanti:

- ingiunzione ai genitori di farsi consigliare in modo competente;
- obbligo di far visitare il figlio da uno specialista (medico, psichiatra, ecc.). A ciò può essere collegato un mandato di allestimento di una perizia o rapporto;
- istruzioni in merito all'alimentazione e all'abbigliamento;
- divieto di coinvolgimento del figlio in particolari attività (per esempio in lavori molto pesanti o di lunga durata);
- disposizioni in merito alle scelte scolastiche e alla formazione professionale;
- sostegno di attività di tempo libero e di partecipare ad attività associative;
- in caso di insufficienza di cure durante il giorno, istruzioni a voler collocare il figlio in una culla o asilo nido;
- ecc..

Nell'ambito delle misure opportune è possibile una limitazione dell'autorità parentale.

● Curatore educativo (art. 308 CCS)

¹ *Se le circostanze lo richiedono, l'autorità tutoria nomina al figlio un curatore, perché consigli ed aiuti i genitori nella cura del figlio.*

² *L'autorità tutoria può conferire al curatore speciali poteri, segnatamente la rappresentanza del figlio per salvaguardarne il diritto al mantenimento o diritti d'altra natura e la vigilanza delle relazioni personali.*

³ *L'autorità parentale può essere corrispondentemente limitata.*

Presupposto è l'esistenza di una situazione di minaccia riguardo al bene del figlio a cui non è possibile rimediare con le misure previste all'art. 307 CCS. In questi casi risulta necessario un intervento più intenso da parte di un curatore. Il curatore ha competenza di intervento verso i genitori che attua attraverso inviti, raccomandazioni ma anche con istruzioni in merito all'educazione del figlio.

In base al cpv. 2 al curatore possono essere affidati speciali poteri con una conseguente limitazione dell'autorità parentale dei genitori (cpv. 3). L'elenco dei compiti non è esaustivo. Per esempio la salvaguardia del diritto al mantenimento può essere estesa dall'autorità tutoria all'azione di mantenimento (art. 279 CCS).

Se il figlio non ha la capacità di discernimento, l'autorità tutoria può pure conferire al curatore il potere di dare il consenso, in luogo dei genitori, per degli esami o trattamenti medici. L'autorità tutoria può inoltre conferire al curatore il compito di eseguire le istruzioni che la stessa ha dato giusta l'art. 307 cpv. 3 CCS quando i genitori non vi provvedono.

Affinché l'autorità conferisca al curatore poteri di rappresentanza del minore, è sufficiente che i genitori omettano di prendere le misure necessarie alla salvaguardia degli interessi del figlio: poco importa la causa.

Un curatore può essere nominato per sorvegliare le relazioni personali. Questa misura deve essere presa tutte le volte che esiste il pericolo che l'esercizio del diritto di visita sia altamente conflittuale, in particolare se il minore è fragile o particolarmente sensibile. Il curatore avrà il compito di consigliare i genitori e mediare le loro relazioni. Egli può inoltre definire i dettagli pratici del diritto di visita mentre la determinazione dello stesso - durata e la frequenza - deve essere determinato dall'autorità tutoria.

La curatela educativa rappresenta un'ingerenza nell'autorità parentale dei genitori. Nella sua forma generale obbliga i genitori a collaborare con il curatore nell'educazione del figlio. Se il curatore deve sorvegliare le relazioni personali, i genitori devono conformarsi alle sue istruzioni.

Se l'autorità conferisce al curatore il potere di rappresentare il figlio, questo non estingue il potere di rappresentanza legale dei genitori: il figlio si trova pertanto con due rappresentanti legali. Al fine di evitare problemi, l'art. 308 cpv. 3 permette di limitare parzialmente e di conseguenza il potere dei genitori.

● Curatore per l'accertamento della paternità (art. 309 CCS)

¹ *L'autorità tutoria, a richiesta della nubile gravida o tosto che sia informata del parto, nomina al nascituro o all'infante un curatore che provveda all'accertamento della filiazione paterna e consigli e assista la madre nel modo richiesto dalle circostanze.*

² *L'autorità tutoria prende la stessa misura qualora la filiazione sia stata tolta per contestazione.*

³ *Se la filiazione è stata accertata o se l'azione di paternità non è stata promossa entro due anni dalla nascita, l'autorità tutoria, su proposta del curatore, decide se si debba por fine alla curatela o ordinare altre misure per la protezione del figlio.*

Contrariamente a quanto traspare dal testo legislativo, l'autorità tutoria non provvede automaticamente a ad istituire obbligatoriamente una curatela in favore del nascituro ma lo farà unicamente se in un lasso di ragionevole il padre non procede al riconoscimento.

