



25.XXX

Messaggio concernente una modifica del Codice civile svizzero (Protezione degli adulti)

del 5 dicembre 2025

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del Codice civile svizzero (Protezione degli adulti).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2019 | P | 19.3067 | APMA. Ricorso a curatori privati
(N 21.6.19, Schneider Schüttel) |
| 2019 | P | 19.3880 | Maggiore autodeterminazione nella protezione degli adulti
(N 27.9.19, Schenker) |
| 2021 | M | 19.4072 | Soltanto un servizio cantonale di deposito permette di garantire che i mandati precauzionali siano reperibili
(N 20.12.19, Dobler; S 17.3.21) |
| 2021 | M | 19.4586 | Ricorsi interposti contro una decisione di ricovero a scopo di assistenza, contro una decisione di un'APMA o una decisione secondo l'articolo 439 CC. Determinare la giurisdizione territoriale competente
(N 19.6.20, Reimann; S 17.3.21) |

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

5 dicembre 2025

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Karin Keller-Sutter
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

La presente revisione si prefigge di migliorare alcuni punti del diritto della protezione degli adulti in vigore dal 2013. È incentrata su modifiche mirate volte a rafforzare l'autodeterminazione e a promuovere la solidarietà nella famiglia, in particolare migliorando il coinvolgimento delle persone vicine. Rafforza inoltre la protezione delle persone bisognose di aiuto. La revisione attua quindi le richieste formulate dalle critiche iniziali, i riscontri della prassi attuale e diverse richieste del Parlamento.

Situazione iniziale

La nuova normativa sulla protezione dei minori e degli adulti, in vigore dal 1° gennaio 2013, ha dato buoni risultati anche se, subito dopo l'entrata in vigore, sono state rivolte critiche talvolta aspre sia nei confronti delle autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) sia nei confronti delle nuove disposizioni, e sono stati depositati diversi interventi politici e parlamentari. La maggior parte delle richieste è stata relativizzata con diversi rapporti e analisi su scala federale e cantonale. In particolare, il numero di misure di protezione ordinate in Svizzera non è aumentato in modo sproporzionato dal 2013 e il lavoro delle APMA è attualmente considerato professionale, adeguato e comprensibile.

Tuttavia, come constatato dal Consiglio federale nel suo rapporto del 2017, sussiste una necessità di migliorare alcuni punti specifici e quindi di intervenire nel senso di un adeguamento. Il punto centrale è il rafforzamento dell'autodeterminazione e della solidarietà nella famiglia migliorando il coinvolgimento delle persone vicine. In tal modo sono attuate le richieste principali di diversi interventi nel frattempo trasmessi dal Parlamento.

Contenuto del progetto

In linea con gli obiettivi della normativa entrata in vigore il 1° gennaio 2013, il progetto intende promuovere ulteriormente il diritto all'autodeterminazione. A tal fine, si vuole rendere più efficace l'istituto del mandato precauzionale con cui una persona prende disposizioni per il caso di una propria incapacità di discernimento, in particolare rendendo possibile in tutta la Svizzera depositare tale mandato presso un ufficio pubblico designato dal Cantone. S'intende inoltre rafforzare la possibilità per l'interessato di nominare in anticipo quale curatore una persona di fiducia.

L'obiettivo principale della revisione è quindi migliorare il coinvolgimento delle persone vicine. A tal fine s'intende, da un lato, estendere in modo puntuale i diritti di rappresentanza legale e, dall'altro, coinvolgere le persone vicine nell'esercizio della curatela e conferire loro determinati diritti nel procedimento. È inoltre previsto che in futuro le APMA valuteranno, in generale, se le persone vicine all'interessato possono essere nominate curatori, concedendo, se del caso, alcune agevolazioni per quanto riguarda gli obblighi del curatore.

Il progetto mira, inoltre, a migliorare la normativa vigente in diversi altri punti, rielaborando ad esempio la normativa sui diritti e sugli obblighi di avvisare l'autorità

di protezione degli adulti e introducendo una nuova disposizione sulla creazione di una statistica federale sulle misure di protezione. Prevede inoltre di disciplinare la competenza territoriale dell'APMA e del giudice nell'ambito del ricovero a scopo di assistenza. Infine, propone di precisare le disposizioni sulla comunicazione e sull'informazione in materia di misure di protezione degli adulti.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	8
1.1 Necessità di agire e obiettivi	8
1.1.1 Retrospettiva: la normativa del 2013 sulla protezione dei minori e degli adulti	8
1.1.1.1 Elementi essenziali della normativa	8
1.1.1.2 Competenze della Confederazione e dei Cantoni	9
1.1.2 Critica al nuovo diritto della protezione dei minori e degli adulti e reazioni al riguardo	10
1.1.3 Rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2017	11
1.1.4 Altri sviluppi e interventi parlamentari	12
1.1.4.1 Iniziativa sulla protezione dei minori e degli adulti	12
1.1.4.2 Postulato Schneider Schüttel 19.3067	12
1.1.4.3 Postulato Schenker 19.3880	13
1.1.4.4 Mozione Dobler 19.4072	13
1.1.4.5 Mozione Reimann 19.4586	13
1.1.4.6 Mozione Bircher 21.4634	14
1.1.4.7 Rapporto del 18 settembre 2020 «Impedire la violenza sulle persone anziane»	14
1.1.4.8 Consultazione sul progetto di ordinanza sull'informazione relativa a misure di protezione degli adulti	15
1.1.4.9 Revisione totale dell'ordinanza sull'amministrazione di beni nell'ambito di una curatela o di una tutela	15
1.1.4.10 Politica in favore delle persone disabili 2023–2026	16
Raccomandazioni del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità	16
Perizia della Scuola universitaria di Lucerna	17
1.1.5 Lavori preparatori per l'avamprogetto e il disegno	17
1.1.5.1 Parere Fankhauser	17
1.1.5.2 Studio Ecoplan	18
1.1.5.3 Gruppo di esperti	19
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	20
1.2.1 Revisione della normativa sul ricovero a scopo di assistenza	20
1.2.2 Uniformazione della procedura dinanzi all'APMA	20
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale	22
1.4 Interventi parlamentari	22

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	22
2.1 Procedura di consultazione	22
2.2 Sintesi dei risultati della procedura di consultazione	23
2.2.1 Osservazioni generali	23
2.2.2 Commenti sui punti chiave del progetto	23
2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	25
2.4 Modifiche dopo la procedura di consultazione	26
2.5 Abrogazione della curatela generale	27
2.5.1 Situazione iniziale	27
2.5.2 Perizia sulla necessità della tutela generale nel diritto della protezione degli adulti	27
Stato della discussione nella dottrina	27
Evoluzione statistica e prassi	28
Effetti dell'abrogazione	29
Conclusione	29
2.5.3 Valutazione e procedura successiva	29
3 Punti essenziali del progetto	30
3.1 Obiettivi della revisione	30
3.1.1 Ulteriore rafforzamento dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità	30
3.1.2 Promuovere l'autodeterminazione mediante l'adozione di misure precauzionali personali	31
3.1.3 Rafforzare la solidarietà nella famiglia	32
3.1.4 Migliore coinvolgimento delle persone vicine	33
3.1.5 Migliore protezione delle persone bisognose di aiuto	33
3.2 Configurazione più efficace del mandato precauzionale: deposito, obbligo di informarsi e convalida	34
3.2.1 Situazione iniziale	34
3.2.2 Deposito del mandato precauzionale	35
3.2.3 Obbligo dell'APMA di informarsi	37
3.2.4 Convalida del mandato precauzionale	38
3.2.5 Potere di rappresentanza del mandatario	39
3.2.6 Mandato precauzionale e altre procure e mandati	40
3.3 Estensione della cerchia dei rappresentanti legali e dei loro diritti di rappresentanza	42
3.3.1 Situazione iniziale	42
3.3.2 Cerchia dei rappresentanti legali: estensione al convivente di fatto	43
3.3.3 Precisazione della portata del diritto di rappresentanza	44
3.3.4 Interventi limitati dell'APMA	45
3.4 Migliore coinvolgimento delle persone vicine	46
3.4.1 Nozione della persona vicina nel diritto della protezione dei minori e degli adulti	46
3.4.1.1 Situazione iniziale	46

3.4.1.2	Nozione di persona vicina nel diritto civile e nella giurisprudenza del Tribunale federale	47
3.4.1.3	Delimitazione rispetto alla nozione di congiunti	49
3.4.1.4	Definizione legale nel diritto della protezione dei minori e degli adulti	49
3.4.2	Persone vicine come curatori	50
3.4.2.1	Situazione iniziale	50
3.4.2.2	Obbligo dell'APMA di esaminare la possibilità di nominare curatore una persona vicina o un altro curatore privato	51
3.4.2.3	Agevolazioni per le persone vicine nominate curatori <i>Iniziative parlamentari Vogler 16.428 e 16.429 Promemoria e raccomandazioni della COPMA Rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2017 Adeguamento dell'articolo 420 CC Diritto transitorio</i>	53
3.4.3	Posizione delle persone vicine nel procedimento	56
3.4.3.1	Situazione iniziale	56
3.4.3.2	Diritti delle persone vicine nel procedimento <i>Parità di trattamento delle persone vicine a prescindere dalla formulazione concreta del loro intervento (domanda o avviso di pericolo) Coinvolgimento delle persone vicine nell'accertamento dei fatti Diritti delle persone vicine nel procedimento</i>	57
3.4.3.3	Legittimazione ricorsuale nei procedimenti dinanzi al Tribunale federale	59
3.5	Normativa legale sulla competenza territoriale dell'APMA e del giudice nell'ambito del ricovero a scopo di assistenza	60
3.5.1	Situazione iniziale	60
3.5.2	Competenza territoriale per la decisione giudiziaria secondo l'articolo 439 CC	61
3.5.3	Competenza territoriale dell'APMA per la verifica periodica secondo l'articolo 431 CC	63
3.6	Diritti e obblighi di avviso nella protezione degli adulti	63
3.6.1	Situazione iniziale	63
3.6.2	Nuovo disciplinamento dei diritti e degli obblighi di avviso 3.6.2.1 Diritti di avviso 3.6.2.2 Obblighi di avviso	65
3.7	Creazione di una statistica federale sulle misure di protezione dei minori e degli adulti	67

3.8	Precisazione delle regolamentazioni sulla comunicazione e l'informazione relative a misure di protezione degli adulti	69
3.8.1	Situazione iniziale	69
3.8.2	Informazione relativa a misure di protezione degli adulti	69
3.8.3	Situazione giuridica poco chiara per quanto riguarda gli obblighi di comunicazione	70
3.8.4	Comunicazione all'ufficio dello stato civile	71
3.8.5	Comunicazione al Comune di domicilio	72
3.8.6	Ulteriori comunicazioni	73
3.9	Attuazione	73
4	Commento ai singoli articoli	73
4.1	Codice civile	73
4.2	Legge sul Tribunale federale (LTF)	95
5	Ripercussioni	96
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	96
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	96
5.3	Ripercussioni sull'economia	97
5.4	Ripercussioni sulla società	97
5.5	Altre ripercussioni	97
6	Aspetti giuridici	97
6.1	Costituzionalità	97
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	98
6.3	Forma dell'atto	98
6.4	Subordinazione al freno alle spese	98
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	98
6.6	Delega di competenze legislative	98
6.7	Protezione dei dati	98
7	Bibliografia	99
7.1	Materiali	99
7.2	Letteratura	99

Messaggio

- 1 **Situazione iniziale**
- 1.1 **Necessità di agire e obiettivi**
- 1.1.1 **Retrospettiva: la normativa del 2013 sulla protezione dei minori e degli adulti**
- 1.1.1.1 **Elementi essenziali della normativa**

