

**Rapporto e avamprogetto
per una
Legge federale sulla procedura
dinanzi all'autorità di protezione
dei minori e degli adulti**

a cura di

**dott. Daniel Steck
già giudice di appello
Greifensee**

Giugno 2003

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 La procedura nel diritto tutorio in vigore

La protezione giuridica delle persone sotto tutela non si fonda soltanto sul diritto materiale, ma anche su quello procedurale. Ne erano consci i padri del Codice civile (CC; RS 210) quando vi sancirono importanti principi procedurali. La ripartizione tradizionale delle attribuzioni, con il diritto materiale che compete alla Confederazione e quello procedurale che compete ai Cantoni, permette di disciplinare la procedura a livello federale qualora l'attuazione del diritto materiale lo richieda.

L'attuale diritto tutorio del Codice civile si limita a disciplinare per sommi capi le varie procedure tutelari. Il capoverso 1 dell'articolo 373 CC statuisce che i Cantoni designano le autorità competenti e disciplinano la procedura d'interdizione. Varie disposizioni del Codice civile introducono tuttavia riserve a favore del diritto federale, in particolare gli articoli 374 e 375 contenenti le esigenze minime per l'audizione, la perizia e la pubblicazione in caso di interdizione. Eppure, a breve distanza dall'introduzione del Codice civile, il Tribunale federale ritenne opportuno inviare ai Governi cantonali una circolare che ricordasse e concretizzasse il diritto di essere sentiti (art. 374 CC; cfr. DTF 40 II 182). Per la nomina del curatore, l'articolo 397 CC rimanda alle disposizioni sulla tutela. Allo stesso modo, l'articolo 397e CC deferisce al diritto cantonale il compito di regolare la procedura per il ricovero a scopo d'assistenza, prevedendo comunque una serie di riserve a favore del diritto federale (art. 397e n. 1–5 CC); l'articolo 397f CC disciplina, a livello federale, la procedura davanti al giudice. L'articolo 420 CC, inserito nel capo sulle attribuzioni delle autorità di tutela, prevede inoltre la possibilità di ricorrere all'autorità tutoria contro gli atti del tutore (cpv. 1) e all'autorità di vigilanza contro le decisioni dell'autorità tutoria (cpv. 2). In virtù dell'articolo 425 CC i Cantoni sono autorizzati "ad emanare ulteriori disposizioni regolamentari" sulle attribuzioni delle autorità di tutela. Le stesse disposizioni si applicano sostanzialmente anche alle autorità di tutela cui è affidata la protezione dei minori (art. 314, 314a e 405a CC). Infine il diritto tutorio in vigore contiene una serie di disposizioni riguardanti la competenza per territorio (art. 376–378, 396, 397b, 315, 315a e 315b CC).

Nessun Cantone ha finora emanato una legge specifica e completa che disciplini la procedura in materia di protezione dei minori e degli adulti. Gli uni ritengono applicabile per analogia il codice di procedura civile cantonale, gli altri propongono di applicare per analogia la procedura amministrativa. L'attuale situazione giuridica è insoddisfacente: né la procedura civile né quella amministrativa tengono in debita considerazione i bisogni specifici dell'assistenza statale. Oltretutto l'espedito dell'applicazione "per analogia" lascia gli interessati nel dubbio sull'effettiva applicabilità di determinate disposizioni procedurali.

1.1.2 Lavori preliminari

I retroscena della revisione del diritto tutorio in Svizzera sono illustrati nel rapporto relativo all'avamprogetto di revisione del Codice civile a cura della commissione peritale per la revisione globale del diritto tutorio (cfr. *infra* n. 1.3). Nel rapporto preliminare sulla revisione del diritto tutorio svizzero, redatto nel 1995 all'attenzione dell'Ufficio federale di giustizia, i professori Schnyder e Stettler e il rettore Häfeli sottolineano che la competenza dei Cantoni in materia di protezione delle persone e di tutela del patrimonio è meno estesa rispetto ad altri ambiti del diritto privato; la competenza

cantonale è infatti limitata dalla Costituzione federale (Cost., RS 101), dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU, RS 0.101) e dalla necessità di dotarsi di norme procedurali per l'attuazione del diritto sostanziale sul piano federale. Visto l'ordinamento costituzionale allora vigente in materia di procedura e di competenza, nell'avamprogetto del 1998 concernente una modifica del Codice civile (protezione degli adulti) si rinunciò ad apportare modifiche attenendosi ai principi concettuali del diritto in vigore.

La revisione del 18 dicembre 1998 della Costituzione federale, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, e la conseguente riforma giudiziaria (RG) approvata dal Popolo e dai Cantoni il 12 marzo 2000, hanno mutato radicalmente la situazione giuridica. L'articolo 29a Cost. RG recita che nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria. In casi eccezionali, la Confederazione e i Cantoni possono escludere per legge la via giudiziaria. Il capoverso 1 dell'articolo 122 Cost. RG stabilisce inoltre che la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione. Entrambi gli articoli costituzionali modificati con la riforma giudiziaria non sono ancora entrati in vigore. Sulla base del nuovo assetto costituzionale, l'articolo 443 dell'avamprogetto redatto dalla commissione peritale per la revisione globale del diritto tutorio (modifica del Codice civile svizzero in materia di protezione degli adulti, diritto delle persone e dei minori; AP CC) prevede un tribunale interdisciplinare che funga da autorità di protezione dei minori e degli adulti; anche la competenza per territorio e la procedura saranno estrapolate dal Codice civile e disciplinate in una legge federale apposita. Tale unificazione della procedura permetterà di consolidare la protezione giuridica.

Nell'ambito della revisione globale gli addetti ai lavori discuteranno pertanto un avamprogetto di legge procedurale, elaborato a breve scadenza dal dott. Steck di Greifensee, già giudice di appello, con il sostegno di esperti esterni e di collaboratori dell'Amministrazione. Una legge procedurale permette di alleggerire il Codice civile delle disposizioni processuali e delle norme sulla competenza per territorio. Si intende quindi seguire il principio applicato alla procedura civile, dove le disposizioni procedurali finora ancorate nel Codice civile saranno in larga misura estrapolate dal diritto materiale e integrate in un Codice di procedura civile svizzero (CPCS). Alcuni principi procedurali, segnatamente in materia di ricovero a scopo d'assistenza, restano tuttavia sanciti nel Codice civile (cfr. *infra* n. 1.2.2).

1.2 Collocazione dell'avamprogetto nel diritto vigente

1.2.1 Costituzionalità

Non sono ancora stati analizzati a fondo i futuri effetti della nuova competenza federale introdotta all'articolo 122 Cost. RG. Una perizia costituzionale allestita dall'Ufficio federale di giustizia arguisce che ora compete alla Confederazione disciplinare la procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (Ch. Auer, *Bundskompetenzen in Verfahren vor vormundschaftlichen Behörden*, 15 aprile 2002, di prossima pubblicazione, ZZZ 1 p. 1 segg.).

Il diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti è ricco di disposizioni che, pur essendo state emanate nell'ambito del diritto civile, sul piano materiale costituiscono diritto pubblico. La dottrina ha coniato l'espressione "diritto civile formale" per questo tipo di disposizioni. Che finora la Confederazione abbia disciplinato il diritto tutorio nell'ambito del Codice civile benché esso rientri in parte nella sfera del diritto pubblico, è riconducibile allo stretto vincolo materiale esistente tra il diritto tutorio da

un lato e il diritto di famiglia e le norme sulla capacità civile dall'altro. Per motivare tale prassi taluni sottolineano come il diritto tutorio sia stato emanato a tutela di interessi privati e che pertanto costituisce diritto privato. La dottrina prevalente ammette la costituzionalità del diritto civile meramente formale a condizione che le norme in questione siano indispensabili per salvaguardare l'uniformità dell'ordine giuridico svizzero. Occorre pertanto che esista un nesso speciale tra la disposizione di diritto pubblico e la disposizione di diritto privato che ne deriva. L'attuazione processuale del diritto materiale concernente la protezione dei minori e degli adulti avviene nell'ambito della giurisdizione contenziosa e di quella volontaria. La giurisdizione volontaria è retta dal diritto di procedura civile in quanto tende ad attuare il diritto privato alla stregua della giurisdizione contenziosa. Sebbene anche l'avamprogetto, parimenti alla legislazione in vigore, attribuisca al diritto pubblico la maggior parte delle disposizioni inerenti alla prescrizione, sospensione e attuazione di provvedimenti nonché all'investitura di pubblici ufficiali, pare appropriato ricondurre tali concetti a quello più generale di "procedura civile" ai sensi del capoverso 1 dell'articolo 122 Cost. RG; infatti tali procedure sono esclusivamente volte ad applicare disposizioni attribuibili al diritto civile. Il nuovo articolo 122 Cost. RG, che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto e della procedura civili, considera pertanto come "procedura civile" tutti gli aspetti procedurali al servizio del diritto sostanziale che la Confederazione non abbia già disciplinato in virtù della sua competenza materiale. La riforma giudiziaria conferisce quindi alla Confederazione determinate competenze legislative, comprese la procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti e le procedure di giurisdizione volontaria (cfr. in merito la perizia redatta da Ch. Auer). La competenza federale è quindi assoluta, non essendo più sottomessa al vincolo restrittivo che prevedeva l'ammissione delle norme procedurali unicamente nella misura in cui l'attuazione del diritto privato lo imponesse. Tale estensione delle competenze permette alla Confederazione di integrare e completare il numero ragguardevole di disposizioni procedurali a livello federale introducendo ulteriori norme. La competenza in materia di procedura civile stabilita al capoverso 1 dell'articolo 122 Cost. RG è una competenza concorrente. Il Cantoni mantengono infatti la loro competenza fintantoché la Confederazione non abbia legiferato. Tuttavia la Confederazione non può decidere a piacimento se legiferare o no, ma deve provvedere a tutto quanto sia utile e necessario per adempiere il compito specifico che le è stato assegnato. La riforma giudiziaria fornisce la base per l'unificazione delle procedure nell'ambito del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti, un intervento che gli esperti chiedevano da tempo. I Cantoni, dal canto loro, restano competenti per l'organizzazione dei tribunali e la giurisdizione, a meno che la legge non disponga altrimenti (art. 122 cpv. 2 Cost. RG).

1.2.2 Rapporto con il Codice civile

L'avamprogetto di legge procedurale ricalca fedelmente l'avamprogetto relativo al diritto materiale. Esso presuppone la revisione del diritto materiale e rappresenta il complemento procedurale da disciplinare, per scrupolo di coerenza, in una legge federale separata volta ad alleggerire il Codice civile, considerato il capoverso 1 dell'articolo 122 Cost. RG. Tuttavia il diritto sostanziale non sarà separato completamente dal diritto procedurale corrispondente. In base all'avamprogetto relativo al diritto materiale, determinati settori procedurali dovranno continuare a essere disciplinati nel Codice civile per agevolare l'applicazione della legge. Questo vale in particolare per la procedura di ricovero a scopo d'assistenza per ordine del medico (art. 423 AP CC), per i rimedi giuridici contro gli ordini di ricovero a scopo d'assistenza

che non siano stati emanati dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti, per i rimedi giuridici contro gli atti o le omissioni dei mandatari, per le misure restrittive della libertà di movimento (art. 369, 407, 430, 433, 434 cpv. 2 e 3, 438 cpv. 2 e 3, 439, 440 AP CC) nonché per la nomina del curatore (art. 386–390 AP CC). In questi casi appare opportuno riunire nella stessa legge sia le disposizioni materiali sia le disposizioni procedurali specifiche per le persone cui competono decisioni particolari (medici e curatori per l'esattezza). Considerazioni analoghe valgono per la tenuta del registro dei mandati precauzionali (art. 362 AP CC) e per la presentazione della relazione finale e del conto di chiusura (art. 414 AP CC).

1.2.3 Rapporto con il futuro Codice di procedura civile svizzero

La legge federale del 24 marzo 2000 sul foro in materia civile (LForo; RS 272), emanata sulla base degli articoli 30 e 122 Cost., esclude esplicitamente la competenza "in materia di protezione della prole e di diritto tutorio" (art. 1 cpv. 2 lett. a LForo). La commissione peritale, che dal 1999 ha elaborato un avamprogetto di Codice di procedura civile svizzero (CPCS) in vista dell'entrata in vigore dell'articolo 122 Cost. RG, prevista in un secondo tempo, si astiene espressamente dal modificare l'articolo 373 CC nell'avamprogetto del giugno 2003. La commissione rimarca piuttosto come nell'ambito della revisione globale del diritto tutorio si stia valutando in che modo e in quale misura la procedura vada unificata. La nuova procedura federale in materia di protezione dei minori e degli adulti potrebbe essere disciplinata sia nel quadro del Codice di procedura civile svizzero sia in una legge procedurale a parte. La commissione peritale per la revisione del diritto tutorio ha optato per una legge distinta (art. 443 cpv. 3 e art. 314 AP CC). L'avamprogetto suffraga tale soluzione affidando il giudizio sui problemi specifici del diritto materiale di protezione dei minori e degli adulti a un'autorità apposita, un tribunale interdisciplinare ai sensi del diritto federale (art. 443 cpv. 1 e 2 AP CC), piuttosto che alla giurisdizione civile. Occorre pertanto un diritto procedurale elaborato su misura, poiché il diritto di procedura civile classico non è in grado di rispondere pienamente alle esigenze poste in questo ambito. Per agevolare l'applicazione, ma anche per garantire l'unità del diritto, la legge procedurale dovrà tuttavia contenere rimandi selettivi a singole disposizioni del Codice di procedura civile svizzero qualora non esistano differenze rilevanti. Il presente avamprogetto di legge propone un ordinamento procedurale "snello" e facile da applicare; è quindi probabile che rimanderà alle disposizioni di procedura civile per colmare eventuali lacune, a meno che lo scopo della procedura non lo escluda.

1.3 Linee direttive dell'avamprogetto

1.3.1 Organizzazione delle autorità

Il capoverso 2 dell'articolo 122 Cost. RG stabilisce che l'organizzazione dei tribunali e l'amministrazione della giustizia in materia civile competono ai Cantoni, salvo diversa disposizione della legge. La Confederazione ha quindi la facoltà di partecipare, se necessario, all'organizzazione dei tribunali cantonali. Dal momento però che fondamentalmente l'organizzazione dei tribunali dovrebbe continuare a competere ai Cantoni, tale competenza federale va intesa in senso ristretto. Pertanto la Confederazione interverrà soltanto se necessario ai fini dell'applicazione di un diritto procedurale unificato. La commissione peritale ritiene che la revisione del Codice civile soddisfi questa condizione (art. 443 e 444 AP CC). La protezione dei minori e degli adulti è affidata alla stessa autorità. L'avamprogetto prevede due istanze cantonali.

La prima, ossia l'autorità di protezione dei minori e degli adulti, dovrà essere un tribunale interdisciplinare (art. 443 cpv. 2 AP CC) per favorire la professionalizzazione, ritenuta necessaria dalla commissione peritale per l'avamprogetto sostanziale nonché dagli esperti in materia. La seconda istanza cantonale è l'autorità di vigilanza. Diversamente dal capoverso 2 dell'articolo 361 CC, il presente avamprogetto non permette più ai Cantoni di gestire la vigilanza in due istanze; dovranno infatti istituire un'unica autorità di vigilanza competente per l'intero territorio cantonale. Laddove l'autorità di vigilanza è chiamata a trattare ricorsi contro decisioni emanate dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti, la legge federale ne prescrive l'organizzazione come tribunale di seconda istanza (art. 444 cpv. 1 AP CC). Per il resto i Cantoni sono liberi di organizzare l'autorità di vigilanza come meglio credono (art. 444 cpv. 1 AP CC); possono addirittura dotarsi di un'organizzazione "orizzontale" per le attribuzioni che non rientrano nell'ambito dei ricorsi. Analogamente alle nuove disposizioni di diritto materiale, il presente avamprogetto disgiunge i compiti attribuiti all'autorità di vigilanza giudiziaria da quelli di competenza dell'autorità di vigilanza amministrativa. Esistono pertanto due possibilità: affidare tali incombenze integralmente a un tribunale cantonale oppure ripartirle tra un tribunale cantonale e un'autorità amministrativa del Cantone. Il presente avamprogetto verte esclusivamente sulla procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti e dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria. Per la vigilanza amministrativa il Consiglio federale dovrà emanare disposizioni particolari (art. 444 cpv. 3 AP CC).

1.3.2 Competenza

Contrariamente al Codice civile, l'avamprogetto relativo al diritto materiale rinuncia a disciplinare la competenza. Il presente avamprogetto per contro introduce una normativa completa al capitolo 2: disposizioni generali (art. 2–4), competenza per territorio (art. 5–10) e competenza per materia (art. 11 e 12).