● Privazione della custodia parentale (art. 310 CCS)

¹ *Quando il figlio non possa essere altrimenti sottratto al pericolo, l'autorità tutoria deve toglierlo alla custodia dei genitori, o dei terzi presso cui egli si trova, e ricoverarlo convenientemente.*

² *L'autorità tutoria, ad istanza dei genitori o del figlio, prende la stessa misura nel caso in cui le relazioni siano così gravemente turbate che non si possa più esigere ragionevolmente la convivenza ulteriore e, secondo le circostanze, non si possa rimediare altrimenti.*

³ *L'autorità tutoria può vietare ai genitori di riprendere il figlio vissuto per lungo tempo presso genitori affilianti qualora il suo sviluppo possa esserne seriamente pregiudicato.*

La custodia parentale è una componente dell'autorità parentale ed è la competenza di determinare il luogo di residenza e le modalità di ricovero del figlio. Quando la custodia parentale viene tolta dall'autorità, ciò non ha alcun influsso sull'autorità parentale, che rimane dei genitori, ma questi sono privati di una delle sue componenti, ossia quella di decidere il luogo di dimora del minore.

Si tratta di una importante limitazione dell'autorità parentale che è consentita solo quando non è possibile sottrarre il minore dal pericolo con misure meno incisive.

La privazione della custodia parentale implica il collocamento del minore presso una famiglia/istituto. La custodia parentale o il diritto di custodia spetta non di meno all'autorità tutoria. È unicamente la custodia di fatto che è attribuita agli affilianti ed è legata alle cure quotidiane del minore a loro affidato. In pratica si occuperanno di rappresentare i genitori nell'esercizio dell'autorità parentale, per quanto ciò sia indicato per il debito adempimento del loro compito e riservate misure diverse. In pratica i genitori affidatari rappresentano i genitori per ciò che concerne le sue cure e l'educazione quotidiana, potendo anche scegliere il luogo, il modo e le persone con chi il minore trascorrerà i fine settimana, le vacanze, la scuola, vigilando le sue relazioni con i terzi e rappresentandolo giuridicamente per gli atti ordinari della vita. Tuttavia non sono competenti per decidere un cambiamento di domicilio del minore né per prevedere un suo collocamento in internato.

La famiglia che si offre di accogliere un minore in affido necessita di un'autorizzazione cantonale (art. 316). Il servizio sociale, competente per il rilascio dell'autorizzazione, accerta se gli affidatari possiedono i requisiti richiesti.

Da sottolineare che l'affidamento non ha mai carattere definitivo: obiettivo finale è sempre quello di ricondurre il figlio presso i genitori o almeno intensificare i rapporti con questi ultimi.

• **Privazione dell'autorità parentale (art. 311 e 312 CCS)**

Da parte dell'autorità di vigilanza sulle tutele (art. 311 CCS):

¹ *Se altre misure per la protezione del figlio sono rimaste infruttuose o sembrano a priori insufficienti, l'autorità di vigilanza sulle tutele priva i genitori della loro autorità:*

1. *quando per inesperienza, malattia, infermità, assenza o analoghi motivi non sono in grado di esercitarla debitamente;*
2. *quando non si sono curati seriamente del figlio o hanno violato gravemente i loro doveri nei suoi confronti.*

² *Quando l'autorità parentale sia tolta ad entrambi i genitori, si procede alla nomina di un tutore.*

³ *Salvo esplicita disposizione contraria, la privazione dell'autorità parentale vale anche riguardo ai figli nati.*

Costituisce la misura più incisiva nell'autonomia parentale e viene pronunciata dall'autorità di vigilanza sulle tutele unicamente se vi è una situazione particolarmente grave, non risolvibile mediante l'adozione di misure meno incisive, che appaiono già di primo acchito insufficienti a convenientemente tutelare l'interesse del figlio. Inoltre, per pronunciare la privazione dell'autorità parentale, deve essere dato uno dei motivi indicati nella disposizione di legge.