La nuova normativa sulla protezione dei minori e degli adulti entrata in vigore il 1° gennaio 2013 ha sostituito il vecchio diritto della tutela del 1907 e lo ha modernizzato adeguandolo alle mutate condizioni e concezioni¹. Gli obiettivi e le novità principali di tale revisione erano le seguenti:

- l’obiettivo dichiarato della revisione era promuovere il *diritto all’autodeterminazione* dell’interessato (cfr. art. 388 cpv. 2 del Codice civile [CC]²);
- tale obiettivo doveva tra l’altro essere realizzato da due nuovi istituti giuridici. Il *mandato precauzionale* (art. 360 segg. CC) permette a chi ha l’esercizio dei diritti civili di incaricare una persona fisica o giuridica di provvedere alla cura della propria persona o dei propri interessi patrimoniali o di rappresentarlo nelle relazioni giuridiche, nel caso in cui divenga incapace di discernimento. Le *direttive del paziente* (art. 370 segg. CC) permettono a chi è capace di discernimento di designare i provvedimenti medici ai quali accetta o rifiuta di essere sottoposto e una persona fisica che decida in suo nome, nel caso in cui divenga incapace di discernimento;
- se una persona diviene incapace di discernimento, i suoi congiunti devono senza eccessive complicazioni poter prendere decisioni per questa persona. A determinate cerchie di congiunti è pertanto stato concesso il diritto di dare o rifiutare il consenso a un trattamento medico, sempre che non vi siano direttive del paziente (art. 378 CC). Inoltre, sono state concesse al coniuge e al partner registrato della persona incapace di discernimento determinati diritti di rappresentanza (art. 374 CC);
- le misure di protezione degli adulti secondo il diritto anteriore (tutela, curatela e nomina di un assistente) sono state sostituite dall’*istituto della curatela* (art. 390 segg. CC). Quest’ultima è istituita se una persona non è più in grado di provvedere ai propri interessi, a causa di una disabilità mentale, di una turba psichica o di un analogo stato di debolezza inerente alla sua persona e il sostegno fornito dai congiunti o da servizi privati o pubblici è insufficiente (art. 389 cpv. 1 CC; *sussidiarietà*). Invece di ordinare misure standardizzate, l’assistenza statale deve essere ordinata soltanto nella misura in cui è veramente necessaria (art. 389 cpv. 2 CC; *proporzionalità*). Si distinguono *quattro tipi di curatela*: l’amministrazione di sostegno, la curatela di rappresentanza, la curatela di cooperazione e la curatela generale. L’amministrazione di soste-

¹ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391
² RS 210

gno, la curatela di rappresentanza e la curatela di cooperazione possono essere combinate;

- l'*autorità parentale protratta in virtù del diritto previgente* (art. 385 cpv. 3 vCC) è stata soppressa; da allora in questi casi va istituita una curatela. Se le circostanze lo giustificano, l'autorità può dispensare in tutto o in parte i genitori dagli obblighi di compilare un inventario, di presentare periodicamente un rapporto e i conti e di ottenere il consenso dell'autorità per determinati atti o negozi (art. 420 CC);
- nel capo riguardante il *ricovero a scopo di assistenza* (art. 426 segg. CC) in un istituto è stata ampliata la tutela giurisdizionale e sono state colmate diverse lacune;
- fino al 2013 l'organizzazione della tutela mancava di uniformità e trasparenza. Con l'entrata in vigore del nuovo diritto tutte le decisioni del diritto della protezione dei minori e degli adulti sono state concentrate presso un'*autorità specializzata* (art. 440 CC). I Cantoni hanno conservato la competenza per l'organizzazione delle autorità che già avevano in passato. Come autorità specializzata può essere designata un'autorità amministrativa o giudiziaria;
- si è rinunciato a una *legge speciale di procedura*, proposta nell'avamprogetto. Sono invece stati sanciti nel CC alcuni principi procedurali essenziali come standard di diritto federale uniformi sul piano nazionale (art. 443 segg. CC).

1.1.1.2 Competenze della Confederazione e dei Cantoni

Tradizionalmente il diritto della protezione dei minori e degli adulti è considerato una parte del diritto civile. Conformemente all'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.³), la Confederazione dispone di una competenza generale sia nel diritto sia nella procedura civile. Nel diritto della protezione dei minori e degli adulti il ruolo della Confederazione si limita sostanzialmente all'adozione delle pertinenti norme materiali e di alcune importanti disposizioni procedurali. Invece, la Confederazione non è in via di principio competente per l'organizzazione giudiziaria e delle autorità e nemmeno per l'effettiva *esecuzione* di queste norme; il diritto civile è infatti eseguito dai Cantoni (art. 46 cpv. 1 Cost.). Infine, non sussiste alcuna *funzione di vigilanza della Confederazione* sull'esecuzione del diritto della protezione dei minori e degli adulti. La Confederazione può emanare soltanto disposizioni sulla vigilanza dei Cantoni (art. 441 cpv. 2 CC), sebbene finora non abbia fatto uso di questa facoltà.

L'esecuzione delle norme di diritto federale spetta ai Cantoni, che sono responsabili per l'insediamento delle autorità, in particolare delle *autorità di protezione dei minori e degli adulti* (APMA), delle autorità cantonali di vigilanza nonché delle istanze cantonali di ricorso. Spetta ai Cantoni anche disciplinare il finanziamento delle misure ordinate.

Un organo centrale per l'esecuzione del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti è attualmente la *Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti*

³ RS 101

(COPMA)⁴. Essa ha svolto dall'inizio un ruolo di guida per quanto concerne l'esecuzione del diritto vigente, semplificando il passaggio alle nuove disposizioni con formazioni e perfezionamenti, inoltre elabora moduli e decisioni tipo nonché raccomandazioni per l'attuazione del nuovo diritto rivolte ai Cantoni e alla prassi. Infine, è l'editore della rivista specializzata sulla protezione dei minori e degli adulti nonché di testi specialistici⁵. La COPMA raccoglie pure dati statistici a livello nazionale sulle misure di protezione dei minori e degli adulti (v. n. 3.7).

1.1.2

Critica al nuovo diritto della protezione dei minori e degli adulti e reazioni al riguardo

Poco dopo l'entrata in vigore della revisione, il 1° gennaio 2013, vi sono state le prime critiche che possono essere riassunte nei punti seguenti:

- l'APMA in generale sarebbe oberata e non sarebbe all'altezza dei suoi compiti. Lavorerebbe in modo molto burocratico e interverrebbe troppo frequentemente e in molti casi in modo inadeguato (eccessivo). La comunicazione dell'APMA in molti casi sarebbe lacunosa e scarsamente empatica;
- l'APMA spesso non coinvolgerebbe sufficientemente le persone vicine nei processi decisionali concernenti l'adozione di misure. Prima dei collocamenti di minori non sarebbero ad esempio sentiti i nonni, altri parenti e persone vicine e sarebbero nominati automaticamente curatori professionali;
- la nuova normativa avrebbe causato un forte aumento delle misure e dei costi. L'APMA disporrebbe troppe misure troppo care. Sarebbe così stata creata un'autentica «industria sociale» che inghiotte buona parte del denaro dei contribuenti;
- in diversi Cantoni, i Comuni, che devono assumersi i costi delle misure disposte dall'APMA se gli interessati non possono farlo, non sarebbero coinvolti o non lo sarebbero abbastanza nelle decisioni sulle misure da adottare.

Probabilmente anche come reazione a tali critiche, poco tempo dopo l'entrata in vigore della nuova normativa, sono stati depositati su scala federale numerosi *interventi parlamentari* sul nuovo diritto della protezione dei minori e degli adulti⁶. La presente revisione intende liquidare le due iniziative parlamentari ancora pendenti Vogler 16.428 «Articolo 420 del Codice civile. Cambiamento di paradigma» e Vogler 16.429 «Adeguamento dell'articolo 420 del Codice civile» (v. n. 3.4.2.3).

⁴ Cfr. in proposito le informazioni consultabili sul sito della COPMA (disponibili in francese e tedesco): www.copma.ch.

⁵ Cfr. le guide, disponibili in francese e tedesco: *Droit de la protection de l'adulte – guide pratique (avec modèles)*, 2012 e *Droit de la protection de l'enfant – guide pratique (avec modèles)*, 2017 (è prevista una nuova edizione di queste guide).

⁶ Cfr. il rapporto prime esperienze DPMA, all. 2.

Molti Cantoni hanno *valutato l'attuazione del nuovo diritto*⁷ e, in base alle prime esperienze, hanno già modificato la loro legislazione esecutiva⁸. In alcuni casi sono state aumentate anche le risorse umane a disposizione dell'APMA affinché potesse meglio svolgere i suoi compiti.

Inoltre, a fine gennaio 2017, ha iniziato la sua attività il centro di ascolto e assistenza del minore e dell'adulto (KESCHA)⁹ istituito dalla Fondazione Guido Fluri che l'ha sviluppato insieme all'Associazione professionale per l'educazione sociale e la pedagogia speciale (Integras), alla Fondazione Protezione dell'infanzia Svizzera, all'associazione Kinderanwaltschaft Schweiz, all'associazione PACH e alla COPMA. Il centro di ascolto offre informazione e consulenza alle persone toccate da una misura di protezione dei minori o degli adulti.

1.1.3 Rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2017

Il 29 marzo 2017, il Consiglio federale ha adottato il rapporto «Premières expériences avec le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte»¹⁰, nel quale ha riconosciuto determinate difficoltà iniziali dovute al nuovo diritto e ai nuovi compiti delle autorità. Ha ricordato che le APMA devono spesso intervenire in situazioni complicate sia dal profilo umano che professionale e che quindi occorre del tempo prima che si avvii un corso normale. Inoltre, il rapporto ha constatato quanto segue:

- non vi sono indicazioni che il *numero delle misure ordinate dalle APMA* dal 1º gennaio 2013 in Svizzera sia aumentato in modo sproporzionato. Anche se in alcuni Cantoni o Comuni può esservi stato un aumento delle misure, le cifre a livello svizzero mostrano che non vi sono stati né aumenti né un'«esplosione del numero dei casi»;
- l'*applicazione del nuovo diritto* da parte dell'APMA corrisponde in ampia misura alle aspettative del Consiglio federale. L'esperienza rivela che occorrono molti anni per introdurre una revisione tanto estesa e non ci si può attendere che sia introdotta senza difficoltà. Le persone e le istituzioni interessate hanno accumulato esperienze preziose e hanno lavorato per eliminare eventuali criticità e ottimizzare i processi. Vi sono miglioramenti anche per quanto concerne la comunicazione da parte delle autorità, in parte aspramente criticata. Infine, alcuni Cantoni hanno aumentato anche le risorse per l'APMA, originariamente troppo scarse, e hanno quindi risolto almeno in parte un grosso problema;
- occorre sottolineare il *ruolo attivo della COPMA* in questo processo. È ragionevole che conservi il ruolo di coordinatrice dell'attuazione del diritto di protezione dei minori e degli adulti nei Cantoni. Trattandosi di un organo in-

⁷ Cfr. il rapporto prime esperienze DPMA, pag. 66 segg..

⁸ Una panoramica delle disposizioni cantonali d'esecuzione è consultabile in francese e tedesco all'indirizzo: [> Documentation > Organisation des Cantons](http://www.copma.ch).