1.3.3 La procedura giudiziaria

Nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti, la tutela dei diritti fondamentali è essenziale. La procedura dovrà essere organizzata di conseguenza. Una legge procedurale deve però anche tenere conto della grande quantità di procedure esistenti in materia di protezione dei minori e degli adulti. Richiedono innegabilmente un ordinamento procedurale esauriente e completo i casi particolarmente delicati quali l'istituzione di una curatela con limitazione della capacità civile, il ricovero a scopo d'assistenza e le decisioni a tutela di minori (ad es. l'attribuzione dell'autorità parentale o le misure di protezione dei minori). Ma un buon numero di procedure può e deve essere risolto in modo semplice e non burocratico. È quindi preferibile regolamentare con moderazione questi casi per lasciare più spazio decisionale al tribunale. Al capitolo 3 l'avamprogetto introduce le norme procedurali comuni all'autorità di protezione dei minori e degli adulti e all'autorità di vigilanza giudiziaria. Si tratta in sostanza di una serie di disposizioni procedurali, ispirate sia al diritto costituzionale sia alle norme in materia e applicabili a tutti i tipi di procedura e a ogni stadio della stessa. Il capitolo 4 disciplina la procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti. La sezione 1 (art. 23–27) contiene le disposizioni generali che disciplinano sostanzialmente gli aspetti centrali, ossia le misure di protezione dei minori e degli adulti nonché le varie procedure connesse da svolgere spesso parallelamente. Tali norme si applicano in via di principio a tutte le procedure a meno che l'avamprogetto non disponga esplicitamente altrimenti. Le norme procedurali della sezione 2

(art. 38–44) tengono conto delle particolarità e dei problemi specifici inerenti al ricovero a scopo d'assistenza.

1.3.4 La procedura di ricorso

Il capitolo 5 uniforma le disposizioni in materia di ricorso, applicabili a tutte le procedure. La procedura di ricorso dovrà essere semplice, comprensibile e trasparente. Ecco perché l'avamprogetto prevede esclusivamente il ricorso quale rimedio giuridico unico e completo.

1.3.5 Definizioni

Il presente avamprogetto riprende sostanzialmente le definizioni dell'avamprogetto relativo al diritto materiale. La "vecchia" autorità tutoria è sostituita dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Singole disposizioni del presente avamprogetto designano quest'ultima come "autorità di protezione degli adulti" o "autorità di protezione dei minori" quando si riferiscono alle funzioni specifiche in materia di protezione o degli adulti o dei minori. Il termine "autorità" è utilizzato con riferimento esplicito all'autorità di protezione dei minori e degli adulti citata precedentemente nel medesimo articolo o, altrimenti, con riferimento sia all'autorità di protezione dei minori e degli adulti sia all'autorità di vigilanza.

Nella misura in cui la procedura verte sulla protezione – nel senso più lato del termine – di una persona, questa è designata con l'espressione "l'interessato". Tale espressione comprende anche le "persone bisognose d'assistenza" (ad es. art. 374 cpv. 1, 376, 380 cpv. 1, 383 cpv. 1 e 447 cpv. 2 AP CC) o le "persone sotto curatela" ai sensi dell'avamprogetto della commissione peritale per il diritto sostanziale. Per quanto riguarda la protezione dei minori, oltre ai figli anche i genitori possono essere "interessati" (art. 287 cpv. 2, 288 cpv. 2 n. 1, 296, 298 cpv. 1^{bis} e cpv. 2, 298a cpv. 1^{bis} e cpv. 2, 306 cpv. 2 e 3, 311, 312, 315, 315a, 315b 327a, 327b e 327c AP CC). È inoltre considerato "un interessato" anche il curatore qualora i suoi atti o le sue omissioni siano oggetto di ricorso (art. 407 AP CC). Per "persone coinvolte nella procedura (parti)" si intendono tutti gli "interessati" nonché, in virtù del diritto materiale, le "persone prossime" (art. 369, 375 cpv. 1, 388 cpv. 2, 390 cpv. 1, 407, 412 cpv. 2, 418 cpv. 2, 423 cpv. 4, 430 cpv. 1 e 2 e 440 AP CC), la "persona di fiducia" (art. 388 cpv. 1, 426 e 428 cpv. 2 AP CC), il coniuge (art. 431 cpv. 1 e 3, 433 e 434 cpv. 1 n. 2 AP CC) e chiunque dimostri un interesse giuridico (art. 407, 448 cpv. 3, 449 e 450 AP CC). È comunque necessario che le parti abbiano effettivamente partecipato al procedimento o che almeno sia stata rimessa loro una decisione dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti, segnatamente in vista di un'eventuale procedura di ricorso (cfr. anche l'art. 48). Chiunque si qualifichi come parte in tal senso, è autorizzato all'esercizio autonomo dei diritti procedurali in virtù del diritto materiale. La qualità di parte sarà stabilita caso per caso. Nessun terzo infatti può presentare istanza in caso di misure disposte da un'autorità, a meno che la legge non lo preveda esplicitamente.

2 Parte speciale: Commento alle singole disposizioni

2.1 Campo d'applicazione

Articolo 1

Il presente avamprogetto riprende ed esplicita il contenuto degli articoli 443 e 444 dell'avamprogetto della commissione peritale per la revisione del diritto materiale. La legge si applica alle procedure dinanzi a entrambe le istanze giudiziarie cantonali. La procedura dinanzi al Tribunale federale invece è disciplinata nella legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110) e nella futura legge sul Tribunale federale (LTF).

Secondo il presente avamprogetto, la competenza e la procedura per la costituzione del mandato precauzionale (art. 361 AP CC) sono rette dal diritto cantonale e non da quello federale. Lo stesso vale per l'esercizio e la valutazione di pretese fondate sulla responsabilità conformemente agli articoli 451–455 AP CC, che disciplinano il diritto sostanziale in materia di responsabilità. L'articolo 452 AP CC decreta la responsabilità diretta del Cantone in materia di protezione dei minori e degli adulti, seguendo l'esempio della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (cfr. art. 5 LEF; RS 281.1) o dal diritto fondiario (cfr. art. 955 CC). Sul piano formale, il diritto al risarcimento del danno costituisce un diritto federale a carattere privato, ma contrariamente alla procedura in materia di protezione dei minori e degli adulti, sul piano materiale prevale la natura pubblica, che di conseguenza appare determinante. La procedura è pertanto retta dal diritto pubblico cantonale, in particolare dalle leggi cantonali sulla responsabilità. Lo stesso dicasi per le altre responsabilità dei Cantoni derivanti dal diritto privato federale formale (cfr. art. 46, 955 CC; art. 928 cpv. 3 CO, RS 220), per le quali l'avamprogetto di Codice di procedura civile svizzero non prevede alcuna procedura federale.

La legge non si applica nemmeno alle altre procedure che il diritto federale attribuisce all'autorità competente in virtù del diritto cantonale (art. 54 Titolo finale CC), nemmeno se quest'ultimo deferisce la competenza all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (cfr. ad es. il diritto successorio, art. 551 CC). Per questi compiti attribuiti al diritto cantonale sono sostanzialmente mantenute la competenza e la procedura delle autorità amministrative operanti finora. I Cantoni sono comunque liberi di decidere se e in quale misura applicare la legge procedurale della Confederazione a guisa di diritto cantonale. Il campo d'applicazione della legge procedurale non si estende alla protezione di diritto pubblico dei giovani, retta dal diritto pubblico cantonale.

La riserva di trattati internazionali di cui al capoverso 2 dell'articolo 1 ha carattere puramente dichiarativo e risulta lapalissiana considerata la priorità del diritto internazionale.

2.2 Competenza e ricusazione

2.2.1 Disposizioni generali

Esame e rimessione

(Articolo 2)

L'autorità di protezione dei minori e degli adulti è tenuta a rispettare il principio inquisitorio e la massima ufficiale (cfr. anche l'art. 14). In caso di evidente incompetenza

l'affare dev'essere rimesso d'ufficio all'autorità eventualmente competente. La costituzione in giudizio non è possibile in alcun caso. La competenza per materia può essere incerta a livello pratico, per esempio nei confronti dei tribunali civili in caso di misure di protezione dei minori. L'avamprogetto prevede lo scambio d'opinioni, uno strumento pragmatico conosciuto anche dal diritto in vigore (cfr. art. 8 della legge federale sulla procedura amministrativa, PA; RS 172.021). Per i conflitti di competenza si veda l'articolo 4.

Contestazioni

(Articolo 3)

La decisione con cui l'autorità di protezione dei minori e degli adulti conferma la propria competenza può essere impugnata mediante ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria. Tale rimedio giuridico è citato all'articolo 3 e non viene ripetuto nelle disposizioni inerenti alla procedura di ricorso (art. 45). La decisione di non entrare nel merito ai sensi del capoverso 2 dell'articolo 3 per contro è una decisione finale che, in quanto tale, può essere impugnata ordinariamente mediante ricorso (cfr. art. 45 cpv. 1).

Conflitti di competenza tra autorità

(Articolo 4)

La presente disposizione disciplina sia i conflitti intracantonali sia quelli intercantionali. Nel caso di un conflitto di competenza rimasto irrisolto anche dopo uno scambio di opinioni, il diritto in vigore prevede l'azione di diritto pubblico (art. 83 lett. b OG). Si tratta di un iter lungo, complicato e lento. Attualmente il ricorso per riforma pare essere il rimedio giuridico più appropriato per comporre i conflitti di competenza tra due autorità cantonali di protezione dei minori e degli adulti in vista della futura azione in istanza unica dinanzi al Tribunale federale (cfr. art. 106 cpv. 1 lett. b del disegno di legge sul Tribunale federale, FF 2001, 4025). L'articolo 44 OG va completato e aggiornato di conseguenza (cfr. art. 60 e *infra* n. 2.7).

2.2.2 Competenza per territorio

Competenza ordinaria in materia di protezione dei minori

(Articolo 5)

L'avamprogetto relativo al diritto materiale statuisce che la competenza per territorio è retta dalla legge procedurale (art. 314 AP CC). Il presente avamprogetto rimanda in primo luogo al domicilio, che per i minori si determina in virtù del articolo 25 CC, che sarà sottoposto a revisione (art. 5 cpv. 1), ma non modificato nella sostanza. Inoltre il capoverso 2 dell'articolo 5 sancisce una competenza alternativa nel luogo di dimora se il figlio vive presso genitori affilianti o altrimenti fuori dalla comunione domestica. L'autorità del luogo di dimora che adotti una misura informa l'autorità del domicilio (art. 5 cpv. 3). È mantenuta la norma vigente, secondo cui le autorità del luogo di dimora sono competenti anche in caso di pericolo nel ritardo; tuttavia la disposizione non figura all'articolo 5, ma al capoverso 1 dell'articolo 7 poiché riguarda sia l'autorità di protezione degli adulti sia quella di protezione dei minori. L'intera

normativa ricalca il contenuto dell'articolo 315 CC in vigore, che dopo la revisione tratterà un argomento diverso dalla competenza per territorio (cfr. art. 315 AP CC).

Competenza ordinaria in materia di protezione degli adulti

(Articolo 6)

Sotto il profilo materiale la presente disposizione corrisponde al diritto vigente stabilito ai capoversi 1 degli articoli 376 e 396 CC. Questo articolo si riallaccia alle norme sul domicilio contenute negli articoli 23–24 CC (incluso l'art. 23^{bis} AP CC) che, in sostanza, attribuiscono la competenza all'autorità del luogo in cui l'interessato vive effettivamente. La nuova legge non prevede più un domicilio derivato per le persone maggiorenni che necessitano di una curatela. In virtù del capoverso 2 dell'articolo 6, i Cantoni continuano ad avere la facoltà di conferire la competenza in materia di protezione degli adulti all'autorità del luogo di attinenza (cfr. art. 376 cpv. 2 CC). Tuttavia anche l'autorità competente per attinenza deve costituirsi come tribunale interdisciplinare conformemente al capoverso 1 dell'articolo 443 AP CC. La competenza per attinenza in materia di protezione dei minori è esclusa in base all'articolo 315 CC, riformulato nell'ambito della revisione del 1974/78 del diritto della filiazione. Il capoverso 3 dell'articolo 6 infine continua a prevedere una competenza nel luogo dove erano amministrati i beni (cfr. art. 396 cpv. 2 CC), quantunque limitata al caso descritto all'articolo 377 dell'avamprogetto relativo al diritto materiale (cpv. 1 n. 2).

Competenza straordinaria

(Articolo 7)

Il capoverso 1 dell'articolo 7 riprende, senza modificarne il contenuto, il vecchio capoverso 2 dell'articolo 315 CC in materia di protezione dei minori (cfr. quanto illustrato all'art. 5). Tale competenza si applica quindi esplicitamente anche in materia di protezione degli adulti. I nuovi articoli 315a e 315b CC, ai capoversi 3 rispettivamente 2, non vertono sulla competenza per territorio, ma continuano a circoscrivere la competenza materiale dell'autorità di protezione dei minori nei confronti di quella del tribunale civile nella procedura matrimoniale. Il capoverso 2 dell'articolo 7 intende garantire che la procedura non si arresti una volta attuata una misura in base alla competenza straordinaria, ma che venga deferita senza indugio all'autorità competente secondo gli articoli 5 e 6 che deciderà le ulteriori misure da prendere.

Competenza nel luogo dell'istituto

(Articolo 8)

L'articolo disciplina esclusivamente la competenza per territorio in caso di procedure dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti, dirette contro decisioni di ricovero a scopo d'assistenza e disposizioni emanate da un istituto. Il presente avamprogetto non si esprime in merito alla competenza per territorio dei medici, abilitati a disporre un ricovero a scopo d'assistenza a fianco dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti. L'avamprogetto relativo al diritto materiale affida ai Cantoni l'emanazione delle disposizioni necessarie (art. 421 cpv. 1 AP CC).

Cambiamento del domicilio o del luogo di dimora

(Articolo 9)

In virtù del capoverso 1 dell'articolo 9, nell'ipotesi di un cambiamento del domicilio o, nel caso di minori, del luogo di dimora, un'eventuale misura già in atto deve essere trasferita all'autorità competente del nuovo domicilio a meno che un motivo grave vi si opponga. La nuova autorità dovrà proseguire l'attuazione della misura. Comunque la legge ammette eccezionalmente il differimento qualora un motivo grave lo giustifichi (cpv. 2). Per poter affrontare le molteplici evenienze pratiche con la dovuta flessibilità è indispensabile un ampio margine di apprezzamento. Ecco perché non è stabilito alcun termine legale entro il quale trasferire la misura. In linea di massima il trasferimento ritenuto necessario dovrebbe avvenire senza indugio, ma la presenza di un grave motivo può giustificare un'eccezione. Si pensi per esempio al caso in cui l'autorità di protezione dei minori e degli adulti nel domicilio dei genitori deve affidare il figlio a genitori affiliati domiciliati altrove. Ebbene, se in seguito i genitori decidono di sciogliere la comunione domestica e di stabilire domicili separati, può essere opportuno non procedere immediatamente come richiede la legge, ma aspettare che la situazione non sia chiarita prima di deferire la misura di protezione del minore alla nuova autorità. In caso di mancata intesa, si applica la procedura ai sensi dell'articolo 4. Nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti, la tempestività delle misure necessarie e urgenti può rivelarsi determinante. L'obiettivo del capoverso 3 è di impedire che una decisione indispensabile sia omessa perché prevale l'incertezza o il disaccordo su quale autorità debba intervenire. Ecco perché fino a trasferimento avvenuto sono competenti, e quindi responsabili, entrambe le autorità.

Competenza di più autorità

(Articolo 10)

Accade spesso che la competenza per territorio spetti contemporaneamente a più autorità di protezione dei minori e degli adulti, per esempio in virtù del capoverso 2 dell'articolo 5. Per tale evenienza, il capoverso 1 dell'articolo 10 attribuisce la competenza procedurale all'autorità adita per prima (per la litispendenza si veda l'art. 23 *infra*, cfr. inoltre l'art. 24). Il capoverso 2 stabilisce l'eccezione alla regola, ossia che il procedimento potrà essere affidato a un'altra autorità competente che appaia più idonea ad adottare le misure necessarie. Sarà la prassi a determinare come procedere di volta in volta. Eventualmente si applicherà l'articolo 4 per analogia.

2.2.3 Competenza per materia

Si vedano anche le osservazioni nella Parte generale, ai numeri 1.2.1 e 1.3.1 *supra*.

Principio

(Articolo 11)

L'articolo 11 integra il capoverso 1 dell'articolo 1 specificando inoltre, dal profilo del contenuto, le disposizioni previste al capoverso 1 dell'articolo 443 dell'avamprogetto redatto dalla commissione peritale per il diritto materiale. Il diritto federale stabilisce pertanto che il tribunale interdisciplinare prende le proprie decisioni in qualità di auto-

rità collegiale composta di almeno tre membri. La riserva dell'articolo 12 indica la possibilità di prevedere eccezioni, elencate esplicitamente in tale articolo.

Competenza dei singoli membri

(Articolo 12)

La competenza materiale di un tribunale interdisciplinare è particolarmente importante per gli affari primari in materia di protezione dei minori e degli adulti. In questi casi infatti la competenza collegiale è indispensabile ai fini della decisione. Si tratta principalmente dei procedimenti per l'istituzione di curatele e il ricovero a scopo d'assistenza nonché di altri procedimenti particolari connessi a queste decisioni; in materia di minori possono esserci per esempio i procedimenti per la revoca dell'autorità o della custodia parentali. Questi interventi costituiscono generalmente una forte ingerenza nella libertà personale degli interessati, producono altri effetti importanti sul piano personale o economico oppure costituiscono precedenti incidendo sulle decisioni successive. Per snellire e accelerare i procedimenti più semplici è invece senz'altro possibile non affidarli al collegio interdisciplinare. Il presente avamprogetto prevede infatti una serie esaustiva di eccezioni sul piano del diritto federale (art. 12 n. 1–18). A tali procedimenti (di prima istanza) può essere preposto un giudice unico, la cui competenza non è estensibile. Per il resto, l'organizzazione dei tribunali è retta dal diritto cantonale. I Cantoni possono comunque escludere la competenza del giudice unico ordinando che tutti i procedimenti debbano essere giudicati dall'autorità collegiale. Inoltre il collegio incaricato di un affare deve avere la facoltà di emanare disposizioni che singolarmente competerebbero al giudice unico. L'elenco ai numeri 1–18 dell'articolo 12 contiene affari a carattere non contenzioso o somiglianti a decisioni che la giurisdizione civile affida alla procedura sommaria per motivi impellenti o altri motivi (cfr. art. 258–270 AP CPCS). In determinati casi, il diritto vigente in virtù del Codice civile conferisce all'autorità tutoria la facoltà di presentare istanza a tutela dei minori e degli adulti dinanzi al tribunale civile. La revisione del diritto sostanziale per la protezione dei minori e degli adulti non apporta modifiche a tali disposizioni. Conviene segnatamente non attribuire all'autorità collegiale la competenza per tali casi che non implicano alcuna decisione materiale (art. 12 n. 2, 4 e 16).