Da parte dell'autorità tutoria (art. 312 CCS):

L'autorità tutoria priva i genitori della loro autorità:

1. *quando ne facciano richiesta per motivi gravi;*
2. *quando abbiano dato il consenso ad un'adozione futura del figlio da parte di terzi non designati.*

La situazione prevista al cpv. 1 implica di regola l'esistenza di motivi analoghi a quelli elencati nell'art. 311 cpv. 1 cifra 1 CCS e la consapevolezza dei genitori di non essere in grado di rimediare.

A favore dei figli di genitori privati dell'autorità è obbligatoria l'istituzione di una tutela (art. 368 CCS).

I genitori hanno comunque diritto di conservare con il figlio minore che non si trova sotto la loro autorità o custodia parentale le relazioni personali indicate dalle circostanze (art. 273 CCS). Se però le relazioni personali pregiudicano il bene del minore, tale diritto può essere negato (art. 274 CCS).

3.4. Il lavoro in rete

Per poter assolvere i propri compiti l'autorità non può lavorare sola ma deve far capo e collaborare con tutta una serie di enti e servizi presenti sul territorio.

La scuola riveste senz'altro una primaria importanza. In primo luogo per quel che riguarda le segnalazioni delle situazioni di disagio. È indispensabile che l'autorità venga messa al corrente in modo compiuto per poter intervenire. Talvolta proprio a questo stadio sorgono problemi di collaborazione. Succede che il docente informa "informalmente"; riferisce ma non vuole che venga divulgata la fonte della segnalazione per timore di perdere il consenso dei genitori e/o avere problemi con loro (ritorsioni). Si tratta di timori comprensibili.

Tuttavia l'autorità ha determinati obblighi sanciti dalle regole di procedura. Prima dell'adozione di qualsiasi provvedimento (incluso il conferimento di incarichi valutativi ai servizi o richieste di parere o altro che rientri nel concetto di misura ai sensi degli art. 307 segg. CCS) l'autorità è tenuta a convocare i genitori per essere sentiti. Eccezioni sono ammesse in caso di urgenza o per bisogno di inchiesta.

Le parti o chi dimostra un interesse degno di protezione hanno poi il diritto di consultare gli atti riservate le eccezioni richieste dalla tutela di prevalenti interessi pubblici o privati contrari. Nell'ambito di una procedura tutoria gli interessi che consentono di limitare o negare il diritto all'esame degli atti sono quelli della salvaguardia di un'istruttoria in corso, del rispetto della sfera privata di terzi, la necessità di preservare l'anonimato di eventuali informatori, o, in taluni particolari casi, la protezione della personalità della parte interessata con riferimento, per esempio, al suo stato di salute. L'autorità deve comunque agire nel rispetto del principio di proporzionalità. In particolare dovrà di volta in volta valutare se gli interessi minacciati dall'eventuale consultazione dell'incarto non possano essere preservati con accorgimenti quali lo stralcio del nome di un teste, l'occultamento di taluni elementi o la comunicazione di determinati documenti con esclusione di altri.

Nell'ambito delle misure di protezione per minorenni i genitori godono di un ampio diritto alla consultazione degli atti. Quando l'interesse pubblico o quello di terze persone alla salvaguardia del segreto risulta preminente, la protezione richiesta può essere assicurata con la parziale copertura di nomi e luoghi o con l'esclusione di singoli documenti dall'incarto. Nel caso in cui tali atti siano utilizzati, i genitori devono essere informati del loro contenuto essenziale.

In definitiva, sebbene possibile, visti i diritti garantiti ai genitori non è facile per l'autorità garantire discrezione e anonimato alle informazioni ricevute dalla scuola.

La collaborazione è importante anche passato lo stadio della segnalazione. L'operatore giuridico non deve perdere di vista il principio secondo il quale le norme servono a tutela dei diritti di ognuno e hanno carattere sussidiario e complementare. È importante che in primo luogo si attinga alle risorse della famiglia stessa, ed è indispensabile quindi che si lavori in rete con gli operatori dell'ambito scolastico e sociale, al fine di poter trovare soluzioni adeguate ai bisogni, limitando al minimo indispensabile l'intervento coercitivo dell'autorità.

Se questo si rivela non di meno indispensabile, l'esecuzione e la messa in pratica delle misure adottate in favore dei minori non è demandata ad altri enti e/o servizi. In definitiva l'autorità civile interagisce sempre con altri partner.

La collaborazione ed il lavoro in rete con loro sono pertanto indispensabili per raggiungere gli obiettivi perseguiti ossia il bene del minore.