⁹ www.kescha.ch

¹⁰ Documento consultabile in francese e tedesco all'indirizzo: [> Società > Progetti di legislazione in corso > Diritto della protezione dei minori e degli adulti > Documentazione > Rapporti](http://www.ufg.admin.ch).

tercantonale specializzato di direttori e diretrici, le sue raccomandazioni sono ampiamente accettate dai Cantoni e nella prassi;

- la *necessità di intervento* da parte del legislatore federale è *limitata*. Il federalismo svizzero in generale e le modalità di attuazione del diritto della protezione dei minori e degli adulti nei Cantoni in particolare comportano, più o meno inevitabilmente, una diversa esecuzione a livello cantonale. Spetta a questi ultimi anche adottare misure per migliorare concretamente la situazione laddove sono identificate irregolarità.

Infine, il Consiglio federale è del parere che sia necessario intervenire e chiarire, a livello federale, alcuni aspetti concernenti il coinvolgimento delle persone vicine. In collaborazione con i Cantoni, la pratica e le cerchie interessate si dovrà chiarire ulteriormente come migliorare *il coinvolgimento delle persone vicine* in tutte le fasi del procedimento e in tutte le decisioni dell'APMA e garantire tale coinvolgimento sul piano istituzionale in particolare nell'ambito dell'accertamento dei fatti, dei collocaimenti di minori e prendendo in considerazione anche la possibilità di affidare loro un mandato come curatore. Occorre inoltre stabilire come disciplinare con maggiore concretezza la *procedura dell'APMA in caso di avviso di pericolo*.

1.1.4 Altri sviluppi e interventi parlamentari

1.1.4.1 Iniziativa sulla protezione dei minori e degli adulti

Il 26 marzo 2018 sono stati depositati presso la Cancelleria federale gli elenchi di firme a sostegno dell'iniziativa popolare federale «Agire autonomamente nella famiglia e nell'impresa (Iniziativa sulla protezione dei minori e degli adulti)»¹¹. Il 18 novembre 2019 la Cancelleria federale ha comunicato che il numero delle firme necessarie per l'iniziativa non era stato raggiunto¹².

L'iniziativa popolare voleva ampliare fortemente il diritto legale di rappresentanza (art. 374 CC) estendendolo ad altre persone (parenti di primo e secondo grado; convivente di fatto). Inoltre, si prefiggeva di promuovere ulteriormente il diritto all'autodeterminazione.

1.1.4.2 Postulato Schneider Schüttel 19.3067

Dopo la pubblicazione del rapporto annuale del KESCHA (v. n. 1.1.2) il 25 gennaio 2019 e la formulazione di una serie di raccomandazioni¹³ nella concomitante valutazione scientifica dell'università di Friburgo, la consigliera nazionale Schneider Schüttel ha depositato il postulato 19.3067 «APMA. Ricorso a curatori privati»¹⁴, adottato

¹¹ FF 2018 2219

¹² FF 2019 6604

¹³ www.kescha.ch > Media > Wissenschaftliche Auswertung.

¹⁴ Il postulato 19.3067 è consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto.

il 21 giugno 2019¹⁵. Il postulato ha incaricato il Consiglio federale «di esaminare e illustrare in un rapporto se è opportuno e praticabile sancire esplicitamente nel CC, e in caso affermativo secondo quali criteri, che l'APMA deve ricorrere in primo luogo a curatori privati o che, se decide di fare capo a curatori professionali, deve indicare il motivo per cui nel caso concreto non è possibile avvalersi di un curatore privato» (v. n. 3.4.2).

1.1.4.3 Postulato Schenker 19.3880

Il 27 settembre 2019¹⁶ è stato adottato il postulato 19.3880 Maggiore autodeterminazione nella protezione degli adulti¹⁷, depositato dalla consigliera nazionale Schenker, che ha incaricato il Consiglio federale di «esaminare e illustrare in un rapporto le possibilità e l'opportunità di potenziare l'autodeterminazione nella protezione degli adulti secondo gli articoli 360 e seguenti del CC e la rappresentanza legale da parte del coniuge o del partner registrato secondo gli articoli 374 e seguenti del CC». Tale potenziamento va conseguito rinunciando alla necessità della convalida del mandato precauzionale da parte dell'APMA nonché alla necessità del consenso di quest'ultima per gli atti giuridici del coniuge o del partner registrato nel quadro dell'amministrazione straordinaria dei beni secondo l'articolo 374 capoverso 3 CC» (v. n. 3.2.4 e 3.3.3).

1.1.4.4 Mozione Dobler 19.4072

La mozione Dobler 19.4072 Soltanto un servizio cantonale di deposito permette di garantire che i mandati precauzionali siano reperibili¹⁸, ha incaricato il Consiglio federale «di inserire nel CC una disposizione che imponga ai Cantoni di provvedere affinché i mandati precauzionali possano essere consegnati, aperti o chiusi, in custodia ad un pubblico ufficio» e «obblighi l'autorità di protezione degli adulti a informarsi (non soltanto presso l'ufficio dello stato civile ma anche) presso il pubblico ufficio se sussiste un mandato precauzionale». La mozione è stata adottata il 20 dicembre 2019 dal Consiglio nazionale e il 17 marzo 2021 dal Consiglio degli Stati (v. n. 3.2.2 e 3.2.3)¹⁹.

1.1.4.5 Mozione Reimann 19.4586

La mozione Reimann 19.4586 «Ricorsi interposti contro una decisione di ricovero a scopo di assistenza, contro una decisione di un'APMA o una decisione secondo l'ar-

¹⁵ Boll. Uff. **2019** N 1324

¹⁶ Boll. Uff. **2019** N 1940

¹⁷ Il postulato 19.3880 è consultabile all'indirizzo: [> Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto.](http://www.parlament.ch)

¹⁸ La mozione 19.4586 è consultabile all'indirizzo: [> Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto.](http://www.parlament.ch)

¹⁹ Boll. Uff. **2019** N 2426, Boll. Uff. **2021** S 292.

ticolo 439 CC. Determinare la giurisdizione territoriale competente» chiede al Consiglio di disciplinare chiaramente la competenza territoriale in caso di ricorsi contro una decisione di ricovero a scopo di assistenza, contro una decisione di un'APMA o contro una decisione presa in virtù dell'articolo 439 CC. La mozione è stata approvata dal Consiglio nazionale il 19 giugno 2020 e dal Consiglio degli Stati il 17 marzo 2021 (v. n. 3.5)²⁰.

1.1.4.6 Mozione Bircher 21.4634

La mozione Bircher 21.4634 Migliorare la rilevazione dei dati sulle misure di protezione dei minori e degli adulti a livello nazionale²¹ è stata depositata il 17 dicembre 2021 e chiede «di adeguare le basi legali in modo da garantire una rilevazione rappresentativa da parte dell'Ufficio federale di statistica (UST) dei dati a livello nazionale sulle misure di protezione dei minori e degli adulti in modo da poterla sfruttare in collegamento con altre statistiche del medesimo ufficio (p. es. con la statistica criminale di polizia)». Il 16 febbraio 2022, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, in particolare a causa dei lavori allora in corso per l'adempimento del postulato Feri 19.3119 Riunire le conoscenze sulle minacce per il benessere dei minori affinché le prestazioni di sostegno siano adeguate, che hanno portato, il 15 settembre 2023, alla pubblicazione di un rapporto in cui viene analizzata la possibilità di un raccogliere su scala nazionale i dati sulla prevalenza e sulle diverse forme di violenza sui minori²².

La mozione è stata stralciata il 22 dicembre 2023, perché non trattata definitivamente dalla Camera entro due anni.

1.1.4.7 Rapporto del 18 settembre 2020 «Impedire la violenza sulle persone anziane»

Quando ha adottato il rapporto del 18 settembre 2020 «Impedire la violenza sulle persone anziane»²³, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di «valutare la possibilità di estendere l'obbligo di avviso ad altre cerchie che sono regolarmente in contatto con le persone anziane nel quadro professionale, analogamente a quanto è stato fatto nell'ambito della protezione dei minori (art. 314d cpv. 1 CC)» (v. n. 3.6).

²⁰ Boll. Uff. 2019 N 1138, Boll. Uff. 2021 S 292.

²¹ La mozione 21.4634 è consultabile all'indirizzo: [> Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto](http://www.parlament.ch).

²² Il postulato 19.3119 e il relativo rapporto del Consiglio federale del 15 settembre 2023 (non disponibile in italiano) sono consultabili all'indirizzo: [> Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto](http://www.parlament.ch).

²³ Il documento è consultabile all'indirizzo [> Temi di politica sociale > Politica della vecchiaia e delle generazioni > Impedire la violenza sulle persone anziane](http://www.ufas.admin.ch).

1.1.4.8

Consultazione sul progetto di ordinanza sull'informazione relativa a misure di protezione degli adulti

Il 16 dicembre 2016, in adempimento dell'iniziativa parlamentare Joder 11.449 Pubblicazione di misure di protezione degli adulti²⁴, il Parlamento ha approvato una revisione del CC²⁵ riguardante essenzialmente due punti:

- l'articolo 449c nCC indicava i casi nei quali l'APMA deve comunicare ad altre autorità le misure che ha ordinato. Ora devono essere informati delle misure ordinate, oltre che l'ufficio dello stato civile, il Comune di domicilio, l'ufficio delle esecuzioni, l'autorità per il rilascio dei documenti d'identità e l'ufficio del registro fondiario;
- l'articolo 451 capoverso 2 nCC è stato completato e incarica il Consiglio federale di disciplinare in una nuova ordinanza la comunicazione di informazioni da parte dell'autorità di protezione degli adulti sull'esistenza e gli effetti di una misura di protezione degli adulti affinché le necessarie informazioni possano essere fornite in modo semplice, rapido e uniforme.

Dal 29 settembre 2019 al 17 gennaio 2020 ha avuto luogo la consultazione relativa al progetto di ordinanza sull'informazione relativa a misure di protezione degli adulti, che ha suscitato grandi controversie durante la consultazione: alcuni partecipanti ritenevano che la comunicazione di informazioni relative alle misure di protezione degli adulti funzionasse ormai senza problemi nella pratica, e che non sussisteva alcuna necessità di intervenire con un'ordinanza²⁶.

Le disposizioni riviste (art. 449c e 451 cpv. 2 nCC) sono entrate in vigore il 1° gennaio 2024²⁷. Nello stesso tempo, il Consiglio federale ha dichiarato di voler rinunciare a emanare l'ordinanza e di formulare proposte di modifica sia dell'articolo 449c capoverso 1 numero 2 lettera a nCC sia dell'articolo 451 capoverso 2 nCC nel quadro del presente progetto (v. n. 3.8)²⁸.

1.1.4.9

Revisione totale dell'ordinanza sull'amministrazione di beni nell'ambito di una curatela o di una tutela

Conformemente all'articolo 408 capoverso 3 CC, il Consiglio federale ha emanato disposizioni sull'investimento e la custodia dei beni della persona sotto curatela, che sono state sottoposte a revisione totale il 23 agosto 2023²⁹. Il 1° gennaio 2024 è en-

²⁴ L'iniziativa parlamentare 11.449 è consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto.

²⁵ FF 2016 7931

²⁶ Cfr. www.ufg.admin.ch > Società > Progetti di legislazione in corso > Diritto della protezione dei minori e degli adulti > Informazione relativa a misure di protezione degli adulti.

²⁷ RU 2023 84

²⁸ Comunicato stampa del Consiglio federale del 22 febbraio 2023.

²⁹ Cfr. www.ufg.admin.ch > Società > Progetti di legislazione in corso > Diritto della protezione dei minori e degli adulti > Amministrazione dei beni nel diritto di protezione degli adulti.

trata in vigore la revisione dell’ordinanza del 23 agosto 2023³⁰ sull’amministrazione di beni nell’ambito di una curatela o di una tutela (OABCT)³¹. L’OABCT disciplina l’investimento e la custodia dei beni amministrati da un curatore nell’ambito di una curatela o di una tutela. Determina i principi dell’investimento patrimoniale, tenendo conto della situazione personale dell’interessato, della natura del patrimonio in gestione (p. es. contanti, oggetti di valore, prestazioni assicurative) e dello scopo della gestione patrimoniale (p. es. assicurare i mezzi di sussistenza abituali o coprire ulteriori necessità). Per alcuni investimenti patrimoniali è necessaria l’autorizzazione dell’APMA. Nel gennaio 2024 la COPMA e SwissBanking hanno elaborato diverse raccomandazioni pratiche in relazione all’ordinanza³².