2.2.4 Ricusazione

(Articolo 13)

Sia l'autorità di protezione dei minori e degli adulti sia l'autorità di vigilanza giudiziaria sono tribunali ai sensi del diritto federale (cfr. Parte generale, n. 1.2.1 e 1.3.1 *supra*). Sul piano sostanziale è pertanto lecito rinunciare a formulare disposizioni particolari sulla ricusazione e rimandare al Codice di procedura civile svizzero (art. 43–45 AP CPCS; v. Allegato 2). La violazione delle disposizioni sulla ricusazione può essere impugnata mediante ricorso (art. 45 cpv. 2 n. 1).

2.3 Norme procedurali comuni all'autorità di protezione dei minori e degli adulti e all'autorità di vigilanza giudiziaria

Premesse

Si veda in merito la Parte generale, al numero 1.3.3 *supra*. L'avamprogetto di legge procedurale non menziona il principio della proporzionalità poiché esso è sancito

nell'avamprogetto relativo al diritto materiale, dove riveste un'importanza fondamentale (art. 374, 375, 377, 379, 385, 388, 394, 416, 417, 418, 425, 427, 429, 435, 436, 438 AP CC).

Massime procedurali

(Articolo 14)

Per garantire il principio fondamentale del benessere del fanciullo, il diritto della filiazione in vigore soddisfa il principio inquisitorio e la massima ufficiale, in parte sulla base di disposizioni esplicite contenute nel Codice civile per alcuni ambiti delimitati (art. 145, 254, 280), in parte sulla base del diritto federale non scritto (segnatamente per quanto attiene alle misure di protezione dei minori, art. 307 segg. CC). Secondo la dottrina e la giurisprudenza, nel diritto tutorio lo stesso principio si applica alle procedure per l'interdizione e l'istituzione di una curatela nonché per la privazione della libertà a scopo d'assistenza. Tuttavia, considerata la natura della materia, vale in pratica anche per le altre procedure. Il presente avamprogetto sancisce quindi esplicitamente tale importante principio ai capoversi 1 e 2 dell'articolo 14 statuendone la validità per tutte le procedure. Il capoverso 3 dell'articolo 14 impone all'autorità di applicare d'ufficio il diritto. Quanto disposto ai primi due capoversi corrisponde al principio sancito al capoverso 1 dell'articolo 63 OG; significa che l'autorità non è vincolata dai motivi di diritto materiale invocati dalle parti e che anche il diritto procedurale va applicato d'ufficio. Contrariamente a tali due capoversi, il capoverso 3 è una semplice dichiarazione, giustificata dallo sforzo di rendere più comprensibile la disposizione ai non giuristi.

Assistenza amministrativa

(Articolo 15)

La disposizione integra i capoversi 1 e 2 dell'articolo 14. Per accertare la situazione è spesso indispensabile consultare gli atti emessi dalle autorità amministrative e giudiziarie e richiedere informazioni. Ciò presuppone però l'esistenza di una base legale, data unicamente se non vi si oppongano interessi degni di protezione (cfr. anche l'art. 153 AP CPCS). Le informazioni e i documenti ottenuti mediante l'assistenza amministrativa sono messi agli atti. Ecco perché il diritto di prendere visione degli atti concesso agli interessati (art. 16) può, in determinate circostanze, ledere gli interessi privati di terzi o anche l'interesse pubblico. In tal caso l'autorità chiamata a prestare assistenza amministrativa deve ponderare gli interessi ed eventualmente adottare le misure necessarie. Ecco perché una richiesta di assistenza amministrativa dev'essere motivata e presentata per scritto (cfr. anche l'art. 32 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, LPGGA; RS 830.1).

Diritto di essere sentiti e di prendere visione degli atti

(Articolo 16)

Il capoverso 1 ripete il capoverso 2 dell'articolo 29 Cost. e pertanto è di carattere puramente dichiarativo. Racchiude inoltre il diritto fondamentale garantito al capoverso 2 dell'articolo 13 Cost. e poi concretizzato al capoverso 2 del presente avamprogetto. A garanzia di un processo equo le parti devono poter accedere alle informazioni su cui si fondano le decisioni dell'autorità. È pertanto indispensabile raccogliere siste-

maticamente tutti i documenti e redigere gli atti (cfr. anche gli art. 17 e 46 LPGGA). Le presenti disposizioni completano pertanto i capoversi 1 e 2 dell'articolo 450 dell'avamprogetto relativo al diritto materiale, che statuiscono il diritto di prendere visione degli atti anche a procedura terminata. Durante una procedura in corso, il diritto di consultare gli atti spetta unicamente alle parti, ma non a terzi che abbiano sporto denuncia. Tale diritto può essere limitato a tutela di interessi di segretezza privati preponderanti o per motivi di ordine pubblico (ad es. anche a tutela dell'interessato). Se per tale motivo a una parte è negata la visione di un atto, questo potrà essere adoperato unicamente a condizione che l'autorità ne abbia comunicato alla parte interessata, a voce o per scritto, il contenuto essenziale (cpv. 3; per il principio vedi anche l'art. 48 LPGGA).

Verbale

(Articolo 17)

Il diritto vigente prevede determinate esigenze minime per la procedura cantonale in vista del ricorso dinanzi al Tribunale federale (art. 51 OG). Essendo tali disposizioni (in particolare l'art. 51 cpv. 1 lett. b e c) ormai assurte a norma, il presente avamprogetto rinuncia a elencarle singolarmente. La disposizione dell'articolo 17 integra l'obbligo, implicitamente contenuto all'articolo 16, di stilare un verbale. Il verbale della procedura è in ogni caso uno strumento di lavoro indispensabile sia per l'autorità di protezione degli adulti sia – in occasione di una procedura di ricorso – per l'autorità di vigilanza giudiziaria.

Principio di celerità

(Articolo 18)

Il capoverso 1 ribadisce il diritto fondamentale di essere giudicati entro un termine ragionevole, sancito al capoverso 1 dell'articolo 29 Cost. Il diritto materiale stabilisce esplicitamente che le misure di protezione degli adulti necessarie debbano essere disposte e adottate tempestivamente (art. 376 AP CC). Lo stesso principio si applica anche alle misure di protezione dei minori (art. 307 segg. CC; art. 315 AP CC). In tutti questi casi la decisione non ammette indugi, ragion per cui le ferie giudiziarie sono generalmente escluse (cpv. 2).

Sospensione del procedimento

(Articolo 19)

L'articolo 19 introduce la possibilità di sospendere il procedimento derogando al principio di celerità definito all'articolo 17. Il procedimento può essere sospeso unicamente per motivi gravi. La disposizione risulta quindi essere più restrittiva rispetto all'articolo 116 AP CPCS, che ammette la sospensione ritenuta semplicemente "opportuna". La sospensione è per esempio considerata giustificata se sono state adottate le misure provvisorie necessarie nel quadro di un procedimento pendente (art. 23), mentre presso un'altra autorità (giudiziaria o amministrativa) sono in corso ulteriori verifiche, il cui esito è determinante per il procedimento e la cui conclusione non può essere prevista in anticipo. Il capoverso 2 introduce la base legale per sospendere temporaneamente il procedimento qualora le parti tentino di trovare una soluzione consensuale rivolgendosi a un mediatore. Prevedono disposizioni analo-

ghe varie altre revisioni di legge, ad esempio per la procedura civile (cfr. art. 116 AP CPCS) e la procedura penale (cfr. art. 346–347a AP CPPS e relativo rapporto esplicativo, p. 203 segg.). La decisione di sospendere il procedimento dev'essere motivata ed è impugnabile mediante ricorso (art. 45 cpv. 2 n. 3).

Principio della pubblicità

(Articolo 20)

Il capoverso 3 dell'articolo 30 Cost. garantisce, salvo eccezioni previste dalla legge, che l'udienza e la pronuncia delle sentenze, al contrario delle delibere, siano pubbliche. Il medesimo principio è sancito nella CEDU (art. 6 n. 1) e nel Patto ONU II (art. 14 n. 1), per i quali il Consiglio federale abbandonerà le riserve formulate a suo tempo. Nel diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti, il principio della pubblicità compromette molto spesso gli interessi degni di protezione degli interessati. Ecco perché il capoverso 1 dell'articolo 20 istituisce la regola delle porte chiuse, esplicitando quanto *de facto* stabilito all'articolo 13 Cost. A richiesta di una delle parti però l'autorità ordina di aprire al pubblico l'udienza se la legge prevede un dibattimento giudiziario, a condizione che non prevalgano altri interessi (cpv. 2). Il capoverso 3 stabilisce che l'autorità deliberi a porte chiuse e *ex parte*. Questa disposizione si applica a entrambe le istanze cantonali giudiziarie.

Notificazione e termini

(Articolo 21)

Il presente avamprogetto rinuncia a una disposizione separata e rimanda agli articoli 128–136 e 143 AP CPCS, applicabili per analogia (v. Allegato 2). Data la natura e lo scopo particolari delle misure da adottare in materia di protezione dei minori e degli adulti, l'articolo 133 AP CPCS (notificazione per via edittale) riveste scarsa importanza nel presente contesto per cui la sua applicazione per analogia dovrebbe avvenire in via del tutto eccezionale. (Si vedano in proposito anche gli art. 26–27 concernenti l'obbligo di cooperare).

Obbligo e diritto di comunicazione

(Articolo 22)

L'obbligo di comunicazione di cui al capoverso 1 poggia sul principio inquisitorio ancorato all'articolo 14 ed è rivolto esclusivamente a chi svolge una funzione ufficiale. Tali persone sono tenute a segnalare eventuali osservazioni fatte nello svolgimento della loro attività ufficiale. Il capoverso 2 dispone che fondamentalmente chiunque può avvisare l'autorità. L'articolo 22 è correlato all'obbligo di cooperare previsto agli articoli 27–29 per le parti e i terzi (cfr. in particolare l'art. 29).

2.4 La procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti

2.4.1 Disposizioni generali

Litispendenza

(Articolo 23)

Il procedimento ha inizio nel momento in cui subentra la litispendenza. La certezza del diritto impone che tale momento sia chiaramente definito. L'autorità di protezione dei minori e degli adulti è quindi tenuta a espletare un procedimento da concludere con una decisione formale. Allo stesso tempo deve avvisare l'interessato, in virtù del suo diritto di essere sentito, che intende sottoporlo a un esame per prendere una decisione in materia di protezione dei minori e degli adulti.

Il capoverso 1 elenca i quattro atti ingeneranti la litispendenza: una persona legittimata in base al diritto materiale può presentare un'istanza orale o scritta (n. 1) chiedendo, in forma vincolante, che vengano emanate disposizioni ufficiali. L'istanza non deve essere confusa con la mera richiesta informale, volta unicamente a ottenere informazioni o consulenza e pertanto non suscettibile di dare direttamente avvio a un procedimento.

Il numero 2 prevede che la litispendenza subentri nel momento in cui all'autorità di protezione dei minori e degli adulti sopraggiunge una segnalazione fondata (ad es. una denuncia o la comunicazione credibile di una situazione di pericolo). La litispendenza determina anche la competenza dell'autorità adita (cfr. quanto esposto al n. 3 qui di seguito) sicché la persona bisognosa di protezione non può sottrarsi a una disposizione necessaria continuando a cambiare il domicilio o il luogo di residenza.

In virtù del numero 3 la litispendenza subentra nel momento in cui l'autorità è adita nei casi previsti dal Codice civile. Nella maggior parte dei casi tale eventualità dovrebbe coincidere con quanto previsto al numero 1. La ridondanza è giustificata dal diritto materiale in base al quale l'autorità di protezione dei minori e degli adulti può essere adita per impugnare determinati atti del curatore, dei medici e dell'istituto (art. 407, 430 e 440 AP CC). Il diritto sostanziale usa sia l'espressione "rimedi giuridici" (titoli precedenti gli art. 430 e 440), sia il termine "ricorso" (titolo precedente l'art. 407). Tuttavia non si tratta di una procedura di ricorso tecnicamente parlando, ma piuttosto di un esame giudiziario di prima istanza, avviato con l'intervento dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti entro un termine legale (art. 430 cpv. 1 AP CC) o senza termine alcuno (art. 407, 430 cpv. 2 n. 1 e 2 e 440 AP CC). Considerata la natura dell'intervento, gli interessati devono poter adire l'autorità con facilità, con maggiore facilità che in caso di un ricorso vero e proprio (art. 45 segg.). Lo stesso vale per la nomina del curatore, contestabile entro dieci giorni dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (art. 390 AP CC).

Il numero 4 infine statuisce che l'apertura d'ufficio di un procedimento ingenera la litispendenza. Il capoverso 2 illustra il concetto. Di norma l'autorità informerà l'interessato, ma tale comunicazione non è obbligatoria: il procedimento è aperto anche se sono state emanate disposizioni non ancora comunicate (ad es. perché non è ancora stato possibile farlo) a condizione che i provvedimenti presi siano manifesti, vale a dire chiaramente riconoscibili da terzi non coinvolti (ad es. i provvedimenti conservativi quali il blocco di un conto bancario, la convocazione di un medico di pronto soccorso ecc.). È per contro insufficiente allestire semplicemente un incarto senza avviare un procedimento concreto (cfr. anche DTF 118 IV 148 segg.).

Il capoverso 3 infine dispone che la competenza acquisita resti tale fino alla fine del procedimento, fatta salva la competenza di più autorità di cui al capoverso 2 dell'articolo 10.

Inchieste preliminari

(Articolo 24)

La disposizione presuppone la litispendenza. Non di rado l'autorità adita mediante la presentazione di un'istanza o la segnalazione di un fatto è nel dubbio sull'eventuale misura da adottare o sulla possibilità di cercare eventuali altre soluzioni in base al principio di sussidiarietà (art. 375 AP CC). In questi casi potrà essere disposta un'inchiesta preliminare (cfr. anche art. 19 cpv. 2) per fare una "selezione" che permetta di decidere se procedere o no (cpv. 1 e 2). Tali inchieste sgravano l'autorità poiché possono essere affidate a persone idonee che non facciano parte dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti (ad es. segretari del tribunale, operatori sociali, medici ecc.).

Il procedimento, una volta pendente, dovrà in ogni caso concludersi con una decisione formale che di norma sarà comunicata alle parti. Il capoverso 3 comunque ammette eccezioni per motivi gravi. La comunicazione formale può per esempio essere omessa se l'inchiesta preliminare conclude che non è necessario disporre alcuna misura e tale conclusione è già stata ampiamente discussa con le parti.

Conduzione del procedimento e istruzione

(Articolo 25)

Il diritto federale dispone che l'autorità di protezione dei minori e degli adulti sia un tribunale interdisciplinare (art. 443 cpv. 1 e 2 AP CC). I procedimenti competenti all'autorità collegiale (art. 11) soddisfano tale norma nel caso in cui la decisione è presa dal collegio. Tuttavia l'autorità può affidare la conduzione e l'attuazione del procedimento (istruzione) a uno dei suoi membri (cpv. 1) che accerta d'ufficio i fatti e assume le prove necessarie (cfr. art. 14; per l'audizione personale cfr. l'art. 31). L'organizzazione del tribunale, retta dal diritto cantonale, determina l'autorità che ha la facoltà di delegare e in quale misura può farlo. Per com'è costituita, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti dispone della flessibilità necessaria per decidere delle singole deleghe sfruttando le competenze specifiche dei propri membri in maniera opportuna ed efficiente. Può inoltre affidare a una persona idonea che ne non faccia parte l'esecuzione di determinati atti procedurali (ad es. l'apprezzamento delle prove, le audizioni personali ai sensi dell'art. 31, l'inventario ecc.). In considerazione del §4 dell'articolo 5 CEDU, può sorgere un problema se il membro dell'autorità preposto all'istruzione funge sia da perito unico sia da auditore esclusivo dell'interessato comunicandogli il proprio parere prima ancora che siano iniziati i dibattimenti (cfr. sentenza Corte eur. DU nella causa D.N. contro Svizzera del 29.03.2001, GAAC 65.122).