1.1.4.10 Politica in favore delle persone disabili 2023–2026

L'8 dicembre 2023, il Consiglio federale ha adottato *quattro programmi della politica in favore delle persone disabili 2023–2026* nei campi d'azione «lavoro», «prestazioni», «alloggio» e «partecipazione». Nell'ambito del programma «partecipazione», l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) è stato incaricato, tra le altre cose, di esaminare, insieme all'Ufficio federale di giustizia (UFG) e ad altre organizzazioni interessate, la necessità di adeguare la legislazione in materia di diritto di protezione degli adulti (curatela generale)³³.

Raccomandazioni del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

Questo mandato si basa sulle osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (di seguito: Comitato ONU), formulate il 25 marzo 2022, sul rapporto iniziale sull’attuazione della Convenzione del 13 dicembre 2006³⁴ sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) in Svizzera³⁵. Secondo il Comitato ONU, l’articolo 12 CDPD (Uguale riconoscimento di fronte alla legge) vieta ogni forma di decisione sostitutiva (curatele di rappresentanza con o senza restrizione dell’esercizio dei diritti civili) e impone un modello improntato esclusivamente sul sostegno al processo decisionale che rispetta la volontà, le preferenze e le decisioni individuali delle persone con disabilità. Alla Svizzera è stato quindi raccomandato di modificare il CC e il diritto in materia di protezione degli adulti al fine di abrogare tutte le leggi nonché le relative misure e pratiche che hanno come obiettivo

30 RS 211.223.11

31 RU 2023 486

³² Recommandations de l'ASB et de la COPMA relatives à la gestion du patrimoine conformément au droit de la protection de l'enfant et de l'adulte del gennaio 2024. Le raccomandazioni sono consultabili in francese e tedesco all'indirizzo: www.copma.ch > Documentation > Recommandations.

³³ Cfr. il rapporto «Politica in favore delle persone disabili 2023–2026, Obiettivi e misure» dell'8 dicembre 2023, misura n. 2, pag. 11, consultabile all'indirizzo: www.ufpd.admin.ch > Politica in favore delle persone disabili.

³⁴ RS 0.109, entrata in vigore per la Svizzera il 15 maggio 2014.

³⁵ Le raccomandazioni conclusive sono consultabili (in francese e in inglese) all'indirizzo: [> Diritto > Diritto internazionale > Rapporti degli Stati parte alla CDPD > Osservazioni conclusive al rapporto iniziale della Svizzera.](http://www.ufpd.admin.ch)

o conseguenza il rifiuto o la limitazione del riconoscimento delle persone con disabilità quali soggetti di diritto di fronte alla legge³⁶.

Perizia della Scuola universitaria di Lucerna

Tenendo conto di questa raccomandazione, nel marzo 2024, l'UFPD ha commissionato alla Scuola universitaria di Lucerna una perizia da realizzare in due parti: nella prima doveva analizzare la «necessità della curatela generale nel diritto della protezione degli adulti» e nella seconda illustrare il possibile «cambiamento di paradigma per un processo decisionale nel diritto della protezione degli adulti».

La parte I della perizia è stata pubblicata nel maggio 2025. In considerazione dello sviluppo della dottrina e della prassi dall'entrata in vigore della revisione del 2013, la perizia raccomanda di *abolire completamente la curatela generale* (v. n. 2.5).

La parte II della perizia è stata pubblicata nell'agosto 2025³⁷. Si tratta dell'analisi globale delle questioni che si pongono in relazione al cambiamento di paradigma auspicato dal Comitato ONU. La perizia offre quindi una panoramica e mira a stimolare il dibattito³⁸. In sintesi, la perizia conclude che «la rappresentanza incentrata sulla volontà e le preferenze dell'individuo può costituire un sostegno secondo l'articolo 12 CDPD. Il sostegno al processo decisionale prevale sempre, poiché riveste una particolare importanza nel contesto della capacità di discernimento (conformemente al principio del «sostenere anziché rappresentare»)»³⁹. Secondo la perizia occorre esaminare, consolidare e sviluppare i modelli fondati sul sostegno al processo decisionale al fine di ridurre al minimo il ricorso al modello improntato all'agire in rappresentanza⁴⁰; sostenere e valutare attraverso ricerche di accompagnamento i modelli incentrati sul sostegno al processo decisionale in senso lato⁴¹; capire come prevenire gli abusi (influenze abusive e misure sproporzionate), riflettere sulle misure di protezione necessarie e definire l'organo (statale) cui affidarle⁴².

1.1.5 Lavori preparatori per l'avamprogetto e il disegno

1.1.5.1 Parere Fankhauser

Dopo che il Consiglio federale aveva constatato la necessità di agire e chiarire le cose a livello federale per quanto riguarda il *coinvolgimento delle persone vicine* (v. n. 1.1.3), il prof. dr. Roland Fankhauser dell'Università di Basilea è stato incaricato di redigere un parere sulla necessità di un intervento legislativo. Nel suo parere del

³⁶ Cfr. le osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità del 25 marzo 2022, raccomandazione n. 26.

³⁷ Entrambe le perizie sono consultabili in francese e tedesco all'indirizzo: www.ufpd.admin.ch > Diritto > Diritto svizzero > Protezione degli adulti. Allo stesso indirizzo si trova la sintesi in italiano della parte II della perizia (Cambiamento di paradigma per un processo decisionale nel diritto della protezione degli adulti).

³⁸ ROSCH, sintesi e n. III.10.1.

³⁹ ROSCH, sintesi.

⁴⁰ ROSCH, n. III.10 raccomandazione 7.

⁴¹ ROSCH, n. III.11 raccomandazione 11.

⁴² ROSCH, n. III.12 raccomandazione 14.

26 febbraio 2019⁴³, Fankhauser è giunto alla conclusione che, in linea di massima, il diritto vigente costituisce una base sufficiente per coinvolgere le persone vicine nella procedura e nelle decisioni dell'APMA. Ritiene inoltre che verosimilmente le eventuali risorse nell'ambito familiare siano già oggi utilizzate se ciò è nell'interesse della persona interessata. Per quanto riguarda gli *avvisi di pericolo* non ha riscontrato criticità normative o istituzionali: nella pratica si utilizzano numerose procedure standardizzate e l'importanza di una comunicazione adeguata è stata ampiamente promossa. Tuttavia, il parere ravvisava alcune possibilità di ottimizzazione; si potrebbero in particolare migliorare le possibilità delle persone vicine di intervenire a favore dell'interessato opponendosi per via legale alle decisioni dell'autorità. Il parere non escludeva la possibilità che il coinvolgimento delle persone vicine sia prescritto per legge. Faceva tuttavia presente che devono in ogni caso essere considerati prioritari la protezione dell'interessato e il bene del minore.

1.1.5.2 Studio Ecoplan

Per disporre di dati migliori, anche la ditta Ecoplan AG (Berna) è stata incaricata di effettuare un'inchiesta presso tutte le APMA in Svizzera e di raccogliere dati sui temi rilevanti nel presente contesto. Nel suo rapporto finale del 28 agosto 2019⁴⁴, Ecoplan ha presentato, in sintesi, i seguenti risultati:

- la tipologia di curatori è diversa nella protezione dei minori e in quella degli adulti. Nella protezione degli adulti i curatori privati si occupano del 37 per cento dei mandati, nella protezione dei minori del 4 per cento. I curatori privati sono per la maggior parte persone vicine (coniungi o conoscenti appartenenti all'ambiente sociale dell'interessato). Nella protezione degli adulti si ricorre spesso a genitori o figli. Nella protezione dei minori, nella maggior parte dei casi, ciò è reso impossibile dalla problematica stessa. Sono soprattutto reclutate persone meno vicine. In un buon quarto dei casi si ricorre ai nonni;
- se possibile, le APMA coinvolgono spesso, se non sempre ma con modalità variabili, i coniugi e gli interessati negli accertamenti. Esse attirano l'attenzione dei coniugi e degli interessati sul loro diritto di proporre un curatore. Tali persone ne fanno tuttavia uso solo occasionalmente. Se gli interessati esprimono desideri quanto a un curatore, le APMA li realizzano spesso se non sempre. Anche i desideri dei coniugi sono frequentemente soddisfatti, sebbene a tale riguardo le APMA siano un po' meno accondiscendenti rispetto ai desideri degli interessati. I motivi per i quali non viene tenuto conto di questi desideri sono situazioni di conflitto all'interno della famiglia, il rifiuto da parte

⁴³ Consultabile in tedesco all'indirizzo: [> Società > Progetti di legislazione in corso > Diritto della protezione dei minori e degli adulti > Documentazione > Rapporti.](http://www.ufg.admin.ch)

⁴⁴ Consultabile in tedesco all'indirizzo: [> Società > Progetti di legislazione in corso > Diritto della protezione dei minori e degli adulti > Documentazione > Rapporti.](http://www.ufg.admin.ch)

degli interessati delle persone proposte, i conflitti d'interesse o la distanza geografica;

- le APMA delle campagne nominano curatori privati più spesso delle APMA di città. Anche nei sistemi giudiziari i curatori privati sono nominati con frequenza leggermente maggiore che nei sistemi amministrativi. Inoltre, le APMA che dispongono di un gruppo di mandatari privati li impiegano più frequentemente delle APMA prive di un tale gruppo;
- il reclutamento, l'istruzione e la consulenza dei curatori privati sono principalmente effettuati dalle APMA. Le relative spese sono sostenute dagli enti pubblici secondo l'80 per cento delle APMA e dai curatori privati secondo il 14 per cento delle APMA;
- secondo l'articolo 420 CC, le APMA possono concedere agevolazioni ai congiunti dell'interessato che operano quali curatori o dispensarli da determinati compiti. A tale riguardo la COPMA ha pubblicato raccomandazioni di attuazione⁴⁵. Più del 90 per cento delle APMA dichiara di applicare in tutto o in parte le raccomandazioni della COPMA. Le agevolazioni più frequentemente richieste dai congiunti nell'ambito della protezione degli adulti riguardano la presentazione di conti e rapporti. Nel complesso, le richieste di agevolazioni sono piuttosto un'eccezione che la regola.

1.1.5.3 Gruppo di esperti

In un ulteriore passo, l'Amministrazione ha istituito un gruppo di esperti per preparare l'avamprogetto e il disegno. Tale gruppo ha tenuto un totale di otto riunioni⁴⁶ tra aprile 2019 e ottobre 2022 e altre cinque riunioni dopo la procedura di consultazione. Il disegno non esprime le opinioni personali o congiunte degli esperti consultati, anche se le discussioni hanno naturalmente contribuito a questo. Il gruppo di esperti era composto dalle seguenti persone (in ordine alfabetico):

- Yvo Biderboost, dr. iur., direttore del servizio giuridico dell'APMA della città di Zurigo;
- Thomas Büchler, lic. iur., presidente dell'APMA di Thun;
- Roland Fankhauser, prof. dr. iur., Università di Basilea;
- Jürg Lienhard, lic. iur., giudice del Tribunale cantonale del Cantone di Argovia (fino al luglio 2022);
- Philippe Meier, prof. dr. iur., Università di Losanna;
- Margot Michel, prof.ssa dr. iur., Università di Zurigo;

⁴⁵ Il promemoria e le raccomandazioni del novembre 2016 sono consultabili in francese e tedesco all'indirizzo: [> Documentation > Recommandations > Curatelle confiée à des proches - critères de mise en oeuvre de l'art. 420 CC.](http://www.copma.ch)

⁴⁶ A causa della pandemia di COVID-19, la Confederazione e i Cantoni hanno dovuto investire le loro risorse in altro modo e nel 2020 i lavori del gruppo di esperti sono stati sospesi.