Al contrario della procedura civile classica, la procedura per la protezione dei minori e degli adulti non necessita di disposizioni rigide in materia di prove. Si applicherà piuttosto il principio delle prove assunte liberamente, vale a dire che l'autorità di protezione dei minori e degli adulti non è vincolata a un determinato sistema dei mezzi di prova e può ricorrere a tutte le tecniche d'indagine utili in aggiunta ai mezzi di pro-

va formali tradizionali quali perizie, testimoni, documenti. Ecco perché la legge procedurale non elenca i singoli mezzi di prova né rimanda alle disposizioni in materia di prova del Codice di procedura civile. Determinante in questo contesto l'obbligo di cooperare imposto alle persone e ai terzi coinvolti (cfr. art. 27–29). Il capoverso 2 statuisce che, a inchiesta ultimata, il membro cui è affidata la conduzione del procedimento propone una decisione all'autorità di protezione dei minori e degli adulti che deciderà in qualità di autorità collegiale (cfr. anche l'art. 35). Il membro competente singolarmente in virtù dell'articolo 12 non presenta alcuna proposta, ma decide da solo.

Misure provvisionali

(Articolo 26)

La persona bisognosa di assistenza ha diritto a che le misure di protezione degli adulti di cui necessita siano disposte e adottate tempestivamente (art. 376 AP CC). Per realizzare lo scopo tutelare cui aspira la legge è indispensabile adottare le misure necessarie già durante il procedimento in corso. Il capoverso 1 autorizza pertanto l'autorità di protezione dei minori e degli adulti ad adottare tutte le misure provvisionali necessarie per la durata del procedimento. È evidente che il principio della proporzionalità riveste una particolare importanza considerato lo scopo di una misura provvisoria, emanata per la durata del procedimento e verosimilmente sostituita da una disposizione definitiva in un secondo tempo.

Il capoverso 2 dispone che nei casi urgenti, ossia quando l'autorità collegiale non possa prendere una decisione in tempo utile, il presidente o il membro cui è affidata la conduzione del procedimento (cfr. art. 25) è abilitato ad adottare misure provvisionali. Il capoverso 3 disciplina la misura superprovvisoria. Contrariamente alle misure provvisionali, impugnabili mediante ricorso entro dieci giorni (cfr. art. 45 cpv. 1), le misure superprovvisorie di norma possono essere impugunate soltanto dopo che l'autorità ha sentito le parti e preso una nuova decisione trasformando tale misura in una misura provvisoria "ordinaria". Il capoverso 4 statuisce che la decisione di ordinare misure provvisionali deve sempre essere motivata per scritto.

Obbligo di cooperare

(Articolo 27)

In base al principio inquisitorio e alla massima ufficiale, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti è tenuta ad accertare d'ufficio i fatti (art. 14). Deve pertanto esaminare a fondo tutte le circostanze, il che presuppone implicitamente la cooperazione delle parti e dei terzi (cpv. 1; cfr. anche gli art. 22 e 25 cpv. 2).

Il capoverso 2 precisa tale obbligo di cooperare prescrivendo alle parti, e in particolare agli interessati, di fornire le informazioni necessarie (n. 1), di sottoporsi alle visite mediche e alle perquisizioni ordinate dall'autorità e di consegnare i documenti necessari (n. 3 e 4). L'elenco comunque non è esaustivo. In effetti l'obbligo di cooperare si estende anche ad altri mezzi di prova e a tutti gli accertamenti utili ordinati dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti, quali in particolare la richiesta di informazioni scritte e orali o l'ispezione oculare. Costituiscono documenti ai sensi del diritto procedurale tutti gli atti (le note, le lettere, le fotografie, i dati elettronici, le regi-

strazioni magnetiche, i video e simili), idonei a provare i fatti (cfr. art. 169 AP CPCS; v. Allegato 2).

Anche i terzi sono tenuti a cooperare e a testimoniare se necessario (n. 2). Del resto anche il diritto materiale prevede tale obbligo (cfr. art. 393 cpv. 4 AP CC). Possono testimoniare solo i terzi non coinvolti, ma non gli interessati (per la definizione vedi *supra* n. 1.3.5). Ecco perché chi ordina una misura di protezione del minore deve considerare che in determinati casi i genitori possono essere coinvolti nel procedimento, mentre in altri casi non lo sono (si potrebbe chiamare a testimoniare la madre quando la misura di protezione del minore è ordinata esclusivamente nei confronti del padre, accusato per esempio di abuso sessuale).

Poiché l'obbligo di cooperare comporta spesso un'ingerenza nei diritti della personalità, il capoverso 3 stabilisce che l'autorità di protezione dei minori e degli adulti adotta le misure necessarie a tutelare gli interessi degni di protezione.

Rifiuto di cooperare

(Articolo 28)

È indispensabile disporre dei mezzi coercitivi legali per contrastare il rifiuto ingiustificato di cooperare. Il numero 1 del capoverso 1 menziona genericamente l'attuazione forzata dell'obbligo di cooperare; la coercizione può essere diretta o indiretta. I numeri 2 e 3 specificano l'intervento della polizia e le multe disciplinari fino a un ammontare di 5'000 franchi. Entra in linea di conto anche la pena comminata per disobbedienza (art. 292 CP; RS 311.0). L'articolo 28 sottintende ovviamente che l'obbligo di cooperare sussiste, potendo essere imposto, soltanto nella misura in cui ciò appaia proporzionato. In definitiva la cooperazione deve essere esigibile alla luce delle circostanze, vale a dire che la disposizione deve essere indispensabile e non spropositata. Lo scopo della misura coercitiva deve giustificare l'ingerenza nei diritti della personalità dell'interessato.

Il capoverso 2 infine disciplina il caso particolare in cui una perizia psichiatrica è indispensabile e non può essere eseguita ambulatorialmente. Rimanda inoltre a una disposizione procedurale sul ricovero a scopo d'assistenza (art. 41), applicabile per analogia. In caso di necessità l'autorità di protezione dei minori e degli adulti soppesa gli interessi e adotta le misure necessarie a tutela degli interessi degni di protezione (art. 27 cpv. 3). Le decisioni procedurali e riguardanti l'obbligo di collaborare sono impugnabili mediante ricorso (art. 45 cpv. 2 n. 4).

Deroghe all'obbligo di cooperare

(Articolo 29)

La disposizione disciplina le deroghe all'obbligo di cooperare. In virtù del numero 3 dell'articolo 321 CP, il diritto federale e cantonale può prevedere l'obbligo di fornire informazioni anche per le persone soggette al segreto professionale di cui al numero 1 dello stesso articolo. Le disposizioni vigenti in materia di diritto tutorio variano da Cantone a Cantone. Basilea Campagna per esempio conosce sia l'obbligo sia il diritto di comunicazione, ma autorizza comunque le persone soggette al segreto professionale ad avvisare l'autorità in caso di bisogno (§ 31 e 37 EG ZGB¹, modifica del

¹ N.d.T.: legge cantonale d'applicazione del Codice civile del Cantone di Basilea Campagna

7 febbraio 2002). L'avamprogetto adotta una posizione paragonabile, ma statuisce norme più differenziate.

Il capoverso 1 elenca in maniera esaustiva le persone generalmente non tenute a cooperare. Non sono tuttavia menzionate tutte le persone indicate al numero 1 dell'articolo 321 CP, ma esclusivamente gli ecclesiastici, gli avvocati, i difensori e i medici (n. 1). Vi si aggiungono unicamente le persone che hanno mediato tra le parti (n. 2). Nel presente contesto, per i revisori tenuti al segreto professionale in virtù del Codice delle obbligazioni prevale sostanzialmente l'interesse all'accertamento completo dei fatti piuttosto che la tutela del rapporto di fiducia. È per contro difficile immaginare un caso che renda necessaria la cooperazione di levatrici, dentisti e farmacisti, anch'essi menzionati al numero 1 dell'articolo 321 CP. Se tuttavia si imponesse la loro cooperazione, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti dovrà adottare le misure necessarie a tutelare gli interessi degni di protezione come previsto al capoverso 3 dell'articolo 27. Lo stesso principio si applica naturalmente ai revisori.

Il capoverso 2 istituisce una regola speciale per i medici la cui cooperazione è spesso determinante in materia di protezione dei minori e degli adulti. Pare quindi congruo *autorizzarli* a cooperare, a condizione che abbiano richiesto l'autorizzazione scritta dell'autorità superiore in virtù del numero 2 dell'articolo 321 CP. Saranno anzi obbligati a cooperare se, a richiesta dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti, l'autorità superiore li esonera dal segreto professionale pronunciando una decisione formale dopo aver ponderato i beni giuridici. È fatto salvo l'articolo 358^{ter} CP, disposizione emanata a tutela dei minorenni.

Curatore per il procedimento

(Articolo 30)

Il capoverso 1 sancisce esplicitamente il diritto alla rappresentanza e al patrocinio, compreso implicitamente nel diritto di essere sentiti di cui al capoverso 1 dell'articolo 16 e al capoverso 2 dell'articolo 29 Cost. Il curatore sarà nominato ogni volta che le circostanze lo richiedano. Per un adulto è il caso quando non è in grado di curare autonomamente i propri interessi e di nominare un rappresentante. La nomina del curatore avviene a richiesta o d'ufficio.

Il diritto materiale si applica anche all'indennità per il curatore istituito dall'autorità. Il capoverso 2 rimanda infatti all'articolo 392 AP CC in base a cui l'indennità e le spese sono a carico dall'ente pubblico, ma possono essere addossate al curatelo se la sua situazione finanziaria lo consente (art. 392 cpv. 3 e 4 AP CC; cfr. anche art. 33). La disposizione non specifica il diritto delle persone indigenti al patrocinio gratuito, poiché tale diritto è sancito esplicitamente al capoverso 3 dell'articolo 29 Cost.

In linea di massima la presente disposizione si applica anche alla protezione dei minori. La necessità di istituire una curatela ai sensi dell'articolo 30 è determinata dagli stessi motivi che, per il diritto materiale, giustificano la rappresentanza del minore nella procedura di divorzio (cfr. art. 146 CC e art. 254 AP CPCS).

Audizione personale

(Articolo 31)

Il capoverso 1 disciplina l'audizione degli adulti. Il diritto degli interessati di essere sentiti *personalmente* va oltre il mero diritto di essere sentiti. L'avamprogetto per il diritto materiale prevede che le misure adottate dall'autorità a tutela degli adulti salvaguardino il benessere delle persone bisognose di assistenza, ne garantiscano la protezione e ne tutelino la dignità. L'autonomia della persona interessata dovrà essere salvaguardata e promossa nella misura del possibile (art. 374 cpv. 1 e 2 AP CC). Fondamentalmente quindi l'audizione personale dell'interessato è indispensabile ai fini della procedura, in particolare se si tratta di restringere la capacità civile, se il provvedimento previsto costituisce un'ingerenza nei diritti della personalità o se l'interessato chiede espressamente di essere sentito. L'audizione personale può anche avere lo scopo di accertare i fatti. L'interessato è sentito da un membro dell'autorità o da un'altra persona idonea (cfr. quanto esposto all'art. 25), ma può chiedere di essere sentito dall'autorità collegiale, se questa non è già competente di per sé (art. 11 e 12).

Le eccezioni al principio dell'audizione personale sono ammesse unicamente per motivi gravi (art. 4 CC). Il capoverso 2 permette di rinunciare all'audizione che appaia sproporzionata considerate le circostanze. Il rinvio al numero 2 dell'articolo 312 CC è esemplificativo. È pertanto considerata sproporzionata l'audizione inutile. Di norma è opportuno sentire personalmente la persona per cui si intende adottare una nuova misura di protezione. L'autorità può eventualmente rinunciare all'audizione personale se deve adottare misure aggiuntive per le quali l'impressione personale non è decisiva oppure se deve estendere una misura preesistente, ma l'interessato non è più in grado di esprimersi (ad es. nel caso di un curatelato in coma per il quale occorre disporre anche l'amministrazione della sostanza). Tuttavia l'audizione personale non è dispensabile soltanto perché resa difficile dalla salute fisica o psichica dell'interessato. In questi casi non è lecito accontentarsi di una "procedura a distanza". Può comunque essere considerata un'audizione ai sensi dell'avamprogetto la visita fatta da una persona incaricata dall'autorità, anche se l'interessato non è più in grado – fisicamente o psichicamente – di sostenere un colloquio. Anche in questi casi il contatto personale può rivelarsi conveniente e appropriato per onorare quanto enunciato all'articolo 374 AP CC. Da rispettare naturalmente il desiderio di una persona capace di discernimento che non desidera essere sentita personalmente.

Il capoverso 3 disciplina l'audizione dei minori. Il contenuto della disposizione corrisponde al capoverso 2 dell'articolo 144 e al numero 1 dell'articolo 314 CC. La dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel riconoscere quanto sia importante procedere con delicatezza e riguardo nei confronti del minore. Suggestiscono pertanto di rinunciare all'audizione dinanzi all'autorità collegiale al completo. In genere non occorre sentire personalmente il minore quando si tratta di semplici misure a tutela del patrimonio.

Verbale dell'audizione

(Articolo 32)

Il capoverso 1 dispone genericamente che il contenuto essenziale dell'audizione sia messo a verbale. Il capoverso 2 specifica tuttavia che in occasione dell'audizione di minori sono verbalizzati unicamente le *risultanze* rilevanti ai fini della decisione. La

presente disposizione corrisponde alla giurisprudenza del Tribunale federale (art. 144 cpv. 2 e 314 n. 1 CC).

Anticipazione, spese procedurali

(Articolo 33)

Il presente avamprogetto non prevede di regola la gratuità della procedura come prevista per le procedure dinanzi ai tribunali cantonali delle assicurazioni (art. 61 lett. a LPGA), ma restringe comunque la sovranità cantonale in materia di costi:

- non sono ammesse richieste d'anticipo delle spese procedurali (cpv. 1).
- Per i minorenni le procedure sono gratuite (cpv. 2 per. 1; cfr. in merito l'art. 147 cpv. 3 CC). Questo non significa tuttavia che le spese non possano essere addossate ai genitori che dispongano dei mezzi necessari (art. 276 cpv. 1 CC).
- Le spese sono messe a carico unicamente di chi vive in condizioni agiate (per. 2). È considerata tale una persona adulta che disponga di mezzi economici nettamente superiori al minimo vitale giusta la legislazione sulla procedura d'esecuzione e di fallimento e che sia in grado di sostenere tali spese senza subire una restrizione significativa del proprio tenore di vita. È fatta salva la possibilità di porre le spese a carico di un adulto in caso di temerarietà o di mala fede (cfr. anche l'art. 61 lett. a LPGA).

Tali principi si applicano anche alle procedure di ricorso (cfr. art. 56 n. 4). Per il resto le tariffe e la ripartizione delle spese procedurali sono disciplinate nel diritto cantonale (cpv. 3).

Indennità ripetibili

(Articolo 34)

Per indennità ripetibili si intendono le "indennità processuali" che la parte soccombente deve a quella vincente in base al diritto procedurale classico (cfr. art. 96 seg. AP CPCS; v. Allegato 2). A parte rari casi giustificati, in questo contesto una norma del genere non pare appropriata. La procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti ha per scopo l'adozione d'ufficio di una misura a tutela dell'interessato. Anche se possono esserci altre parti, con interessi opposti, i concetti di "vincere" e di "soccombere" non si addicono propriamente alla procedura di prima istanza. L'eccezione è tuttavia giustificata nel caso classico di un procedimento a carattere bipartito quale ad esempio la contestazione del diritto di visita (art. 134 cpv. 4 CC). Sarebbe materialmente ingiustificato non prevedere alcuna indennità ripetibile per questi casi, ponendosi in netto contrasto con la procedura civile nel diritto della famiglia. Ecco perché, tenuto conto della particolare natura giuridica e dello scopo della protezione dei minori e degli adulti, le indennità ripetibili sono escluse soltanto in linea di principio per le procedure di prima istanza. La giurisprudenza giudiziale tale disposizione (DTF 117 V 403 seg.; cfr. anche l'art. 52 cpv. 3 LPGA concernente la procedura d'opposizione).

Diversa invece la situazione per la procedura di ricorso dove, vista l'affinità con la procedura civile, le circostanze potrebbero generalmente giustificare l'assegnazione delle indennità ritenute opportune dall'autorità di vigilanza giudiziaria. Ecco perché

l'articolo 34 non è applicabile alla procedura di ricorso (art. 56; cfr. anche l'art. 61 lett. g LPGA e l'art. 64 PA).

Processo decisionale

(Articolo 35)

Nel 2001 le autorità tutorie in Svizzera hanno disposto 11'116 nuove misure a tutela di adulti e 10'311 a tutela di minori. Tali cifre non comprendono i casi di privazione della libertà a scopo d'assistenza (art. 397a segg. CC; dati estratti da: *Schweizerische Vormundschaftsstatistik 2001, Zeitschrift für Vormundschaftswesen, 2/2003, p. 76 seg.*). Anche in futuro le autorità di protezione dei minori e degli adulti dovranno occuparsi di numerose procedure. Appare quindi opportuno snellire i procedimenti prevedendo la possibilità di decidere per circolazione degli atti in caso di unanimità (cpv. 1). Tale prassi dovrebbe applicarsi di norma a numerosi casi risolvibili senza particolari problemi. In caso di disaccordo, il capoverso 2 impone la delibera orale.

Contenuto della decisione

(Articolo 36)

Il capoverso 1 richiama le esigenze minime per la procedura di diritto cantonale prevista dalla legislazione vigente in vista del ricorso per riforma dinanzi al Tribunale federale (art. 51 lett. b e c OG; cfr. anche l'art. 61 lett. b e h LPGA). Tale standard è ormai assunto a norma e verrà mantenuto (cfr. in merito quanto illustrato all'art. 17). Non è esplicitamente menzionato, perché considerato ovvio, che nell'intestazione della sentenza dovrà figurare la designazione delle parti e dei loro eventuali rappresentanti (cfr. art. 127 cpv. 1 lett. c AP CPCS).

Il capoverso 2 si applica al caso specifico della curatela. Il futuro diritto sostanziale specifica quattro forme di curatela in materia di protezione degli adulti (la curatela d'accompagnamento, la curatela di rappresentanza, la curatela di cooperazione e la curatela generale; cfr. gli art. 378 e 380–384 AP CC). Le curatele d'accompagnamento, di rappresentanza e di cooperazione possono essere combinate l'una con l'altra (art. 378 cpv. 2 AP CC). Sono inoltre mantenute le curatele preesistenti nel diritto della filiazione (art. 308 seg. e 325 seg. CC). Considerata la varietà di curatele è inderogabile che il dispositivo specifichi i compiti o le attribuzioni del curatore nel singolo caso. Occorre inoltre segnalare eventuali limitazioni dell'autorità parentale o della capacità civile dell'interessato. La presente disposizione tutela il diritto facendo chiarezza e promuovendo l'esecuzione corretta delle misure ordinate.

Notificazione della decisione

(Articolo 37)

Tutte le decisioni, comprese quelle procedurali se impugnabili (cfr. art. 45 cpv. 2 e 3), devono essere motivate e comunicate per scritto agli interessati (cpv. 1). Questo principio si applica anche nel caso in cui la decisione sia stata comunicata soltanto oralmente. In virtù del capoverso 2 è quindi ipotizzabile una comunicazione orale quando l'autorità delibera oralmente e comunica la propria decisione non appena terminate le delibere (cfr. art. 20 cpv. 1). La decisione dovrà comunque essere motivata e comunicata per scritto. Lo stesso vale se in un primo tempo è stato notificato per scritto solo il dispositivo della decisione. Il termine d'impugnazione decorre al più

presto dal giorno successivo alla notificazione della decisione scritta (cfr. anche art. 46 cpv. 2). L'avamprogetto rinuncia a fissare un termine entro cui giungere a una decisione.

Le decisioni prese per circolazione degli atti saranno di regola notificate direttamente per scritto.

2.4.2 Il ricovero a scopo d'assistenza

Il ricovero a scopo d'assistenza ai sensi dell'avamprogetto di revisione del diritto materiale (art. 416–430 AP CC) è un altro concetto polivalente. L'avamprogetto fa innanzi tutto la distinzione tra ricovero a scopo terapeutico o d'assistenza (art. 416 AP CC) e ricovero per accertamenti (art. 417 AP CC). È inoltre indispensabile disciplinare esplicitamente la dimissione (art. 418 e 422 AP CC) e il trattenimento di persone entrate spontaneamente in un istituto (art. 419 AP CC).

Per il ricovero a scopo d'assistenza l'avamprogetto di revisione del diritto materiale prevede la duplice competenza per materia, ossia quella dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti (art. 420 e 422 AP CC) e quella del medico (art. 422 AP CC). Infine il futuro diritto materiale impone all'autorità di protezione dei minori e degli adulti di intervenire in caso di ricorso contro l'ordine di un medico (art. 430 cpv. 1 e cpv. 2 n. 1 e 2 AP CC). Per contro l'emaneazione e l'esame giudiziario delle misure applicabili per legge agli incapaci di discernimento (art. 431 segg., 438 e 440 AP CC) non rientrano nel concetto del ricovero a scopo d'assistenza. A tali casi si applicano pertanto le norme procedurali generali (art. 23–37).

Principio

(Articolo 38)

Secondo il capoverso 1, la procedura "ordinaria" di cui alla sezione 1 (art. 23–37) si applica al ricovero a scopo d'assistenza. Le norme speciali agli articoli 39–44 si applicano unicamente nel caso in cui le disposizioni generali non sono in grado di tenere conto della peculiarità del ricovero a scopo d'assistenza. Tuttavia, l'avamprogetto disciplina unicamente la procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti senza entrare nel merito della procedura dinanzi alle autorità mediche, rette da disposizioni apposite nell'avamprogetto di diritto materiale (art. 419, 423 segg., 427–429 AP CC; cfr. anche *supra* n. 1.2.2). Il capoverso 2 sottolinea il principio di celerità per l'autorità adita nell'ambito di un ricorso (cfr. art. 39).

Effetto sospensivo dei ricorsi

(Articolo 39)

In virtù dell'articolo 430 AP CC, l'interessato o una persona a lui prossima può ricorrere presso l'autorità di protezione degli adulti, entro dieci giorni dalla notifica, contro gli ordini e le decisioni emanate da un medico. Il concetto di "ricorso", evocato nell'avamprogetto per il diritto materiale, deve essere inteso nella sua accezione più ampia. Dal punto di vista giuridico infatti non si tratta di un rimedio giuridico nel senso stretto, ma piuttosto di una prima valutazione giudiziaria della misura ordinata dall'autorità medica. L'autorità di protezione dei minori e degli adulti è quindi tenuta ad accogliere il "ricorso" conducendo un procedimento giudiziario e decidendo in prima

istanza. Sarà questa la decisione impugnabile mediante "vero" ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria (art. 45 segg.).

I due procedimenti presentano comunque varie analogie, ma il ricorso ai sensi dell'articolo 430 AP CC non ha effetto sospensivo, contrariamente al "vero" ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria. L'autorità medica, il presidente dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti o il membro cui è affidata la conduzione del procedimento possono però concedere l'effetto sospensivo.

Curatore per il procedimento

(Articolo 40)

L'articolo 30 prevede la nomina di un curatore unicamente "in caso di necessità". Per il ricovero a scopo d'assistenza pare opportuno un approccio più restrittivo. L'autorità di protezione dei minori e degli adulti è infatti tenuta in linea di massima a nominare senza indugio un curatore per il procedimento. Sono tuttavia ammesse eccezioni qualora la nomina di un curatore appaia sproporzionata rispetto alle circostanze, per esempio se l'autorità di protezione dei minori e degli adulti è chiamata a decidere in merito a una domanda di dimissione palesemente giustificata o se un ricorso ai sensi dell'articolo 430 AP CC è stato presentato in ritardo o appare chiaramente infondato.

Audizione personale

(Articolo 41)

Contrariamente alla norma generale enunciata al capoverso 1 dell'articolo 31, le persone adulte per le quali si prospetta un ricovero a scopo d'assistenza devono essere sentite dall'autorità collegiale: l'audizione personale non può essere delegata a un singolo membro. La disposizione rispecchia il diritto vigente in materia di privazione della libertà a scopo d'assistenza (art. 397 f cpv. 3 CC; DTF 115 II 129 segg.). Per il resto i capoversi 2 e 3 dell'articolo 31 si applicano anche al ricovero a scopo d'assistenza. Anche in questo caso è ipotizzabile la rinuncia all'audizione personale, per esempio perché l'interessato non desidera essere sentito personalmente oppure perché è impossibile sentirlo per altri motivi (cfr. DTF 116 II 406 seg.). Nel caso di minori sarebbe inopportuno scostarsi dai principi sanciti al capoverso 3 dell'articolo 31 (cfr. quanto esposto *supra* all'art. 31 cpv. 3).

Trattenimento di persone entrate spontaneamente

(Articolo 42)

Una persona che intende lasciare un istituto in cui è entrata di sua spontanea volontà per curarvi un disturbo psichico può esservi trattenuta dal primario per 48 ore al massimo alle condizioni stabilite all'articolo 419 AP CC. Allo scadere del termine, la persona può lasciare l'istituto a meno che nei suoi confronti non sia stata emanata una decisione di ricovero esecutiva (art. 419 cpv. 2 AP CC).

Due sono sostanzialmente i casi ipotizzabili:

- il capoverso 1 dell'articolo 421 AP CC prevede il *ricovero immediato*, impugnabile dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti in base al capoverso 1 dell'articolo 430 AP CC. Tale ricovero ordinato da un medico è valido per sei settimane (art. 421 cpv. 2 AP CC), a meno che venga impugnato o che il ricorso

all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (art. 430 cpv. 1 AP CC) abbia effetto sospensivo.

- Il secondo caso è disciplinato al presente articolo 42. La persona trattenuta in un istituto o una persona a lei prossima può procedere senza aspettare l'eventuale intervento dell'autorità medica rivolgendosi direttamente all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (art. 430 cpv. 2 n. 1 AP CC). In qualità di autorità di ricorso, quest'ultima dovrà decidere entro 48 ore se esistono i presupposti per un ulteriore trattamento medico stazionario d'urgenza (art. 419 AP CC). Potrà rispettare tale termine adottando una misura provvisoria giusta l'articolo 26, da confermare senza indugio dall'autorità collegiale.

Trattamento di un disturbo psichico

(Articolo 43)

L'avamprogetto per il diritto materiale disciplina la cura dei disturbi psichici agli articoli 427–429 AP CC. L'articolo 429 AP CC illustra l'intervento del capo reparto se l'interessato si oppone al trattamento. Il numero 2 del capoverso 2 dell'articolo 430 AP CC dispone che l'ordine del medico può essere impugnato dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti. È incontrovertibile la necessità di decidere celermente in merito. In base all'articolo 43 l'autorità è tenuta a sentire personalmente l'interessato e a decidere entro 48 ore.

Difficilmente l'autorità collegiale potrà sentire personalmente l'interessato considerata la particolare urgenza. Ecco perché l'audizione e la decisione sono affidate a un singolo membro dell'autorità, contrariamente a quanto stabilito all'articolo 41. L'autorità di protezione dei minori e degli adulti è un tribunale interdisciplinare (art. 443 cpv. 1 AP CC): pare quindi logico e anche auspicabile affidare l'audizione personale, per quanto possibile, a un membro particolarmente competente in materia. D'altro canto l'urgenza impone di lasciare all'autorità la massima flessibilità nell'organizzarsi. L'avamprogetto rinuncia pertanto a disporre in merito.

Esame periodico del ricovero a scopo d'assistenza

(Articolo 44)

L'avamprogetto per il diritto materiale prevede che l'autorità di protezione dei minori e degli adulti riesami periodicamente l'ordine di ricovero a scopo d'assistenza. L'esame è teso ad accertare se sono ancora riunite le condizioni del ricovero e se l'istituto è appropriato (art. 425 cpv. 1 AP CC). La disposizione è quindi direttamente riconducibile al capoverso 1 dell'articolo 418 AP CC, in base a cui l'interessato viene dimesso non appena le condizioni di ricovero non sono più riunite. Tale diritto rischia infatti di non essere rispettato a sufficienza se non esiste un sistema di controllo obbligatorio (cfr. ad es. DTF 125 III 169 segg.).

Da un lato, il controllo obbligatorio tutela l'interesse pubblico impedendo che una persona ricoverata a scopo d'assistenza venga trattenuta nell'istituto anche quando il ricovero non è più giustificato o le sue modalità non sono più adeguate. I controlli obbligatori non si limitano alla mera vigilanza amministrativa. Dall'altro, l'esame periodico e tempestivo del ricovero è nell'interesse della persona stessa ed è anche un suo diritto legale quand'anche per un qualunque motivo rinunci a chiedere la dimissione in virtù del capoverso 2 dell'articolo 418 AP CC. L'articolo 425 AP CC offre

pertanto un importante strumento atto a salvaguardare la protezione giuridica garantita dalla Costituzione in questo ambito particolarmente delicato.

Il capoverso 1 dispone che per l'esame periodico del ricovero l'autorità senta personalmente l'interessato e chieda il parere della direzione dell'istituto. L'audizione personale può essere delegata al curatore o a un membro dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Il capoverso 2 specifica che l'incaricato è tenuto a eseguire ulteriori esami se dubita che le condizioni del ricovero siano ancora riunite o che l'istituto continui a rispondere adeguatamente alle esigenze correnti e concrete dell'interessato. L'indugio dell'autorità costituisce un atto di denegata giustizia ed è impugnabile mediante ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria (art. 47).

2.5 La procedura di ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria

Quale rimedio giuridico unico e completo contro le decisioni dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti l'avamprogetto per la legge procedurale prevede il ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria (cfr. *supra* n. 1.3.4). Il ricorso ha effetto devolutivo in quanto comporta il trasferimento del procedimento e di tutti gli atti procedurali all'autorità di ricorso che esaminerà e rivedrà d'ufficio la decisione dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Il completo riesame di fatto e di diritto, effettuato in base al principio inquisitorio e alla massima ufficiale (art. 14), si limita generalmente agli elementi impugnati, ma può essere di portata più ampia (cfr. quanto esposto all'art. 56). Per il ricovero a scopo d'assistenza, la procedura di ricorso si scosta da quella di prima istanza poiché, a parte l'effetto sospensivo, non prevede disposizioni particolari.

In linea di massima il ricorso ha effetto sospensivo, a meno che l'autorità non disponga altrimenti. Ispirandosi alla dottrina in materia di procedura civile, il ricorso può quindi essere considerato un rimedio giuridico ordinario. In caso di ricovero a scopo d'assistenza tuttavia il ricorso ha effetto sospensivo soltanto se espressamente concesso (art. 50). Sotto questo profilo costituisce un rimedio giuridico straordinario. Considerati lo scopo protettivo sancito nel diritto materiale (cfr. art. 374, 376, 416, 417 AP CC) e la possibilità di annullare o modificare in qualsiasi momento le misure adottate (cfr. art. 401, 403, 418, 425 e 438 AP CC), il passaggio in giudicato formale e materiale riveste minore importanza rispetto alla procedura civile (cfr. anche quanto esposto *infra* all'art. 46) e permette in particolare di rinunciare alla revisione quale rimedio giuridico straordinario.

Per il resto le disposizioni del capitolo 5 si applicano a tutti i ricorsi contro le decisioni e gli ordini emanati dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Non si applicano tuttavia ai ricorsi contro le decisioni e gli ordini emanati da un medico, per i quali l'avamprogetto per il diritto materiale prevede l'impugnazione, nel senso di un esame giudiziario, dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (art. 390, 407, 430 e 440 AP CC; cfr. art. 45 e *supra* n. 2.4.1, quanto esposto all'art. 23 cpv. 1 n. 3 nonché n. 2.4.2, quanto esposto prima dell'art. 38).

Decisioni e disposizioni impugnabili

(Articolo 45)

Il capoverso 1 indica i casi più frequenti: sono impugnabili dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria tutte le decisioni e tutte le misure provvisorie adottate dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Il capoverso 2 elenca inoltre quattro decisioni

procedurali impugnabili mediante ricorso. Si tratta delle decisioni riguardanti la ricusazione (art. 13), il curatore per il procedimento (art. 30 e 40), la sospensione del procedimento (art. 19) e l'obbligo di cooperare (art. 27–29). Il numero 2 del capoverso 2 si applica anche ai casi in cui le autorità nominano un curatore per il procedimento, escludendo tuttavia la gratuità della procedura. Altre decisioni procedurali emanate dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti sono impugnabili mediante ricorso solo eccezionalmente, ossia quando comportano la minaccia di un pregiudizio non più riparabile o di un onere eccessivo (cpv. 3). Sebbene non venga specificato all'articolo 45, le disposizioni sull'impugnazione si applicano anche al ricorso contro le decisioni in materia di competenza di cui all'articolo 3 (cfr. *supra* n. 2.2.1, quanto esposto all'art. 3). Le disposizioni dell'organizzazione giudiziaria e della legge sul Tribunale federale determinano in quale misura le decisioni dell'autorità di vigilanza giudiziaria possono essere impuginate dinanzi al Tribunale federale.

Motivi e termini di ricorso

(Articolo 46)

Il ricorso è un rimedio giuridico completo. In virtù del capoverso 1 il ricorrente può far valere ogni violazione del diritto (n. 1), l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti (n. 2) e l'inadeguatezza della disposizione (n. 3). Il termine d'impugnazione è di venti giorni per le decisioni (cpv. 2) e di dieci giorni per le decisioni procedurali e le misure provvisoriale (cpv. 3). Il termine decorre dal giorno successivo alla notificazione della decisione motivata per scritto emanata dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Per le persone cui la decisione non è notificata, il termine decorre dal momento in cui ne vengono a conoscenza (cpv. 2). La decisione diventa esecutiva se le parti coinvolte nel procedimento di prima istanza o le altre persone legittimate a ricorrere non impugnano la decisione entro il termine notificato (cfr. anche quanto esposto *supra*, prima dell'art. 45). In linea di massima questo principio si applica anche al caso in cui il ricorrente (art. 48) impugni la decisione in un secondo tempo (ma entro i termini fissati) perché ne è venuto a conoscenza soltanto in quel momento (cpv. 2). L'avamprogetto non disciplina tale situazione. L'autorità dovrà decidere in base alle circostanze specifiche di ogni singolo caso se accogliere il ricorso tardivo interposto da una persona prossima contro una misura già eseguita o in corso d'esecuzione oppure se rimettere d'ufficio l'affare all'autorità di protezione dei minori e degli adulti che valuterà, a richiesta, l'opportunità di modificare o annullare la disposizione.