- Diana Wider, prof.ssa, segretaria generale della COPMA.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

1.2.1 Revisione della normativa sul ricovero a scopo di assistenza

Il 15 giugno 2018, la consigliera nazionale Yvette Estermann ha depositato le due mozioni⁴⁷ 18.3653 «Impedire i ricoveri coatti disposti con leggerezza!» e 18.3654 Limitare i ricoveri coatti disposti con leggerezza. Nel suo parere del 29 agosto 2018, il Consiglio federale ha proposto di respingere le due mozioni, pur riconoscendo la necessità di sottoporre l’istituto del ricovero a scopo di assistenza a una valutazione globale.

In occasione dell’adozione del rapporto del 2 settembre 2020⁴⁸ in adempimento del postulato 14.3382 Bilancio sull’attuazione in Svizzera del diritto a essere sentiti di cui all’articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DFGP di esaminare, una volta conclusa la valutazione esterna dei ricoveri a scopo di assistenza (RSA) di adulti, se la normativa legale vigente in materia tiene sufficientemente conto delle esigenze particolari dei minori.

La valutazione esterna dei RSA di adulti è stata pubblicata il 16 dicembre 2022⁴⁹. Nel frattempo, è disponibile anche la valutazione esterna dei RSA di minori. Sulla base dei risultati di queste due valutazioni, il Consiglio federale adotterà un rapporto sulla necessità di rivedere le disposizioni in materia di RSA sia di adulti sia di minori. Solo allora sarà possibile procedere a un’eventuale revisione. In queste circostanze, la nuova normativa sul ricovero a scopo di assistenza non può avvenire nell’ambito della presente revisione, come richiesto da alcuni partecipanti alla consultazione (v. n. 2.2.1).

1.2.2 Uniformazione della procedura dinanzi all’APMA

Nel 2003, nel quadro della revisione totale del diritto tutorio, che ha portato a una nuova normativa concernente il diritto della protezione dei minori e degli adulti, è stato sottoposto a consultazione un avamprogetto di legge federale sulla procedura dinanzi all’APMA⁵⁰. Solo una minoranza dei partecipanti alla consultazione ha ac-

⁴⁷ Le mozioni sono consultabili all’indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell’oggetto.

⁴⁸ Il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 14.3382 è consultabile all’indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell’oggetto.

⁴⁹ Il rapporto finale di socialdesign AG e del gruppo di ricerca «Mental Health Care and Service Research» del 2 agosto 2022 è consultabile in tedesco all’indirizzo: www.ufg.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Rapporti, perizie e decisioni > Rapporti e perizie.

⁵⁰ L’avamprogetto è consultabile all’indirizzo: www.ufg.admin.ch > Società > Progetti di legislazione in corso > Progetti di legislazione conclusi > La revisione del diritto tutorio.

colto espressamente la proposta di uniformare la procedura. Per contro, la proposta di istituire un tribunale specializzato come autorità competente per la protezione dei minori e degli adulti è stata invece ampiamente rifiutata. Sulla base di questi riscontri, il Consiglio federale ha infine rinunciato alla creazione di un'autorità giudiziaria specializzata. Non da ultimo a causa di questa rinuncia, il Consiglio federale si è limitato a proporre al Parlamento, nel disegno definitivo, di inserire nel CC solo le questioni procedurali più importanti, che, nell'interesse dell'attuazione del diritto materiale, richiedono una regolamentazione uniforme⁵¹. Il 19 dicembre 2008 il Parlamento ha approvato il progetto.

Nel rapporto del 29 marzo 2017 (v. n.1.1.3), il Consiglio federale si è nuovamente occupato della richiesta di uniformare la procedura dinanzi all'APMA ed è giunto alla conclusione che non vi erano motivi per tornare alla decisione presa dal legislatore nel 2008⁵².

La questione dell'uniformazione è stata risollevata da alcuni partecipanti alla consultazione relativa alla revisione qui proposta – quattro Cantoni e due privati⁵³ – come pure nella sintesi dei risultati del Programma nazionale di ricerca «Assistenza e coercizione» (PNR 76) del maggio 2024⁵⁴.

Sulla questione se la procedura dinanzi all'APMA debba essere uniformata a livello federale continuano quindi a esserci opinioni divergenti. Tuttavia, secondo il Consiglio federale gli argomenti che nel 2006 e nel 2017 si erano opposti all'uniformazione sono ancora validi. Le norme procedurali dei Cantoni consentono di tenere conto delle peculiarità di ciascuno di essi. Questo è ancora più importante nel contesto in esame, perché le differenze organizzative tra la Svizzera tedesca e la Svizzera francese, di cui occorre tenere conto nel diritto procedurale, sono relativamente grandi: un tribunale civile romando prevede regole procedurali diverse da quelle di un'APMA costituita come autorità amministrativa nella Svizzera tedesca⁵⁵. Secondo il Consiglio federale, un'armonizzazione del diritto a livello federale delle procedure dinanzi alle APMA (giudiziarie o amministrative) organizzate in modo diverso, che comporterebbe inevitabilmente anche una certa armonizzazione delle strutture organizzative, non è ancora in grado di ottenere la maggioranza e non deve essere tenuta in considerazione. Da ciò vanno distinte le questioni di diritto procedurale che devono essere (ri)disciplinate specificatamente nell'ambito del presente progetto, come la posizione procedurale delle persone vicine (v. n. 3.4.3) o la competenza territoriale nell'ambito del ricovero a scopo di assistenza (v. n. 3.5).

⁵¹ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6401.

⁵² Cfr. il rapporto prime esperienze DPMA, n. 4.2.

⁵³ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 5.1.

⁵⁴ I risultati del PNR 76 sono consultabili al seguente indirizzo: [> Ergebnisse > PNR 76 Sintesi > Impulso n. 5, pag. 30.](http://www.nfp76.ch)

⁵⁵ Cfr. il rapporto prime esperienze DPMA, n. 4.2.4, pag. 31.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024⁵⁶ sul programma di legislatura 2023–2027 né nel decreto federale del 6 giugno 2024⁵⁷ sul programma di legislatura 2023–2027. Le modifiche legislative proposte rappresentano l'attuazione di diversi interventi parlamentari.

1.4 Interventi parlamentari

La presente revisione tiene conto delle richieste formulate in due postulati, ovvero l'inserimento nella legge dell'obbligo per l'APMA di valutare il ricorso a curatori privati (Po. 19.3067, v. n. 3.4.2.2), il rafforzamento dell'autodeterminazione nella protezione degli adulti sotto forma di mandato precauzionale (Po. 19.3880, v. n. 3.2.2) mantenendo l'obbligo di convalida del mandato precauzionale nell'interesse della persona interessata (v. n. 3.2.4), e l'estensione del diritto di rappresentanza dei rappresentanti legali (Po. 19.3880, v. n. 3.3.3).

Il progetto attua inoltre la mozione 19.4072, che obbliga tutti i Cantoni a introdurre la possibilità di depositare i mandati precauzionali presso un ufficio pubblico (v. n. 3.2.2). La normativa legale sulla competenza territoriale dell'APMA e del giudice nell'ambito del ricovero a scopo di assistenza attua anche la mozione 19.4586 (v. n. 3.5).

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Procedura di consultazione

La consultazione relativa all'avamprogetto di modifica del CC (Protezione degli adulti) si è svolta dal 22 febbraio al 31 maggio 2023⁵⁸.

Nonostante l'esito positivo della nuova normativa sulla protezione dei minori e degli adulti, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, il Consiglio federale ha proposto diverse modifiche mirate sulla base della ricca prassi e dell'ampio dibattito in ambito scientifico, pubblico e politico. Al centro dell'avamprogetto figuravano misure volte a promuovere l'autodeterminazione sotto forma di mandato precauzionale e a rafforzare la solidarietà all'interno della famiglia. Il diritto all'autodeterminazione doveva essere promosso in particolare consentendo il deposito del mandato precauzionale presso un

⁵⁶ FF 2024 525

⁵⁷ FF 2024 1440

⁵⁸ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione conclusive > 2023 > DFGP > 2021/35.

ufficio pubblico. Per rafforzare la solidarietà nella famiglia sono stati proposti diversi adeguamenti: da un lato, l'estensione dei diritti legali di rappresentanza ai conviventi di fatto e l'ampliamento del diritto di rappresentanza legale. Dall'altro, un maggiore coinvolgimento delle persone vicine – ora definite nella legge – nei procedimenti e nelle decisioni dell'APMA e nell'adempimento della curatela. Inoltre, è stato chiesto che l'APMA esamini più attentamente la nomina di persone vicine come curatori. Sono stati altresì proposti il rafforzamento dei diritti e degli obblighi di avviso nell'ambito della protezione degli adulti e l'introduzione di una nuova normativa legale per la creazione di basi e dati statistici sulle misure di protezione su scala nazionale. L'avamprogetto chiedeva inoltre un nuovo disciplinamento della competenza territoriale dell'APMA e del giudice nell'ambito del ricovero a scopo di assistenza. Infine, proponeva la modifica delle norme entrate in vigore il 1° gennaio 2024 sulla comunicazione e sull'informazione in materia di misure di protezione degli adulti.

In occasione della consultazione, hanno espresso un parere 26 Cantoni, 5 partiti nonché 63 interpellati tra organizzazioni e privati⁵⁹. Complessivamente sono pervenuti 94 pareri⁶⁰.

2.2 Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

2.2.1 Osservazioni generali

Solo 2 Cantoni hanno approvato integralmente il progetto. Tuttavia, la stragrande maggioranza dei Cantoni (19 su 26), dei partiti (4 su 5), delle organizzazioni e dei privati (43 su 63) ha approvato l'orientamento di fondo del progetto⁶¹. Solo 2 Cantoni, 1 partito, 6 organizzazioni e 2 privati hanno respinto il progetto o ne hanno chiesto il rinvio, ritenendo che occorreva integrarlo in particolare con l'abolizione della curatela generale, una nuova normativa sugli RSA e con l'uniformazione della procedura nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti⁶².

Sia i partecipanti alla consultazione favorevoli che quelli contrari hanno formulato numerose osservazioni e proposte di modifica alle singole disposizioni.

2.2.2 Commenti sui punti chiave del progetto

La promozione dell'autodeterminazione attraverso l'obbligo dei Cantoni di designare (almeno) un ufficio pubblico responsabile del *deposito del mandato precauzionale* è

⁵⁹ Tra queste organizzazioni, 21 hanno presentato un parere identico: Insieme Suisse, l'organizzazione mantello delle associazioni di genitori di persone con disabilità intellettuiva, e 20 associazioni regionali Insieme.

⁶⁰ Il progetto sottoposto a consultazione, il rapporto esplicativo e il rapporto sui risultati sono consultabili su www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > DFGP > 2021/35.

⁶¹ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 3.1.

⁶² Cfr. il rapporto sui risultati, n. 3.2.

stata accolta positivamente. Tuttavia, secondo alcuni partecipanti alla consultazione, conviene designare un'unica autorità cantonale come ufficio di deposito⁶³.