Denegata e ritardata giustizia

(Articolo 47)

È possibile ricorrere in ogni momento contro l'autorità di protezione dei minori e degli adulti per denegata o ritardata giustizia. È censurata per denegata giustizia l'autorità che, contravvenendo a quanto impostole dalla legge, non emana una decisione; è invece censurata per ritardata giustizia l'autorità che proroghi ingiustificatamente la procedura. Non è necessaria una decisione da impugnare. Il rifiuto o ritardo stesso è assimilabile alla decisione impugnabile (cfr. anche l'art. 97 cpv. 2 OG). Anche in questo caso funge da istanza di ricorso l'autorità di vigilanza giudiziaria (cpv. 1). Per motivi costituzionali è escluso affidare tale compito a un'autorità amministrativa. L'autorità di protezione dei minori e degli adulti è per legge un tribunale indipendente (art. 443 cpv. 1 AP CC). In base al principio della separazione dei poteri, sancito al

capoverso 1 dell'articolo 30 Cost., sarebbe pertanto inammissibile che un'autorità amministrativa tratti i ricorsi per denegata o ritardata giustizia interposti contro l'autorità di protezione dei minori e degli adulti. L'articolo 47 si applica unicamente ai ricorsi contro l'operato dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti, ma non a quelli contro atti o omissioni dei curatori. In questi casi l'articolo 407 dell'avamprogetto per il diritto materiale prevede il ricorso dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti. In base al capoverso 2 l'autorità di vigilanza giudiziaria che accoglie il ricorso può impartire all'autorità di protezione dei minori e degli adulti istruzioni vincolanti riguardo al trattamento del caso.

Legittimazione

(Articolo 48)

In virtù dell'articolo 48 possono interporre ricorso gli interessati (n. 1), le persone a loro prossime (n. 2) e le persone che dimostrano un interesse giuridico all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata (n. 3). La legittimazione presuppone la capacità di discernimento degli interessati e l'esercizio dei diritti civili delle persone prossime e dei terzi.

Anche il diritto vigente fa riferimento alla persona prossima (cfr. art. 397*d* cpv. 1 CC). L'avamprogetto per il diritto materiale, oltre a menzionare a più riprese le persone prossime in generale, cita in particolare il coniuge e la persona di fiducia (cfr. *supra*, n. 1.3.5). La dottrina e la giurisprudenza considerano persona prossima chi conosce bene l'interessato e, grazie alle sue qualità e alle sue relazioni con lui, appare idonea a tutelarne gli interessi. Non è tuttavia necessario un rapporto giuridico, ma è determinante piuttosto il legame fattuale (DTF 122 I 18 segg., 30). Possono essere persone prossime i genitori, i figli, altre persone che hanno uno stretto vincolo di parentela o amicizia con l'interessato, il convivente, ma anche il curatore, il medico, l'assistente sociale, il sacerdote o chiunque altro abbia avuto cura dell'interessato assistendolo intensamente e a lungo (DTF 114 II 213, 217 consid. 3; 122 I 18 segg., 30). È ipotizzabile l'intervento in qualità di parte di più persone prossime indipendenti l'una dall'altra.

Alla stregua dell'avamprogetto per il diritto materiale, il presente avamprogetto distingue tra le persone prossime e le altre persone (terzi) che non hanno uno stretto legame con gli interessati. La legittimazione accordata ai terzi si riallaccia all'articolo 407 AP CC in virtù del quale può ricorrere all'autorità di protezione degli adulti contro gli atti o le omissioni del curatore chiunque dimostri un interesse giuridico. I terzi possono pertanto ricorrere contro le decisioni emanate in prima istanza dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti (art. 48 n. 3) a condizione che sussista un interesse giuridico. Non è sufficiente un mero interesse di fatto. Di conseguenza, e contrariamente a quanto statuisce il diritto in vigore con il capoverso 1 dell'articolo 420 CC, un terzo può ricorrere unicamente facendo valere la violazione dei propri diritti e non più affermando di tutelare gli interessi della persona interessata senza esserle effettivamente prossimo (cfr. anche DTF 121 III 1 segg.).

Onere di motivazione

(Articolo 49)

Il capoverso 1 dispone che il ricorso sia interposto e motivato per scritto. Le esigenze formali tuttavia non dovranno essere troppo elevate. È sufficiente uno scritto breve-

mente motivato e firmato dall'interessato capace di discernimento che indichi la decisione impugnata e dichiarare il rifiuto totale o parziale della disposizione emanata dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Il capoverso 2 impone l'eliminazione di eventuali vizi di forma (firma, procura mancanti, ricorsi illeggibili o incomprensibili) entro un congruo termine fissato dal tribunale. Fissare il termine fa parte della conduzione del procedimento (art. 25). Diversamente dal capoverso 1 che prevede prescrizioni di forma minime, per le carenze da sanare ai sensi del capoverso 2 valgono norme più restrittive. In caso di indugio il ricorso è per legge considerato non interposto.

Effetto sospensivo

(Articolo 50)

Il capoverso 1 racchiude un principio generale: il ricorso ha effetto sospensivo revocabile dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti o dall'autorità di vigilanza giudiziaria. Il ricovero a scopo d'assistenza e le disposizioni prese in tale ambito (ad es. il trattamento di un disturbo psichico, art. 429 AP CC) costituiscono l'unica eccezione a tale principio per analogia con l'articolo 39 e il diritto vigente (art. 397 e n. 4 CC). Il capoverso 2 dispone infatti che in tali casi l'effetto sospensivo subentra unicamente se concesso dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti o dall'autorità di vigilanza giudiziaria (cfr. quanto esposto *supra* all'art. 39, prima dell'art. 45 e all'art. 46).

Parere delle parti

(Articolo 51)

In virtù del capoverso 1 di norma le parti si esprimono per scritto in merito al ricorso (cfr. però anche l'art. 53). Il capoverso 2 tuttavia permette di snellire la procedura rinunciando a raccogliere il parere delle parti se il ricorso è manifestamente irricevibile o infondato. In questi casi l'autorità di vigilanza giudiziaria emana una decisione di irricevibilità o respinge il ricorso nel merito.

Parere dell'autorità inferiore

(Articolo 52)

In linea di massima l'autorità di protezione dei minori e degli adulti non prende parte alla procedura di ricorso. In virtù del capoverso 1 è invitata, ma non tenuta a esprimere un parere. L'autorità di vigilanza giudiziaria può comunque ordinarle di fornire un parere se la situazione lo richiede. Il diritto di essere sentiti implica che le parti possano esprimersi in merito al parere dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti.

Il capoverso 2 statuisce un'eccezione all'effetto devolutivo (cfr. n. 2.5, quanto esposto prima dell'art. 45). Infatti l'autorità di protezione dei minori e degli adulti, anziché esprimere un parere, può riconsiderare la decisione impugnata prendendone una nuova (cfr. anche l'art. 53 cpv. 3 LPGA e l'art. 58 PA). Questo le è sostanzialmente permesso fino al momento in cui le altre parti non si esprimono in merito. Se rinuncia a un riesame, la procedura di ricorso continua normalmente. L'autorità di protezione dei minori e degli adulti può ritenere opportuno prendere una nuova decisione in seguito a una riconsiderazione qualora riconosca il proprio errore soltanto al momento

del ricorso, ma è in grado di porvi rimedio entro breve tempo e a costi contenuti. In determinati casi ciò permette di evitare la procedura di seconda istanza. In un caso del genere l'autorità di vigilanza giudiziaria, prima di richiedere il parere delle parti e di ordinare un dibattimento orale (art. 51 e 53), sospenderà temporaneamente la procedura di ricorso (art. 19) finché l'autorità di protezione dei minori e degli adulti non abbia preso una nuova decisione. Se la nuova decisione annulla quella vecchia, il procedimento pendente diviene privo di oggetto in quanto non esiste più il motivo di ricorso.

Dibattimento orale

(Articolo 53)

In determinati casi non è confacente che la procedura di ricorso si svolga esclusivamente per scritto. L'articolo 53 ne tiene conto concedendo all'autorità di vigilanza giudiziaria la possibilità di ordinare, d'ufficio o a richiesta di un interessato, il dibattimento orale. Per garantire la massima flessibilità, il dibattimento orale può sostituire il parere ai sensi dell'articolo 51 o aver luogo successivamente. Il dibattimento orale è indicato in particolare se è prevista l'audizione personale dell'interessato durante la procedura di ricorso.

Indennità ripetibili

(Articolo 54)

L'articolo 34 esclude di norma le indennità ripetibili per il procedimento dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti, un principio che non si applica alla procedura di ricorso (cfr. quanto esposto *supra* all'art. 34). Per il resto è applicabile per analogia il capoverso 3 dell'articolo 33.

Decisione

(Articolo 55)

Il capoverso 1 sancisce il principio che l'autorità di vigilanza giudiziaria conferma la decisione impugnata (n. 1) o prende una nuova decisione (n. 2, effetto riformatorio). In sede eccezionale è previsto l'annullamento della decisione di prima istanza e il rinvio della causa all'autorità di protezione dei minori e degli adulti se i fatti devono essere completati in punti essenziali (n. 3, effetto cassatorio). La disposizione è tesa a garantire l'accertamento completo delle circostanze effettive sin dalla decisione di prima istanza. Si tratta in prima linea di rispettare i principi generali sanciti nel diritto materiale (art. 374 e 376 AP CC), ma esistono anche principi procedurali imperativi in merito (art. 14, 16 cpv. 1, 18 e 25 cpv. 2). Motivi di economia procedurale impongono oltretutto di raccogliere gli elementi essenziali ai fini della decisione prima di giungere alla procedura di ricorso, tanto più che l'autorità di protezione dei minori e degli adulti in genere dispone di mezzi di indagine più ampi rispetto all'autorità di ricorso. Nella sentenza di rinvio l'autorità di vigilanza giudiziaria deve indicare sotto quali aspetti e in quale misura i fatti debbano essere approfonditi. Per motivi di urgenza il rinvio è comunque escluso per i procedimenti riguardanti il ricovero a scopo d'assistenza (n. 3).

L'autorità di vigilanza giudiziaria può decidere di non accogliere le richieste del ricorrente, sostituendo addirittura la misura disposta dall'autorità di protezione dei minori

e degli adulti con una misura più incisiva (cosiddetta *reformatio in peius*). Determinate circostanze possono rendere necessario tale modo di procedere in virtù del principio inquisitorio e dalla massima ufficiale (art. 14; cfr. anche quanto esposto prima dell'art. 45); le parti devono comunque esserne informate in precedenza e avere l'occasione di esprimersi in merito.

Il capoverso 2 vincola l'autorità di protezione dei minori e degli adulti ai considerandi in diritto posti a fondamento del rinvio (cfr. anche l'art. 66 OG, l'art. 61 cpv. 2 PA e le disposizioni cantonali in materia, ad es. § 104 GVG/ZH e § 64 VRG/ZH²).

Altre norme procedurali

(Articolo 56)

L'articolo rimanda a singole disposizioni sulla procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti, applicabili per analogia anche alla procedura di ricorso. Si tratta delle disposizioni riguardanti le misure provvisorie (art. 26), l'obbligo di cooperare (art. 27–29), la curatela per il procedimento (art. 30), le spese procedurali e le anticipazioni (art. 33) nonché delle norme disciplinanti il processo decisionale, il contenuto e la notificazione della decisione (art. 35–37).

2.6 Esecuzione

(Articolo 57)

In virtù del capoverso 1 l'autorità di protezione dei minori e degli adulti esegue, d'ufficio o a richiesta, tutte le decisioni (di prima e seconda istanza) pronunciate in base alla presente legge procedurale. La competenza per materia è disciplinata al numero 18 dell'articolo 12. Rientra in questo ambito anche l'esecuzione delle misure di protezione del minore ordinate a tutela dell'unione coniugale oppure nell'ambito della procedura di divorzio. Infatti il nuovo diritto attribuisce tale compito all'autorità di protezione dei minori e degli adulti revocando la competenza dell'autorità di tutela prevista dal diritto in vigore (cfr. art. 147 cpv. 1 e 315a CC; art. 315a cpv. 1 AP CC e art. 254 AP CPCS). Alle decisioni emanate dall'autorità di tutela ed eseguibili dopo l'entrata in vigore della presente legge si applica per analogia l'articolo 59.

Il capoverso 2 specifica che l'autorità di protezione dei minori e degli adulti o l'autorità di vigilanza giudiziaria può ordinare l'esecuzione di una misura necessaria nella decisione esecutiva. Altrimenti l'autorità di protezione dei minori e degli adulti (ossia il membro unico o l'autorità collegiale, secondo le disposizioni cantonali) è tenuta a ordinare l'esecuzione in base al numero 18 dell'articolo 12.

Il capoverso 3 sancisce l'ammissibilità delle misure coercitive. Le misure coercitive dirette devono di norma essere precedentemente annunciate, tuttavia in determinati casi occorrerà derogare a tale principio per salvaguardare lo scopo protettivo della misura.

² N.d.T.: legge organica giudiziaria e legge sul diritto amministrativo (entrambi del Cantone Zurigo)

2.7 Disposizioni finali

Procedimenti pendenti

(Articolo 58)

In virtù dell'articolo 14 AP Titolo finale CC il nuovo diritto materiale è applicabile a partire dall'entrata in vigore della revisione del Codice civile. In quel momento l'autorità di protezione dei minori e degli adulti e l'autorità di vigilanza giudiziaria diventeranno operative subentrando all'autorità di tutela. Le nuove autorità competenti riprenderanno le procedure rette dal vecchio diritto pendenti presso le autorità di tutela (cpv. 1) applicando la nuova legge procedurale (cpv. 2). L'autorità di protezione dei minori e degli adulti o l'autorità di vigilanza giudiziaria decide se e in quale misura è necessario integrare il procedimento pendente (cpv. 3).

Misure preesistenti

(Articolo 59)

All'entrata in vigore della presente legge procedurale, gli atti dell'autorità di tutela riguardanti le misure in corso dovranno essere trasmessi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (cpv. 1). Essa assolverà infatti tutte le mansioni che le competono in virtù del nuovo diritto (ad es. l'esame periodico giusta l'art. 425 AP CC), anche per le procedure di per sé concluse. Se non è impugnata, la privazione della libertà a scopo d'assistenza disposta da un medico in base al capoverso 2 dell'articolo 397b CC resta valida (cpv. 2). Dovrà comunque essere riesaminata entro sei mesi e in seguito sottoposta all'esame periodico di cui all'articolo 425 AP CC. L'interessato può inoltre presentare una domanda di dimissione in ogni momento. In virtù del capoverso 3, infine, il ricovero a tempo determinato ordinato da un medico in base al diritto cantonale previgente termina alla fine del periodo fissato, a meno che l'autorità di protezione dei minori e degli adulti non confermi tale misura.

Modifica del diritto vigente

(Articolo 60)

La legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG) deve essere adeguata al nuovo diritto materiale (art. 44 lett. d–f: ammissibilità del ricorso per riforma nei procedimenti civili di carattere non pecuniario). La lettera d ora cita, oltre all'articolo 17, l'articolo 18 della legge federale del 22 giugno 2001 relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali (RS 211.221.31). È stralciato il rimando al vecchio articolo 315 CC, che sarà abrogato e sostituito da una disposizione dal contenuto diverso.

Quanto contenuto alle vecchie lettere e–f è stato adattato alla revisione delle disposizioni materiali del Codice civile e raccolto alla lettera e. Resta invariato il principio secondo cui l'istituzione e la revoca di una curatela nonché il ricovero a scopo d'assistenza (finora: privazione della libertà a scopo d'assistenza) possono essere impugnati mediante ricorso per riforma. È nuova l'esplicita menzione della cura di disturbi psichici. Previsti anche ulteriori motivi di ricorso: contro la constatazione della validità e la revoca del mandato precauzionale (art. 364, 365, 369 e 371 AP CC), contro le decisioni in merito al diritto di rappresentanza da parte del coniuge e la revoca di tale diritto (art. 433 AP CC), contro le decisioni in merito alla rappresentanza in ambito

medico (art. 434 cpv. 2 e 3 AP CC) e contro le misure restrittive della libertà di movimento (art. 438 AP CC). La vecchia versione della lettera f è stralciata e sostituita da una disposizione nuova che disciplina i conflitti di competenza di cui all'articolo 4. L'autorità di protezione dei minori e degli adulti che abbia affermato o contestato senza successo la propria competenza dinanzi all'autorità cantonale di prima istanza può infatti ricorrere al Tribunale federale (cfr. anche quanto esposto *supra* all'art. 4).

Avamprogetto per una legge federale sulla procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (PAM)

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 122 della Costituzione federale,

visto il messaggio del Consiglio federale del...³

decreta:

Capitolo 1: Campo d'applicazione**Art. 1**

¹ La presente legge disciplina la procedura negli affari di competenza dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti (art. 443 AP CC) nonché dell'autorità di vigilanza giudiziaria (art. 444 cpv. 2 AP CC) sulla base delle disposizioni del diritto federale.

² Sono fatte salve le disposizioni dei trattati internazionali.

Capitolo 2: Competenza e ricusazione**Sezione 1: Disposizioni generali****Art. 2** Esame e rimessione

¹ L'autorità di protezione dei minori e degli adulti esamina d'ufficio la propria competenza.

² L'autorità che nutra dubbi sulla propria competenza procederà a uno scambio d'opinioni con quella che potrebbe esserlo.

³ L'autorità che si reputi incompetente rimette senza indugio l'affare all'autorità ritenuta competente. Quest'ultima procede a uno scambio d'opinioni con l'autorità rimettente se dal canto suo si reputasse incompetente.