La maggioranza dei partecipanti ha accolto positivamente la *concessione del diritto legale di rappresentanza ai conviventi di fatto*. Tuttavia, in vista dell'applicazione uniforme della disposizione su scala svizzera e della sua attuazione nei confronti di terzi, è stato chiesto di precisare la definizione della convivenza di fatto nel testo di legge, quantomeno nei lavori preparatori⁶⁴. Anche la nuova normativa sulla portata del diritto legale di rappresentanza ha suscitato molte osservazioni⁶⁵.

La maggioranza dei partecipanti è d'accordo di *introdurre una definizione legale di «persona vicina»* nel diritto della protezione dei minori e degli adulti. È stato accolto con particolare favore il fatto che la definizione si concentri sulla relazione personale effettivamente vissuta e non sul legame di parentela formale. Tuttavia, la presunzione legale (confutabile) della qualità di persona vicina a favore di determinati congiunti è stata criticata in diversi casi⁶⁶.

L'importanza del *coinvolgimento e dell'informazione delle persone vicine* per il successo delle misure di protezione è stata generalmente riconosciuta, poiché sembra già essere una realtà nella pratica. Nell'ottica dell'uniformazione del diritto, diversi partecipanti hanno quindi accolto con favore la normativa legale che prevede che, ai fini dell'adempimento dei suoi compiti, il curatore coinvolga le persone vicine⁶⁷. La maggioranza dei partecipanti ha accolto positivamente anche il *rafforzamento della posizione delle persone vicine nel procedimento* e in particolare il loro coinvolgimento nell'accertamento dei fatti⁶⁸. La disposizione proposta relativa alla qualifica delle persone vicine come parti al procedimento è stata tuttavia giudicata poco *matura*⁶⁹.

L'obbligo legale proposto per promuovere la nomina di curatori privati, che impone all'APMA di valutare la *nomina quale curatore di una persona vicina o di un altro curatore privato*, è stato in linea di principio accolto con favore, almeno per quanto riguarda la protezione degli adulti. Alcuni partecipanti ritengono tuttavia che occorra garantire un accompagnamento professionale (colloqui di consulenza individuale, formazione continua ecc.), non da ultimo anche per motivi di responsabilità, in quanto lo Stato è responsabile anche per i curatori privati⁷⁰. A loro avviso, la responsabilità dello Stato deve essere presa in considerazione anche nel valutare le *agevolazioni per le persone vicine che esercitano la curatela*⁷¹.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno anche attirato l'attenzione sul possibile *aumento del rischio di abusi* legato al rafforzamento della posizione delle persone vicine, precisando che, sebbene queste ultime rappresentino spesso un sostegno fondamentale per le persone affette da turbe psichiche o disabilità mentali, in taluni casi

⁶³ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.1.2.

⁶⁴ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.2.1.

⁶⁵ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.2.2.

⁶⁶ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.1.

⁶⁷ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.2.3.

⁶⁸ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.3.2.

⁶⁹ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.3.3.

⁷⁰ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.2.1.

⁷¹ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.2.4.

possono anche oltrepassare i limiti dell'autonomia delle persone interessate⁷². La proposta di modifica della normativa sui *diritti e gli obblighi di avviso* è stata quindi accolta in linea di principio con favore dalla maggioranza dei partecipanti, anche se si ritiene necessario chiarire l'aspetto dell'estensione degli obblighi legali di avviso⁷³.

Alcuni partecipanti hanno anche approvato la proposta di regolamentare la *competenza territoriale dell'APMA e del giudice nell'ambito del ricovero a scopo di assistenza*, ritenendo che migliori la protezione delle persone bisognose di aiuto. La soluzione proposta ha tuttavia sollevato numerose critiche⁷⁴.

La proposta di creare una *base legale per l'allestimento di statistiche nell'ambito del diritto della protezione dei minori e degli adulti* è stata ampiamente sostenuta, ma alcuni partecipanti hanno chiesto una maggiore corresponsabilità della Confederazione⁷⁵.

Anche la proposta di modificare le *disposizioni sulla comunicazione e sull'informazione in materia di misure di protezione degli adulti*⁷⁶ ha suscitato reazioni contrarie.

2.3

Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

L'elevato numero di pareri pervenuti dimostra il notevole interesse suscitato dal progetto. Considerata l'accoglienza prevalentemente positiva della necessità di intervenire e dell'orientamento di fondo del progetto e dei suoi elementi chiave, il 7 giugno 2024 il Consiglio federale ha deciso di proseguire i lavori e di elaborare un *messaggio* basato sul progetto posto in consultazione, tenendo conto dei risultati della consultazione⁷⁷.

Nel quadro della consultazione, è stato proposto, tra le altre cose, di rinviare il progetto e di integrarlo con l'abolizione della curatela generale (v. n. 2.2.1). Tenendo conto delle raccomandazioni del Comitato ONU in questo ambito (v. n. 1.1.4.10), il Consiglio federale ha quindi incaricato allo stesso tempo il DFGP di esaminare l'opportunità di *abrogare la curatela generale* secondo l'articolo 398 CC. A tal fine, lo ha invitato a tenere in considerazione i risultati della perizia commissionata dall'UFPD (v. n. 1.1.4.10) e a formulare proposte per le tappe successive, valutando in particolare se queste possano essere attuate già nel quadro del presente progetto e, se sì, in quale misura (v. n. 2.5).

⁷² Cfr. il rapporto sui risultati, n. 3.2.

⁷³ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.6.

⁷⁴ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.4.

⁷⁵ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.5.

⁷⁶ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.7.

⁷⁷ Comunicato stampa del Consiglio federale del 7 giugno 2024.

2.4

Modifiche dopo la procedura di consultazione

I risultati della consultazione hanno comportato la modifica di diversi articoli di legge. Le seguenti disposizioni, in particolare, sono state riformulate o modificate a livello materiale:

- articoli 373 e 381 D-CC: le disposizioni sui requisiti per l'intervento dell'APMA nel caso in cui gli interessi di una persona incapace di discernimento in ambito medico sono esposti a pericolo sono state adeguate alle altre disposizioni sull'intervento dell'autorità di protezione degli adulti;
- la possibilità di nominare in anticipo per scritto una persona di fiducia quale curatore, è stata disciplinata in una disposizione separata (art. 401a D-CC). La dichiarazione in questione deve inoltre poter essere depositata presso l'ufficio pubblico competente per il deposito dei mandati precauzionali (cfr. art. 361a D-CC);
- articolo 420 D-CC: la possibilità di dispensare le persone vicine nominate curatori dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione dell'autorità di protezione degli adulti per determinati investimenti secondo l'OABCT, è stata menzionata espressamente nella disposizione. Inoltre, nel titolo finale viene proposta una disposizione transitoria per le curatele esistenti con dispensa totale;
- la competenza territoriale in materia di valutazione del ricovero a scopo di assistenza è disciplinata in modo diverso rispetto all'avamprogetto (cfr. art. 431 e 439 D-CC);
- articolo 441a D-CC: la disposizione legale per la creazione di una statistica federale è stata adeguata;
- articoli 443, 443a e 448 D-CC: le disposizioni relative ai diritti e agli obblighi di avviso e ai diritti e agli obblighi di collaborazione sono state adeguate in modo tale che l'autorità sia avvisata se una persona pare bisognosa di aiuto, indipendentemente dalla sua capacità di discernimento. A differenza dell'avamprogetto, i professionisti del settore della cura degli interessi patrimoniali sono dispensati dall'obbligo di avviso ai sensi del CC, ma soggetti all'obbligo di avviso di cui all'articolo 397a del Codice delle obbligazioni (CO)⁷⁸;
- articolo 449b^{bis} D-CC: la disposizione sulla posizione procedurale delle persone vicine è stata rielaborata. La decisione sulla partecipazione di tali persone al procedimento spetta, come previsto dall'avamprogetto, all'APMA. Se quest'ultima non le coinvolge spontaneamente nel procedimento, le persone vicine devono comunque poter far valere determinati diritti essenziali per loro;
- articolo 449c D-CC: l'obbligo di comunicazione dell'APMA all'ufficio dello stato civile è abrogato, mentre quello al Comune di domicilio viene limitato.

2.5 Abrogazione della curatela generale

2.5.1 Situazione iniziale

Con la revisione del 2013, le precedenti misure di protezione degli adulti (tutela, curatela e nomina di un assistente) sono state sostituite dall'*istituto della curatela* (art. 390 segg. CC; v. n. 1.1.1.1). Il diritto vigente prevede quattro tipi di curatela, tre dei quali (l'amministrazione di sostegno, la curatela di rappresentanza e la curatela di cooperazione) possono essere combinati tra loro. L'entità del bisogno di protezione derivante dallo stato di debolezza è determinante per la *misura personalizzata* nel caso specifico (tipo di curatela, portata dei compiti ed effetto sull'esercizio dei diritti civili)⁷⁹. Il quarto tipo di curatela, ossia la curatela generale, che sostituisce la vecchia tutela, non rientra tra le misure personalizzate⁸⁰: la sua istituzione ha di fatto come conseguenza il venir meno *ex lege* dell'esercizio dei diritti civili (art. 398 cpv. 3 CC). La persona capace di discernimento interessata può quindi acquistare diritti e contrarre obbligazioni con atti propri solo nel quadro del diritto delle persone ed esercitare i diritti strettamente personali (art. 19 segg. CC in combinato disposto con l'art. 407 CC)⁸¹.

Secondo il Comitato ONU, questo tipo di curatela è incompatibile con l'articolo 12 CDPD (Uguale riconoscimento di fronte alla legge), motivo per cui nel 2022 ha raccomandato alla Svizzera di abolire questo istituto giuridico (v. n. 1.1.4.10). La stessa richiesta è stata fatta valere anche in sede di consultazione: diversi partecipanti ritengono che la curatela generale sia diventata superflua nella pratica, perché tutte le esigenze di aiuto e protezione delle persone interessate possono essere soddisfatte con curatele personalizzate⁸².

2.5.2 Perizia sulla necessità della tutela generale nel diritto della protezione degli adulti

Su incarico dell'UFPD (v. n. 1.1.4.10), il prof. dr. Daniel Rosch e la prof.ssa dr. Paula Krüger della Scuola universitaria di Lucerna hanno analizzato in una perizia la necessità della curatela generale nel diritto della protezione degli adulti focalizzando l'attenzione sui punti seguenti: 1) stato della discussione nella dottrina sulla necessità di abolire la curatela generale; 2) evoluzione della prassi; 3) effetti dell'abrogazione della curatela generale⁸³.

Stato della discussione nella dottrina

Al momento della revisione totale del diritto sulla protezione dei minori e degli adulti, la dottrina era ancora divisa sulla questione della necessità e dell'utilità della curatela

⁷⁹ ZK-MEIER, art. 390 CC n. 24; ROSCH/KRÜGER, pag. 18.

⁸⁰ ROSCH/KRÜGER, pag. 18 con ulteriori rinvii.

⁸¹ BSK ZGB I-AFFOLTER, art. 407 n. 3.

⁸² Cfr. il rapporto sui risultati, n. 5.2.

⁸³ La perizia pubblicata nel maggio 2025 è consultabile in francese e in tedesco all'indirizzo: www.ufpd.admin.ch > Diritto > Diritto svizzero > Protezione degli adulti.

generale⁸⁴. Vi era tuttavia consenso sul fatto che il diritto transitorio avesse un ruolo importante da svolgere in questo ambito. Anche se la privazione dei diritti civili secondo il diritto previgente è stata automaticamente convertita in curatela generale (art. 14 cpv. 2, primo periodo tit. fin. CC), per quanto riguarda le misure personalizzate previste dal nuovo diritto le APMA erano espressamente tenute a riesaminare ciascun caso d'ufficio e il più presto possibile per chiarire se poteva bastare una misura meno restrittiva (art. 14 cpv. 2, secondo periodo tit. fin. CC)⁸⁵. Nel frattempo, tuttavia, e in particolare dopo la ratifica e l'entrata in vigore della CDPD, la maggior parte della dottrina è giunta alla conclusione che la curatela generale è contraria alla Convenzione e che, quindi, deve essere abolita⁸⁶.