Art. 3 Contestazioni

¹ L'autorità di protezione dei minori e degli adulti che venga contestata pur reputandosi competente può pronunciare una decisione incidentale. Tale decisione può essere impugnata mediante ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria entro dieci giorni dalla comunicazione.

² L'autorità che si reputi incompetente contrariamente alle allegazioni di una parte ed escluda la remissione di cui all'articolo 2 capoverso 3 non entra nel merito.

³ FF ...

Art. 4 Conflitti di competenza tra autorità

Qualora lo scambio d'opinioni di cui all'articolo 2 non permetta di raggiungere un'intesa, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti adita per prima rimette l'affare alla propria autorità di vigilanza giudiziaria. Quest'ultima decide dopo aver sentito le autorità coinvolte.

Sezione 2: Competenza per territorio**Art. 5** Competenza ordinaria in materia di protezione dei minori

¹ È competente l'autorità di protezione dei minori nel domicilio del figlio (art. 25 AP CC).

² Se il figlio vive presso genitori affilianti o altrimenti fuori dalla comunione domestica dei genitori, è pure competente l'autorità di protezione dei minori nel luogo di dimora del figlio.

³ L'autorità del luogo di dimora che adotti una misura informa l'autorità del domicilio.

Art. 6 Competenza ordinaria in materia di protezione degli adulti

¹ È competente l'autorità di protezione degli adulti nel domicilio dell'interessato (art. 23 e 24 CC).

² I Cantoni possono assoggettare i loro cittadini domiciliati sul proprio territorio all'autorità di protezione degli adulti nel luogo di attinenza cui compete, in parte o per intero, l'assistenza delle persone nel bisogno.

³ In caso di curatela per assenza (art. 377 cpv. 1 n. 2 AP CC) è competente anche l'autorità del luogo dove era amministrata la maggior parte dei beni o dove i beni sono pervenuti all'interessato.

Art. 7 Competenza straordinaria

¹ Se vi è pericolo nel ritardo è pure competente l'autorità di protezione dei minori e degli adulti del luogo di dimora dell'interessato.

² Qualora tale autorità adotti una misura, ne informa tempestivamente l'autorità di protezione dei minori e degli adulti competente secondo gli articoli 5 e 6 che decide come procedere ulteriormente.

Art. 8 Competenza nel luogo dell'istituto

L'autorità di protezione dei minori e degli adulti del luogo dell'istituto è competente per i ricorsi contro l'ordine di ricovero a scopo di assistenza emanato da un medico (art. 315 e 430 cpv. 1 AP CC) e contro le decisioni di un istituto (art. 315, 430 cpv. 1 e 2 e 440 AP CC).

Art. 9 Cambiamento del domicilio o del luogo di dimora

¹ Se la persona nei cui confronti è disposta una misura cambia il domicilio (art. 5 cpv. 1 e 6) o il luogo di dimora (art. 5 cpv. 2), l'autorità di protezione dei minori e degli

adulti competente trasferisce la misura all'autorità del nuovo domicilio a meno che un motivo grave vi si opponga.

² L'autorità del nuovo domicilio è tenuta ad attuare senza indugio la misura a meno che un motivo grave giustifichi il differimento. Qualora le autorità non raggiungano un'intesa, si applica l'articolo 4.

³ Fintanto che la misura non sarà trasferita, entrambe le autorità sono competenti a emanare le disposizioni necessarie.

Art. 10 Competenza di più autorità

¹ In caso di competenza concomitante di più autorità di protezione dei minori e degli adulti il procedimento è condotto dall'autorità adita per prima, eccezion fatta per le situazioni previste dall'articolo 9 capoverso 3.

² Il procedimento può essere affidato a un'altra autorità competente che appaia più idonea ad adottare le misure necessarie.

Sezione 3: Competenza per materia e rikusazione

Art. 11 Principio

L'autorità di protezione dei minori e degli adulti prende le proprie decisioni in qualità di autorità collegiale composta di almeno tre membri. È fatto salvo l'articolo 12.

Art. 12 Competenza dei singoli membri

A meno che il diritto cantonale preveda la competenza dell'autorità collegiale, un membro dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti è competente a:

1. aiutare a ottenere l'esecuzione del contributo di mantenimento, a meno che il diritto cantonale attribuisca la competenza in merito a un'altra autorità (art. 131 e 290 CC),
2. richiedere la modifica dell'attribuzione dell'autorità parentale dinanzi al giudice della separazione o del divorzio (art. 134 cpv. 1 CC),
3. approvare i contratti di mantenimento (art. 134 cpv. 3 e 287 CC),
4. richiedere la rappresentanza del figlio nella procedura di divorzio o di separazione (art. 146 cpv. 2 n. 2 CC),
5. consentire l'adozione dell'adottando sotto tutela (art. 265 cpv. 3 CC),
6. raccogliere il consenso all'adozione del padre e della madre (art. 265a cpv. 2 CC),
7. attribuire l'autorità parentale al padre (art. 298 cpv. 1^{bis} AP CC),
8. attribuire l'autorità parentale in comune (art. 298a cpv. 1 CC),
9. autorizzare l'accoglienza di un affiliando e esercitare la vigilanza sugli affiliati, a meno che il diritto cantonale attribuisca la competenza in merito a un'altra autorità (art. 316 cpv. 1 CC),
10. ordinare la consegna periodica di rendiconti e rapporti sulla sostanza del figlio (art. 318 cpv. 3 e 322 cpv. 2 CC),
11. autorizzare il prelevamento sulla sostanza del figlio (art. 320 cpv. 2 CC),
12. autorizzare il coniuge a compiere gli atti giuridici inerenti all'amministrazione straordinaria della sostanza (art. 431 cpv. 3 AP CC),

13. designare la persona abilitata a una rappresentanza in ambito medico (art. 434 cpv. 2 e 3 e 437 cpv. 3 AP CC),
14. stabilire le eccezioni all'obbligo di riservatezza (art. 448 cpv. 3 AP CC),
15. informare in merito all'esistenza di una misura di protezione degli adulti e concedere la visione degli atti (art. 450 cpv. 1 e 2 AP CC),
16. richiedere la confezione dell'inventario ufficiale (art. 553 cpv. 1 n. 3 AP CC),
17. deferire la misura esistente all'autorità del nuovo domicilio (art. 9),
18. ordinare l'esecuzione (art. 57).

Art. 13 Ricusazione

Alla ricusazione dei membri dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti e dell'autorità di vigilanza giudiziaria si applicano per analogia gli articoli 43–45 del Codice di procedura civile svizzero (CPCS).

Capitolo 3: Norme procedurali comuni all'autorità di protezione dei minori e degli adulti e all'autorità di vigilanza giudiziaria

Art. 14 Massime procedurali

¹ L'autorità accerta d'ufficio i fatti e assume le prove necessarie.

² Non è vincolata dalle conclusioni delle parti.

³ Applica d'ufficio il diritto.

Art. 15 Assistenza amministrativa

Le autorità amministrative e i tribunali sono tenuti a consegnare gli atti necessari, a presentare i rapporti ufficiali e a fornire informazioni a meno che non vi si oppongano interessi degni di protezione.

Art. 16 Diritto di essere sentiti e di prendere visione degli atti

¹ Le parti hanno il diritto di essere sentite.

² Possono consultare gli atti del procedimento in corso e farne delle copie a loro spese, a meno che non vi si oppongano interessi degni di protezione.

³ L'atto la cui visione sia stata negata a una parte può essere adoperato unicamente a condizione che l'autorità le abbia comunicato, a voce o per scritto, il contenuto essenziale.

Art. 17 Verbale

L'autorità stila un verbale della procedura.

Art. 18 Principio di celerità

¹ I procedimenti si svolgono con celerità.

² Non sono previste ferie giudiziarie.

Art. 19 Sospensione del procedimento

¹ L'autorità può sospendere il procedimento per motivi gravi.

² La sospensione è ammessa segnatamente per permettere alle parti di trovare una soluzione consensuale con l'aiuto di un mediatore.

Art. 20 Principio della pubblicità

¹ Le udienze si svolgono a porte chiuse.

² A richiesta di una delle parti l'autorità ordina di aprire l'udienza al pubblico, a meno che non prevalgano altri interessi.

³ L'autorità delibera a porte chiuse e *ex parte*.

Art. 21 Notificazioni e termini

Gli articoli 128–136 e 143 del Codice di procedura civile svizzero si applicano per analogia alla notificazione e ai termini.

Art. 22 Obbligo e diritto di comunicazione

¹ Chiunque nello svolgimento di un'attività ufficiale venga a conoscenza di una situazione che renda necessaria la disposizione di misure di protezione è tenuto a mettere al corrente l'autorità di protezione dei minori e degli adulti.

² Chiunque può avvisare l'autorità.

Capitolo 4: La procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti**Sezione 1: Disposizioni generali****Art. 23** Litispendenza

¹ Il procedimento dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti è pendente dal momento in cui:

1. è inoltrata un'istanza,
2. sopraggiunge una segnalazione che non sia palesemente infondata,
3. l'autorità è adita per i casi previsti dal Codice civile,
4. è decisa l'apertura d'ufficio.

² La litispendenza subentra d'ufficio non appena l'autorità di protezione dei minori e degli adulti ne faccia comunicazione agli interessati o adotti altri provvedimenti manifesti.

³ La competenza all'inizio della litispendenza rimane acquisita fino a conclusione del procedimento. È fatto salvo l'articolo 10 capoverso 2.

Art. 24 Inchieste preliminari

¹ Le eventuali inchieste preliminari possono essere affidate a una persona idonea, che non deve necessariamente fare parte dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti.

² La persona incaricata presenta all'autorità un breve rapporto sulle inchieste effettuate. L'autorità decide poi se procedere o no.

³ La rinuncia a procedere dev'essere comunicata alle parti, a meno che non vi si oppongano motivi gravi.

Art. 25 Conduzione del procedimento e istruzione

¹ L'autorità di protezione dei minori e degli adulti può delegare la conduzione del procedimento a uno dei suoi membri.

² Appurati i fatti e assunte le prove necessarie, il membro cui è affidata la conduzione del procedimento propone una decisione.

Art. 26 Misure provvisionali

¹ A richiesta di un interessato o d'ufficio, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti emana tutte le misure provvisionali necessarie durante il procedimento. Essa può in particolare disporre, a titolo provvisorio, una misura di protezione dell'adulto o del minore.

² In casi urgenti il presidente o il membro cui è affidata la conduzione del procedimento (art. 25) è abilitato ad adottare misure provvisionali.

³ In caso di particolare urgenza le misure provvisionali potranno essere adottate anche senza sentire le parti. In tal caso esse hanno il diritto di esprimersi senza indugio in merito; in seguito sarà presa una nuova decisione.

⁴ La decisione di adottare misure provvisionali deve essere motivata.

Art. 27 Obbligo di cooperare

¹ Le parti e i terzi sono tenuti a cooperare all'accertamento dei fatti.

² Essi devono in particolare:

1. fornire le informazioni necessarie,
2. eventualmente testimoniare come previsto agli articoli 160–168 del Codice di procedura civile svizzero,
3. sottoporsi a visite mediche e perquisizioni ordinate dall'autorità,
4. consegnare i documenti richiesti.

³ L'autorità di protezione dei minori e degli adulti adotta le misure necessarie a tutelare gli interessi degni di protezione.

Art. 28 Rifiuto di cooperare

¹ Qualora le parti o terzi rifiutino di cooperare, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti, rispettando il principio della proporzionalità, può:

1. ordinare l'attuazione forzata dell'obbligo di cooperare,
2. richiedere l'aiuto della polizia,
3. infliggere una multa disciplinare fino a un ammontare di 5'000 franchi.

² Qualora sia indispensabile una perizia psichiatrica che non possa essere eseguita ambulatorialmente, l'interessato deve essere ricoverato per accertamenti in una struttura appropriata. Si applica l'articolo 41.

Art. 29 Deroghe all'obbligo di cooperare

¹ Non sono tenuti a cooperare:

1. gli ecclesiastici, gli avvocati, i difensori e i medici (art. 321 n. 1 CP),
2. le persone che hanno mediato tra le parti.

² I medici possono cooperare a condizione che abbiano richiesto l'autorizzazione scritta dell'autorità superiore in virtù dell'articolo 321 numero 2 CP. Sono tenuti a cooperare se esonerati dal segreto d'ufficio dall'autorità superiore a richiesta dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti.

Art. 30 Curatore per il procedimento

¹ In caso di necessità l'autorità di protezione dei minori e degli adulti nomina un curatore che assista l'interessato durante il procedimento.

² L'indennità è corrisposta in base a quanto stabilito all'articolo 392 AP CC.

Art. 31 Audizione personale

¹ La persona nei cui confronti sia stata disposta una misura di protezione dei minori e degli adulti è sentita personalmente. A sua richiesta l'audizione è affidata all'autorità collegiale.

² Non è richiesta l'audizione personale che appaia sproporzionata considerate le circostanze, in particolare nel caso di una misura ai sensi dell'articolo 312 numero 2 CC. È fatto salvo il diritto di essere sentiti.

³ I minori sono appropriatamente sentiti dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti o da un terzo incaricato, a meno che la loro età o altri motivi gravi vi si oppongano. Sono fatte salve le misure a tutela del patrimonio.

Art. 32 Verbale dell'audizione

¹ Il contenuto essenziale dell'audizione è messo a verbale.

² In occasione dell'audizione di minori sono verbalizzate unicamente le risultanze rilevanti ai fini della decisione.

Art. 33 Anticipazione; spese procedurali

¹ Non sono ammesse richieste d'anticipo delle spese procedurali.

² Nessuna spesa procedurale sarà posta a carico di un minorenni. Le spese procedurali possono essere addossate ad ogni altra persona maggiorenne che viva in condizioni agiate. È fatta salva la riscossione delle spese procedurali in caso di temerarietà o di mala fede.

³ Per il resto i Cantoni stabiliscono le tariffe e la ripartizione delle spese procedurali.

Art. 34 Indennità ripetibili

In linea di principio nessuna indennità è assegnata alle parti.

Art. 35 Processo decisionale

¹ In caso di unanimità l'autorità di protezione dei minori e degli adulti può decidere per circolazione degli atti.

² In tutti gli altri casi la decisione è deliberata oralmente.

Art. 36 Contenuto della decisione

¹ La decisione contiene:

1. la data e la composizione dell'autorità deliberante,
2. i fatti, le norme giuridiche e i motivi alla base della decisione,
3. il dispositivo con la decisione riguardante le spese,
4. il rimedio giuridico ordinario ammissibile, i termini e l'autorità di ricorso (indicazione dei mezzi d'impugnazione),
5. il destinatario.

² Il dispositivo emesso dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti che istituisca una curatela contiene:

1. la forma di curatela e le eventuali combinazioni,
2. i compiti o le attribuzioni del curatore,
3. eventuali limitazioni dell'autorità parentale o della capacità civile dell'interessato.

Art. 37 Notificazione della decisione

¹ L'autorità di protezione dei minori e degli adulti comunica per scritto la propria decisione.

² L'autorità che delibera oralmente può, in un primo tempo, comunicare oralmente la propria decisione.

Sezione 2: Il ricovero a scopo d'assistenza**Art. 38** Principio

¹ Le disposizioni generali sulla procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti si applicano parimenti al ricovero a scopo d'assistenza e alle decisioni emanate in tale ambito dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti, a meno che gli articoli seguenti non dispongano altrimenti.

² L'autorità di protezione dei minori e degli adulti adita in qualità di autorità di ricorso decide senza indugio.

Art. 39 Effetto sospensivo dei ricorsi

I ricorsi ai sensi dell'articolo 430 AP CC hanno effetto sospensivo soltanto se concesso dall'autorità che ha ordinato la misura, dal presidente o dal membro cui è affidata la conduzione del procedimento.

Art. 40 Curatore per il procedimento

L'autorità di protezione dei minori e degli adulti che lo ritenga proporzionato alle circostanze nomina senza indugio un curatore che assista l'interessato durante il procedimento.

Art. 41 Audizione personale

L'autorità di protezione dei minori e degli adulti sente personalmente l'interessato. L'autorità non può delegare l'audizione a un proprio membro.

Art. 42 Trattenimento di persone entrate spontaneamente

L'autorità di protezione dei minori e degli adulti può ordinare, entro 48 ore, il ricovero provvisorio di cui all'articolo 26 per una persona trattenuta in un istituto in cui è entrata di sua spontanea volontà (art. 419 AP CC), a meno che un medico emani un ordine di ricovero (art. 421 cpv. 1 AP CC). Successivamente, l'autorità collegiale decide senza indugio in merito al ricovero ordinario.

Art. 43 Trattamento di un disturbo psichico

In caso di ricorso contro il trattamento di un disturbo psichico (art. 430 cpv. 2 n. 2 AP CC), un membro dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti sente personalmente l'interessato e prende una decisione entro 48 ore.

Art. 44 Esame periodico del ricovero a scopo d'assistenza

¹ Per l'esame periodico del ricovero a scopo d'assistenza (art. 425 AP CC) l'autorità di protezione dei minori e degli adulti incarica uno dei suoi membri o il curatore di sentire personalmente l'interessato e di chiedere il parere della direzione dell'istituto.

² La persona incaricata procederà a ulteriori esami se dubita che le condizioni del ricovero siano ancora riunite e che l'istituto continui a essere appropriato.

Capitolo 5: La procedura di ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria**Art. 45** Decisioni e disposizioni impugnabili

¹ Le decisioni e le misure provvisorie adottate dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti sono impugnabili mediante ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria.