Evoluzione statistica e prassi

Tra il 2015 e il 2023, il numero delle curatele generali è diminuito in tutta la Svizzera, registrando con un calo nettamente più marcato nella Svizzera tedesca rispetto alla Svizzera latina⁸⁷. Secondo la perizia, i ripetuti appelli della COPMA a rivedere le curatele generali e a convertirle in misure personalizzate possono essere in parte responsabili di questo calo nella Svizzera tedesca⁸⁸. Tuttavia, si riscontrano differenze anche all'interno delle regioni linguistiche: in particolare i Cantoni della Svizzera orientale e il Cantone di Argovia registrano tassi significativamente più alti rispetto alla Svizzera centrale. Un quadro analogo si presenta se si osserva il numero di nuove curatele generali istituite nella Svizzera tedesca e in quella latina, con un tasso che tende ad aumentare temporaneamente nella Svizzera romanda e nel Cantone Ticino⁸⁹.

Questa divisione geografica è stata confermata dallo studio sociologico sull'applicazione pratica della curatela generale⁹⁰. È emerso in particolare che, anche nell'elaborazione dei casi esemplificativi presentati nell'ambito dello studio, le autorità dei Cantoni della Svizzera latina esaminati tendono in misura significativamente maggiore a ricorrere alla curatela generale rispetto alle autorità dei Cantoni statisticamente più restie a disporle. Da ciò si può dedurre che l'influenza della prassi, degli usi e delle politiche prevalenti in materia di curatela generale incide in modo significativo sul numero di misure ordinate nei Cantoni esaminati⁹¹. Anche le opinioni sulla creazione di una lacuna nel sistema di misure a causa dell'abrogazione della curatela generale variano da regione a regione. Nei Cantoni della Svizzera tedesca, il 78 per cento delle persone intervistate ha respinto questa opinione, mentre nei Cantoni latini il 40 per cento l'ha condivisa⁹². Questi risultati suggeriscono che i Cantoni che prevedono più spesso misure alternative alla curatela generale ottengono buoni risultati, mentre quelli che non lo fanno ricorrono molto più spesso alla curatela generale⁹³. Un'altra

⁸⁴ ROSCH/KRÜGER, pag. 31 seg.

⁸⁵ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6493.

⁸⁶ ROSCH/KRÜGER, pag. 33 seg.

⁸⁷ Secondo la statistica della COPMA, il 31 dicembre 2024, si contavano ancora 11 459 curatele generali, di cui 8734 in otto Cantoni romandi. Cfr. www.copma.ch > Documentation > Statistique.

⁸⁸ ROSCH/KRÜGER, nota a piè di pagina nota a piè di pag. 141.

⁸⁹ ROSCH/KRÜGER, pag. 35 segg.

⁹⁰ ROSCH/KRÜGER, pag. 47 segg.

⁹¹ ROSCH/KRÜGER, pag. 53.

⁹² ROSCH/KRÜGER, pag. 47.

⁹³ ROSCH/KRÜGER, pag. 56.

differenza interessante è che le autorità che dispongono più spesso una curatela generale accordano un ruolo molto più importante all'impatto verso l'esterno e al potere del curatore nei confronti di terzi⁹⁴.

Effetti dell'abrogazione

Secondo la perizia, l'abrogazione dell'istituto giuridico della curatela generale implica l'adeguamento di almeno 19 disposizioni contenute in otto atti legislativi diversi⁹⁵. Oltre al CC, la revisione interesserà anche il CO, la legge federale del 17 dicembre 1976⁹⁶ sui diritti politici (LDP) e la legge federale del 17 dicembre 2004⁹⁷ sulle sterilizzazioni.

Conclusione

La perizia conclude che la curatela generale secondo l'articolo 398 CC potrebbe e dovrebbe essere abolita definitivamente⁹⁸, adducendo che nell'ottica giuridica, da un lato, la curatela di rappresentanza secondo gli articoli 394 e seguente CC, eventualmente combinata con la limitazione dell'esercizio dei diritti civili secondo l'articolo 394 capoverso 2 o 396 CC, offre sufficienti possibilità per garantire la necessaria protezione delle persone bisognose di aiuto e che, dall'altro, nel quadro dell'applicazione del diritto, è comunque possibile evitare la curatela generale procedendo a un esame della proporzionalità e della sussidiarietà attento, conforme alle prescrizioni e implicante un dispendio minimo di risorse⁹⁹. La perizia formula inoltre proposte di modifica delle disposizioni legali interessate dall'abrogazione¹⁰⁰.

2.5.3

Valutazione e procedura successiva

Sulla base dell'evoluzione della dottrina e della prassi descritta nella perizia e dell'analisi della CDPD, anche il Consiglio federale è dell'avviso che *l'abolizione dell'istituto giuridico della curatela generale sia possibile e auspicabile*. Il diritto vigente menziona la durevole incapacità di discernimento come possibile caso di applicazione della curatela generale. Secondo la dottrina e la prassi, tuttavia, anche in questo caso se ne può fare a meno¹⁰¹. Tutto dipende dalle esigenze specifiche della persona interessata. Se, ad esempio, gli affari da sbrigare sono definiti in modo chiaro o se i contatti con i terzi sono molto limitati (p. es. nel caso di una persona che vive in una casa di riposo), è sufficiente ordinare una curatela di rappresentanza su misura. Inoltre, se la persona interessata agisce in un ambito non coperto dalla curatela, si applicano gli articoli 13, 17 e 18 CC. Se al momento di compiere un atto, una persona era incapace di discernimento in relazione a tale atto (relatività della capacità di di-

⁹⁴ ROSCH/KRÜGER, pag. 53.

⁹⁵ ROSCH/KRÜGER, pag. 26 segg. e 59 seg.

⁹⁶ RS 161.1

⁹⁷ RS 211.111.1

⁹⁸ ROSCH/KRÜGER, pag. 61.

⁹⁹ ROSCH/KRÜGER, pag. 61.

¹⁰⁰ ROSCH/KRÜGER, pag. 59 seg.

¹⁰¹ ROSCH/KRÜGER, pag. 23 seg.; CR CC I-LEUBA, art. 398 n. 10; ZK-MEIER, art. 398 n. 19 segg.

scernimento, art. 16 CC), queste disposizioni impediscono in particolare che l'atto in questione abbia un effetto giuridico¹⁰². Come già menzionato nello studio sociologico, il fatto che la curatela generale sia più «semplice» da gestire per il curatore e più comprensibile per i terzi in ragione della sua portata globale, non ne giustifica il mantenimento¹⁰³.

In conclusione, sebbene il Consiglio federale ritenga necessario intervenire a livello legislativo nel settore della curatela generale, non è opportuno rinviare il presente progetto per integrarvi le norme che sarebbero interessate dall'abolizione della curatela generale. Diverse disposizioni da adeguare enunciate nella perizia¹⁰⁴ richiederanno un esame approfondito a questo proposito. Ad esempio, nel parere del 29 agosto 2024, il Comitato nazionale d'etica in materia di medicina umana (CNE) ha formulato proposte specifiche per una modifica della normativa sulla sterilizzazione delle persone durevolmente incapaci di discernimento¹⁰⁵. I lavori per l'abolizione della curatela generale possono e devono quindi essere condotti indipendentemente dal presente progetto, affinché le diverse proposte di modifica possano essere poste in consultazione senza ritardarne l'iter. Di conseguenza, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di elaborare rapidamente un progetto di revisione, tenendo conto anche delle discussioni sulla modifica dell'articolo 136 capoverso 1 Cost. in relazione ai diritti politici delle persone con disabilità¹⁰⁶.

3

Punti essenziali del progetto

3.1

Obiettivi della revisione

3.1.1

Ulteriore rafforzamento dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

A quasi dodici anni dall'entrata in vigore della nuova normativa sulla protezione dei minori e degli adulti, il bilancio mostra che questa regolamentazione ha sostanzialmente dato buoni risultati. Allo stesso tempo, negli ultimi anni sono emersi diversi punti che possono essere affrontati nell'ambito di una revisione volta a migliorare ulteriormente il diritto vigente in materia di protezione degli adulti. In questo senso, il presente progetto di revisione non mira a un *riorientamento fondamentale* del diritto vigente in materia di protezione dei minori e degli adulti, ma piuttosto a *confermare gli obiettivi della revisione precedente*. In primo piano vi sono i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹⁰² ZK-MEIER, art. 398 n. 20.

¹⁰³ ZK-MEIER, art. 398 n. 22.

¹⁰⁴ ROSCH/KRÜGER, pag. 26 seg. e 59 seg.; ZK-MEIER, art. 398 n. 48 segg.

¹⁰⁵ Parere CNE n. 44/2024 sulla sterilizzazione delle persone durevolmente incapaci di discernimento, con considerazioni etiche sull'articolo 7 della legge federale sulle sterilizzazioni, consultabile in francese e in tedesco all'indirizzo: www.nek-cne.admin.ch > Pubblicazioni > Pareri.

¹⁰⁶ Cfr. la mozione 24.4266 Diritti politici per le persone con disabilità, depositata dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), disponibile all'indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto.

L'articolo 389 capoverso 1 CC sancisce espressamente nella legge il principio della *sussidiarietà*: misure ufficiali possono essere ordinate soltanto se il sostegno fornito alla persona bisognosa di aiuto dalla famiglia, da altre persone vicine o da servizi privati o pubblici è o appare a priori insufficiente (n. 1) oppure se la persona bisognosa di aiuto è incapace di discernimento, non aveva adottato misure precauzionali personali, o non ne aveva adottate di sufficienti, e le misure applicabili per legge sono insufficienti (n. 2). Se constata che una persona è bisognosa di aiuto, l'autorità di protezione degli adulti deve dapprima valutare se è necessario un intervento ufficiale. Va data la priorità alle misure precauzionali personali precedentemente adottate dall'interessato (art. 360–373 CC) e poi alle rappresentanze applicabili per legge (art. 374–381 e 382 cpv. 3 CC). Infine, occorre considerare che una misura ufficiale è sussidiaria rispetto al sostegno fornito dall'ambiente circostante¹⁰⁷. L'autorità di protezione degli adulti prende una decisione ufficiale soltanto se questo esame rivela che il bene e la protezione della persona bisognosa di aiuto non sono garantiti (art. 388 cpv. 1 CC)¹⁰⁸.

Dal principio costituzionale della *proporzionalità* (art. 5 cpv. 2 e art. 36 cpv. 3 Cost.), espressamente menzionato nell'articolo 389 capoverso 2 CC, risulta inoltre che ogni misura ufficiale deve essere necessaria e idonea. Una misura deve quindi permettere di eliminare il pericolo a cui è esposta la persona bisognosa di aiuto, non deve esservi un mezzo meno incisivo per raggiungere lo scopo e deve sussistere un rapporto adeguato tra l'intervento e lo scopo perseguito (proporzionalità in senso stretto)¹⁰⁹.

3.1.2

Promuovere l'autodeterminazione mediante l'adozione di misure precauzionali personali

La promozione del diritto all'autodeterminazione era lo scopo dichiarato e centrale della revisione del 2008¹¹⁰, per mezzo della quale sono stati introdotti nella legge un capo a sé stante intitolato «Delle misure precauzionali personali» e due nuovi istituti giuridici: il mandato precauzionale (art. 360 segg. CC) e le direttive del paziente (art. 370 segg. CC). Con questa scelta di eterodeterminazione, ogni persona ha la possibilità di decidere autonomamente chi, in caso di futura incapacità di discernimento, dovrà agire per suo conto od occuparsi di lei in tutti gli ambiti della vita¹¹¹.