² Sono inoltre impugnabili mediante ricorso le decisioni procedurali riguardanti:

1. la ricusazione (art. 13),
2. il curatore per il procedimento (art. 30 e 40),
3. la sospensione del procedimento (art. 19),
4. l'obbligo di cooperare (art. 27–29).

³ Le altre decisioni procedurali sono impugnabili mediante ricorso quando comportano la minaccia di un pregiudizio non più riparabile o di un onere eccessivo.

Art. 46 Motivi e termini di ricorso

¹ Sono motivi di ricorso:

1. ogni violazione del diritto;
2. l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti,
3. l'inadeguatezza della decisione o della disposizione.

² Il termine di ricorso in caso di decisioni è di venti giorni e decorre dal giorno successivo alla notificazione della decisione motivata per scritto emanata dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Per le persone cui la decisione non è notificata, il termine decorre dal momento in cui esse vengono a conoscenza della decisione.

³ Per le decisioni procedurali e le misure provvisionali (art. 26) il termine di ricorso è di dieci giorni.

Art. 47 Denegata e ritardata giustizia

¹ Gli atti di denegata o ritardata giustizia sono impugnabili in ogni momento mediante ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria.

² Se l'autorità di vigilanza giudiziaria accoglie il ricorso, può impartire all'autorità di protezione dei minori e degli adulti istruzioni vincolanti riguardo alle modalità di trattamento del caso.

Art. 48 Legittimazione

Possono ricorrere:

1. gli interessati,
2. le persone a loro prossime,
3. le persone che dimostrano un interesse giuridico all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata.

Art. 49 Onere di motivazione

¹ Il ricorso, scritto e motivato, dev'essere interposto all'autorità di vigilanza giudiziaria. La decisione impugnata dev'essere allegata.

² Carenze formali quali la mancata sottoscrizione, la mancanza della procura e simili vanno sanate entro un congruo termine fissato dal tribunale. Altrimenti il ricorso si considera non interposto.

Art. 50 Effetto sospensivo

¹ Il ricorso ha effetto sospensivo a meno che l'autorità di protezione dei minori e degli adulti o l'autorità di vigilanza giudiziaria non dispongano altrimenti.

² Il ricorso contro una decisione riguardante il ricovero a scopo di assistenza o contro le disposizioni emanate in tale ambito ha effetto sospensivo unicamente se concesso dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti o dall'autorità di vigilanza giudiziaria.

Art. 51 Parere delle parti

¹ L'autorità di vigilanza giudiziaria richiede il parere scritto delle parti.

² Nel caso di un ricorso manifestamente irricevibile o infondato, essa può rinunciare a richiedere il parere delle parti.

Art. 52 Parere dell'autorità inferiore

¹ L'autorità di vigilanza giudiziaria chiede il parere dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti.

² Anziché esprimere un parere, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti può prendere una nuova decisione in base a una riconsiderazione.

Art. 53 Dibattimento orale

L'autorità di vigilanza giudiziaria può ordinare il dibattimento orale d'ufficio o a richiesta di un interessato. Il dibattimento orale può sostituire o integrare il parere scritto in merito al ricorso.

Art. 54 Indennità ripetibili

Le indennità sono assegnate alle parti nella misura ritenuta opportuna dall'autorità di vigilanza giudiziaria.

Art. 55 Decisione

¹ L'autorità di vigilanza giudiziaria può:

1. confermare la decisione impugnata,
2. prendere una nuova decisione,
3. rinviare la causa all'autorità di protezione dei minori e degli adulti se i fatti devono essere completati in punti essenziali e non si tratta di una decisione riguardante un ricovero a scopo d'assistenza.

² L'autorità di protezione dei minori e degli adulti pone a fondamento della sua nuova decisione i considerandi in diritto contenuti nella sentenza di rinvio.

Art. 56 Altre norme procedurali

Sono applicabili per analogia le seguenti disposizioni in materia di procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti:

1. misure provvisoriale (art. 26),
2. obbligo di cooperare (art. 27–29),
3. curatore per il procedimento (art. 30),
4. spese procedurali; anticipazione (art. 33),
5. processo decisionale, contenuto e notificazione della decisione (art. 35–37).

Capitolo 6: Esecuzione

Art. 57

¹ L'autorità di protezione dei minori e degli adulti esegue le decisioni d'ufficio o a richiesta.

² L'autorità di protezione dei minori e degli adulti ordina l'esecuzione se la decisione esecutiva dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti o dell'autorità di vigilanza giudiziaria non dispone le misure necessarie.

³ La persona incaricata dell'esecuzione può avvalersi dell'aiuto della polizia se necessario. Le misure coercitive dirette sono di norma annunciate in precedenza.

Capitolo 7: Disposizioni finali

Art. 58 Procedimenti pendenti

¹ All'entrata in vigore della presente legge, i procedimenti pendenti sono affidati alla nuova autorità competente.

² Si applica il nuovo diritto procedurale.

³ L'autorità decide se e in quale misura è necessario integrare il procedimento pendente.

Art. 59 Misure preesistenti

¹ All'entrata in vigore della presente legge, gli atti relativi alle misure in corso dovranno essere trasmessi senza indugio all'autorità di protezione dei minori e degli adulti.

² Resta valida la privazione della libertà a scopo d'assistenza disposta a tempo indeterminato da un medico per un malato psichico in virtù dell'articolo 397*b* capoverso 2 CC.

³ Il ricovero a tempo determinato ordinato da un medico in base al diritto cantonale previgente termina alla fine del periodo fissato se non è confermato dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti.

Art. 60 Modifica del diritto vigente

La legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria⁴ è modificata come segue:

Il ricorso per riforma è ammissibile nelle cause civili per diritti di carattere non pecuniario, come pure nei seguenti casi:

Art. 44 lett. d–f:

- d. regolamentazione delle relazioni personali (art. 273 cpv. 3, 274 cpv. 2, 274*a* e 275 cpv. 1 e 2 CC), istituzione o revoca di una curatela, privazione o ripristino della custodia o dell'autorità parentale (art. 298*a*, 308, 313, 315, 315*a* e 325 CC);

⁴ RS 173.110

art. 17 e 18 della legge federale del 22 giugno 2001⁵ relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali);

- e. istituzione e revoca di una curatela in materia di protezione degli adulti (art. 377–385 AP CC), ricovero a scopo d'assistenza e cura di disturbi psichici (art. 416–429 AP CC), constatazione della validità e revoca del mandato precauzionale (art. 364, 365, 369 e 371 AP CC), decisione in merito al diritto di rappresentanza da parte del coniuge e revoca di tale diritto (art. 433 AP CC), decisioni in merito alla rappresentanza in ambito medico (art. 434 cpv. 2 e 3 AP CC) nonché misure restrittive della libertà di movimento (art. 438 AP CC);
- f. conflitti di competenza tra autorità ai sensi dell'articolo 4 AP della legge federale sulla procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti⁶; può ricorrere l'autorità di protezione dei minori e degli adulti che abbia affermato o contestato senza successo la propria competenza dinanzi all'autorità cantonale di prima istanza.

Art. 61 Referendum e entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

⁵ RS 211.221.31

⁶ RS ...

**Codice di procedura civile svizzero, estratto dell'avamprogetto della
commissione peritale del giugno 2003**

Art. 43 Motivi

I magistrati e i funzionari giudiziari sono tenuti a ricusarsi nelle cause in cui vi sia apparenza di parzialità, segnatamente:

- a. in qualsiasi causa nella quale abbiano un interesse diretto essi stessi, il loro coniuge o convivente, i loro parenti o affini in linea retta e fino al terzo grado inclusivo in linea collaterale, il coniuge di questi ultimi, come pure il patrigno, la matrigna e i figliastri; lo scioglimento del matrimonio non fa venir meno il motivo di ricusazione;
- b. in qualsiasi causa in cui sia parte una persona di cui essi sono il tutore o il curatore;
- c. in qualsiasi causa un cui essi abbiano già operato in altra qualità, in particolare come membri di un'autorità amministrativa o giudiziaria, come consulenti, procuratori, avvocati o notai, oppure come periti, mediatori o testimoni.

Art. 44 Procedura

¹ Il magistrato o funzionario giudiziario che ravvisi in sé un motivo di ricusazione è tenuto a rivelarlo in tempo utile e a ricusarsi.

² La parte che intende ricusare un magistrato o un funzionario giudiziario deve farne istanza senza indugio al tribunale non appena sia a conoscenza del motivo di ricusazione. Il motivo di ricusazione dev'essere reso verosimile.

³ Se la ricusazione è contestata, il tribunale pronuncia sull'istanza in procedura sommaria, senza il concorso del magistrato o del funzionario oggetto del provvedimento.

Art. 45 Violazione delle norme sulla ricusazione

¹ Gli atti ufficiali ai quali ha collaborato un magistrato o un funzionario giudiziario tenuto a ricusarsi devono essere annullati e ripetuti se una parte ne fa richiesta entro 5 giorni dalla conoscenza del motivo di ricusazione.

² Il tribunale giudicante può considerare le misure probatorie che non possono essere ripetute.

³ Un motivo di ricusazione scoperto dopo la conclusione della procedura può essere fatto valere nell'istanza di revisione.

Art. 128 Documenti soggetti a notificazione

Devono segnatamente essere notificati alle persone interessate:

- a. le citazioni;
- b. gli atti scritti della controparte;

c. le decisioni.

Art. 129 Parte rappresentata

¹ Se una parte è rappresentata, le notificazioni avvengono al rappresentante.

² La citazione a comparire personalmente è però pure notificata alla parte rappresentata; è fatto salvo l'articolo 132 capoverso. 2.

Art. 130 Forma

¹ Le notificazioni avvengono mediante invio postale raccomandato o in altro modo con conferma di ricevuta, segnatamente tramite messi o polizia.

² La notificazione è considerata avvenuta quando il documento è preso in consegna dal destinatario, da un suo impiegato o da un membro della sua economia domestica aventi almeno sedici anni.

³ La notificazione è pure considerata avvenuta:

- a. in caso di invio postale raccomandato non ritirato, il settimo giorno dall'infruttuoso tentativo di consegna, sempre che il destinatario dovesse aspettarsi una notificazione;
- b. in caso di notificazione diretta, quando il destinatario rifiuta la consegna;
- c. in caso di cambiamento d'indirizzo durante il corso della procedura senza che il tribunale ne sia stato informato, il giorno dell'infruttuoso tentativo di consegna.

Art. 131 Notificazione elettronica

¹ Con l'accordo della persona interessata la notificazione può avvenire in forma elettronica.

² Il Consiglio federale emana le disposizioni di dettaglio.

Art. 132 Notificazione all'estero; elezione di domicilio

¹ Le notificazioni all'estero sono eseguite secondo le disposizioni dei trattati internazionali oppure, in subordine, tramite il Dipartimento federale di giustizia e polizia (art. 11 della legge federale del 18 dicembre 1987⁷ sul diritto internazionale privato).

² Se una persona residente all'estero ha eletto domicilio in Svizzera, le notificazioni avvengono in tal luogo.

³ Nelle controversie concernenti la validità dell'iscrizione di diritti immateriali, le notificazioni avvengono al rappresentante iscritto a registro, fintanto che non sia stato eletto in Svizzera un altro domicilio.

⁷ RS 291

Art. 133 Notificazione per via edittale

¹ La notificazione avviene mediante pubblicazione nel Foglio ufficiale cantonale oppure nel Foglio ufficiale svizzero di commercio se:

- a il luogo di dimora del destinatario non è conosciuto e non ha potuto essere individuato nonostante appropriate ricerche;
- b. la notificazione all'estero è impossibile oppure comporta difficoltà straordinarie;
- c. il destinatario si sottrae ripetutamente alla notificazione.

² Il tribunale può ordinare altre modalità di pubblicazione per via edittale.

³ La notificazione è considerata avvenuta il giorno della pubblicazione.

Art. 134 Computo

¹ Nel computo di un termine fissato a giorni non è compreso il giorno della comunicazione.

² Il termine fissato a mesi scade nel giorno corrispondente per numero a quello della comunicazione; mancando nel mese tale giorno, il termine scade l'ultimo giorno di detto mese.

³ Se l'ultimo giorno è un sabato, una domenica o un giorno festivo legale nel luogo del tribunale, il termine scade il primo giorno feriale seguente.

Art. 135 Osservanza

¹ Gli atti scritti delle parti devono essere consegnati al tribunale oppure, all'indirizzo di questo, alla Posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine.

² Un pagamento al tribunale è tempestivo se l'ordine di pagamento è rimesso entro il termine e con richiesta di esecuzione immediata a una banca con succursale in Svizzera oppure alla Posta svizzera.

Art. 136 Trasmissione elettronica

In caso di trasmissione elettronica il termine è osservato se il ricevimento presso il tribunale prima della scadenza del termine è confermato dal sistema informatico.

Art. 143 Domanda di restituzione

¹ La parte che non ha osservato un termine può domandarne la restituzione se rende verosimile che l'inosservanza è avvenuta senza sua colpa o tutt'al più per colpa lieve.

² La domanda deve essere presentata entro dieci giorni dalla cessazione dell'impedimento; l'atto omesso dev'essere nel frattempo recuperato.

³ Se nel frattempo è già stata emanata una decisione, la restituzione dei termini può essere domandata solo entro un anno dal suo passaggio in giudicato.

Art. 160 Oggetto

Un terzo può testimoniare sui fatti che ha percepito in modo diretto.

Art. 161 Citazione

¹ I testimoni sono citati dal tribunale.

² Se la citazione risulta ostacolata da notevoli difficoltà, il tribunale può eccezionalmente permettere alle parti di portare seco i testimoni senza citazione.

³ Per gravi motivi, la testimonianza può essere assunta nel luogo di dimora del testimone. In tal caso le parti ne devono essere tempestivamente informate.

Art. 162 Forma dell'esame testimoniale

¹ Prima dell'audizione il testimone viene reso attento sull'obbligo di dire la verità e, se ha più di quattordici anni, sulle conseguenze penali della falsa testimonianza (art. 307 CP⁸).

² Ogni testimone è esaminato singolarmente, senza la presenza degli altri; è fatta salva la procedura di confronto.

³ Il testimone si esprime liberamente; il tribunale può autorizzarlo a far uso di note scritte.

⁴ Le deposizioni in lingua straniera vanno, per quanto necessario, tradotte.

Art. 163 Contenuto dell'audizione

Il tribunale interroga il testimone:

- a. sui suoi dati personali;
- b. sulle sue relazioni personali con le parti, come pure su altre circostanze che potrebbero avere rilevanza circa la credibilità della sua deposizione;
- c. sui fatti di causa da lui constatati.

Art. 164 Domande aggiuntive

Le parti possono chiedere che siano poste al testimone domande aggiuntive o, con l'accordo del tribunale, formulargliele direttamente.

Art. 165 Confronto

Il testimone può essere messo a confronto con altri testimoni e con le parti.

Art. 166 Testimonianza peritale

A un testimone con conoscenze peritali il tribunale può altresì porre domande atte ad apprezzare i fatti di causa.

⁸ RS 311.0

Art. 167 Verbale

¹ Le deposizioni sono verbalizzate o registrate. Sono messe a verbale anche le domande aggiuntive non ammesse delle parti.

² Il tribunale decide in merito alle domande di rettifiche da apportare al verbale.

Art. 168 Esclusione dai dibattimenti

Il tribunale può proibire al testimone di assistere ai dibattimenti.

Art. 169 Definizione

Costituiscono documenti tutti gli atti come gli scritti, i disegni, i piani, le fotografie, i film, le registrazioni magnetiche, le banche dati elettroniche e simili, idonei a provare fatti giuridicamente rilevanti.

Indice

1	Parte generale.....	2
1.1	Situazione iniziale	2
1.1.1	La procedura nel diritto tutorio in vigore	2
1.1.2	Lavori preliminari	2
1.2	Collocazione dell'avamprogetto nel diritto vigente	3
1.2.1	Costituzionalità	3
1.2.2	Rapporto con il Codice civile	4
1.2.3	Rapporto con il futuro Codice di procedura civile svizzero	5
1.3	Linee direttive dell'avamprogetto	5
1.3.1	Organizzazione delle autorità	5
1.3.2	Competenza	6
1.3.3	La procedura giudiziaria	6
1.3.4	La procedura di ricorso.....	7
1.3.5	Definizioni.....	7
2	Parte speciale: Commento alle singole disposizioni	8
2.1	Campo d'applicazione.....	8
2.2	Competenza e ricusazione	8
2.2.1	Disposizioni generali	8
2.2.2	Competenza per territorio.....	9
2.2.3	Competenza per materia.....	11
2.2.4	Ricusazione.....	12
2.3	Norme procedurali comuni all'autorità di protezione dei minori e degli adulti e all'autorità di vigilanza giudiziaria	12
2.4	La procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti	16
2.4.1	Disposizioni generali	16
2.4.2	Il ricovero a scopo d'assistenza.....	24
2.5	La procedura di ricorso dinanzi all'autorità di vigilanza giudiziaria	27
2.6	Esecuzione	32
2.7	Disposizioni finali	33
	Allegato 1: Avamprogetto per una legge federale sulla procedura dinanzi all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (PAM).....	35
	Allegato 2: Codice di procedura civile svizzero, estratto dell'avamprogetto della commissione peritale del giugno 2003	48