La presente revisione si prefigge di rendere più efficace la possibilità, centrale nella pratica, di una scelta di eterodeterminazione (*selbstbestimmte Fremdbestimmung*) sotto forma di mandato precauzionale; a tal fine l'avamprogetto chiarisce meglio nella legge alcuni aspetti importanti per l'attuazione pratica, si tratta segnatamente del *deposito del mandato precauzionale*, dell'obbligo dell'APMA di informarsi se sussiste un mandato precauzionale e sulla convalida di quest'ultimo da parte dell'APMA (v.

¹⁰⁷ ZK-MEIER, art. 389 CC n. 2, 26–32 con ulteriori rinvii.

¹⁰⁸ BIDERBOST, Mélanges Breitschmid, pag. 98 seg.

¹⁰⁹ ZK-MEIER, art. 389 CC n. 24 con ulteriori rinvii.

¹¹⁰ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6392, e per maggiori dettagli pag. 6401.

¹¹¹ HÄFELI, n. marg. 93 con ulteriori rinvii.

n. 3.2). La promozione dell'autodeterminazione corrisponde anche a un obiettivo centrale del Programma nazionale di ricerca «Assistenza e coercizione» (PNR 76)¹¹².

La pratica ha dimostrato che esistono persone che non vogliono costituire un mandato precauzionale, ma che desiderano comunque prendere precauzioni in previsione di un eventuale stato di debolezza con bisogno di protezione (cfr. art. 390 CC) nominando un curatore in anticipo. Infatti, *la nomina anticipata di una persona di fiducia quale curatore* è un altro strumento che permette a tali persone di assicurare che sarà una persona di fiducia a occuparsi dei loro affari qualora non fossero più in grado di farlo¹¹³. Il disegno prevede espressamente questa possibilità (cfr. art. 401a D-CC), che esiste peraltro già nella pratica. Tale modo di procedere garantisce in particolare un controllo continuo dell'attuazione, il che non è in linea di principio possibile nel quadro del mandato precauzionale, poiché consente di intervenire solo in modo puntuale (e di regola solo sulla base di un avviso di pericolo; cfr. art. 368 D-CC)¹¹⁴. Inoltre, a differenza del mandato precauzionale (art. 456 CC), la curatela garantisce anche la responsabilità dello Stato (art. 454 CC)¹¹⁵.

3.1.3

Rafforzare la solidarietà nella famiglia

La protezione degli adulti deve trovare un equilibrio tra libertà/autonomia (autodeterminazione) e sostegno/assistenza (eterodeterminazione). Anche se l'elemento primo deve sempre essere l'autodeterminazione della persona, la protezione degli adulti non può fare a meno di prevedere a determinate condizioni un'eterodeterminazione a tutela dell'interessato¹¹⁶.

Il nuovo disciplinamento del diritto della protezione degli adulti si prefiggeva di rafforzare la solidarietà nella famiglia. Di conseguenza ha tenuto conto della necessità dei congiunti delle persone incapaci di discernimento di poter prendere determinate decisioni senza eccessive formalità, il che evitava anche la nomina sistematica di curatori da parte delle autorità. Per questo motivo, il diritto vigente concede al coniuge e al partner registrato della persona incapace di discernimento anche il diritto di compiere determinati atti quotidiani (art. 374 CC).

La presente revisione intende tenere maggiormente conto delle nuove forme di famiglia e concedere più diritti al rappresentante legale della persona bisognosa di aiuto al fine di limitare l'intervento dell'autorità di protezione degli adulti favorendo così la solidarietà in seno alla famiglia. *La cerchia dei rappresentanti legali va quindi estesa ai conviventi di fatto e i loro diritti di rappresentanza vanno consolidati* (v. n. 3.3).

¹¹² Cfr. Sintesi Interventi nei percorsi di vita. Risultati e impulsi del Programma nazionale di ricerca «Assistenza e coercizione» (PNR 76), maggio 2024, Impulsi 7, 8 e 10, consultabile sul sito: www.nfp76.ch > Résultats > PNR 76 Sintesi.

¹¹³ AEBI-MÜLLER, n. 2.2; ZK-MEIER, art. 401 CC n. 2.

¹¹⁴ AEBI-MÜLLER, n. 6.3.

¹¹⁵ ZK-MEIER, art. 401 CC n. 2.

¹¹⁶ HÄFELI, n. marg. 278

3.1.4

Migliore coinvolgimento delle persone vicine

Per rafforzare la solidarietà nella famiglia non occorre soltanto estendere i diritti legali di rappresentanza ai conviventi di fatto della persona incapace di discernimento, ma anche consolidare la posizione di altri membri della famiglia e di altre persone vicine nell'esecuzione delle misure ufficiali e nella procedura dinanzi all'autorità di protezione degli adulti. Questa richiesta è stata formulata da tempo e costituisce il punto di partenza del presente progetto di revisione (v. n. 1.1.3 e 1.1.4.1).

Per attuare questo requisito centrale sono proposte diverse modifiche (v. n. 3.4). Il disegno dà una definizione legale della nozione di *persona vicina* nel diritto della protezione degli adulti. In futuro le autorità dovranno sempre valutare se vi è una *persona vicina* che potrebbe essere nominata *curatore*. In tal caso, questa persona deve poter essere dispensata, a certe condizioni, da *determinati obblighi* che spettano a un curatore professionale. Inoltre, le persone vicine devono poter far valere *determinati diritti nei procedimenti*.

3.1.5

Migliore protezione delle persone bisognose di aiuto

L'autorità di protezione degli adulti deve intervenire se gli interessi delle persone bisognose di aiuto sono esposti a pericolo o non sono più tutelati nel quadro delle misure precauzionali personali e della rappresentanza legale (art. 368, 373, 376, 381 e 385 CC). A tal fine l'autorità di protezione degli adulti deve essere a conoscenza del bisogno di aiuto di una persona. Solo allora potrà esaminare i fatti conformemente all'articolo 446 CC.

Secondo l'articolo 443 capoverso 1 CC, chiunque può inoltre avvisare l'autorità di protezione degli adulti quando una *persona pare bisognosa di aiuto*. Le persone che, nello svolgimento di un'attività ufficiale, apprendono che una persona è bisognosa d'aiuto sono tenute ad avvisare le autorità (art. 443 cpv. 2 CC). Sono tuttavia fatte salve le disposizioni sul segreto professionale.

Nel 2019 è entrata in vigore una nuova normativa sui diritti e gli obblighi di avvisare l'autorità nel diritto della protezione dei minori (art. 314c segg. CC). Nella pratica tale normativa da una parte non ha provocato un aumento degli avvisi di pericolo e dall'altra si è rivelata di grande importanza per le persone che hanno regolarmente a che fare con minori in quanto ha aumentato la consapevolezza della loro responsabilità nel chiarire situazioni delicate. Pertanto, nel suo rapporto del 18 settembre 2020 «Impedire la violenza sulle persone anziane», il Consiglio federale ha deciso di «valutare la possibilità di estendere l'obbligo di avviso ad altre cerchie che sono regolarmente in contatto con le persone anziane nel quadro professionale, analogamente a quanto è stato fatto nell'ambito della protezione dei minori (art. 314d cpv. 1 CC)¹¹⁷». Nel corso dei lavori relativi al presente progetto e della procedura di consultazione è emerso che una tale regolamentazione è opportuna, motivo per cui viene proposta una *revisione dei diritti e degli obblighi di avviso* ispirata a quella prevista per la protezione dei minori (v. n. 3.6).

¹¹⁷ Cfr. il rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane, pag. 34.

Anche la proposta *modifica della normativa sulla procedura di ricorso contro una decisione di ricovero a scopo di assistenza* serve a migliorare la protezione delle persone bisognose di aiuto, in particolare la loro tutela giurisdizionale. La normativa sul ricovero a scopo di assistenza è oggetto di una valutazione separata che attualmente non è ancora terminata (v. n. 1.2.1). Tuttavia, accogliendo la mozione Reimann 19.4586 «Ricorsi interposti contro una decisione di ricovero a scopo di assistenza, contro una decisione di un'APMA o una decisione secondo l'articolo 439 CC. Determinare la giurisdizione territoriale competente», il Parlamento ha già chiaramente affermato che vi è necessità di intervenire in materia di competenza territoriale, in particolare per i ricorsi concernenti il ricovero a scopo di assistenza (v. n. 1.1.4.5). Con il presente progetto s'intende pertanto chiarire questo aspetto, attuando così la mozione Reimann 19.4586 (v. n. 3.5).

3.2

Configurazione più efficace del mandato precauzionale: deposito, obbligo di informarsi e convalida

3.2.1

Situazione iniziale

Secondo l'articolo 360 capoverso 1 CC, chi ha l'esercizio dei diritti civili (mandante) può costituire un mandato precauzionale incaricando una persona fisica o giuridica (mandatario) di provvedere alla cura della propria persona o dei propri interessi patrimoniali o di rappresentarlo nelle relazioni giuridiche nel caso in cui divenga incapace di discernimento. Il mandato precauzionale è costituito per atto olografo o per atto pubblico (art. 361 cpv. 1 CC).

Il mandante deve provvedere affinché, in caso di sopravvenienza dell'incapacità di discernimento, il mandato precauzionale sia portato a conoscenza dell'autorità di protezione degli adulti. A tal fine la legge prevede che il mandante possa chiedere all'ufficio dello stato civile di iscrivere nella banca dati centrale Infostar la costituzione del mandato precauzionale e il luogo in cui lo stesso è depositato (art. 361 cpv. 3 CC e 8a lett. h n. 1 dell'ordinanza del 28 aprile 2004¹¹⁸ sullo stato civile [OSC])¹¹⁹. Non è invece previsto un deposito del mandato precauzionale medesimo. L'ufficio dello stato civile non ha pertanto alcun obbligo (né alcuna competenza) di esaminare se sussiste un mandato precauzionale e se è stato validamente costituito.

Inoltre, l'articolo 363 capoverso 1 CC prevede che l'autorità di protezione degli adulti, in caso di incapacità di discernimento di una persona, deve informarsi presso l'ufficio dello stato civile per sapere se sussiste un mandato precauzionale¹²⁰. «La semplicità, l'efficienza e i costi ridotti di questa soluzione sono volti a evitare che il mandato rimanga lettera morta»¹²¹.

¹¹⁸ RS 211.112.2

¹¹⁹ Cfr. la direttiva dell'ufficio federale dello stato civile (UFSC) n. 10.22.09.01 del 1° settembre 2022, consultabile all'indirizzo: www.ufg.admin.ch > Società > Stato civile > Direttive > Mandato precauzionale

¹²⁰ Per questa informazione non è dovuto alcun emolumento (cfr. in proposito la direttiva UFSC sul mandato precauzionale, n. 5).

¹²¹ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6416.

Poiché l'eventuale iscrizione in Infostar non dice nulla quanto alla sua validità, il mandato precauzionale può avere effetto soltanto dopo essere stato verificato dall'autorità di protezione degli adulti (art. 363 cpv. 2 CC). L'APMA deve in particolare verificare se il mandato precauzionale è stato validamente costituito (p. es. quanto al rispetto delle prescrizioni formali), le condizioni per la sua efficacia (in particolare l'incapacità di discernimento) sono soddisfatte e se il mandatario è idoneo ai suoi compiti (art. 363 cpv. 2 n. 1–3 CC)¹²². Poi il mandato precauzionale deve essere accettato dal mandatario (art. 363 cpv. 3 CC). L'autorità di protezione degli adulti deve inoltre verificare la portata del mandato precauzionale: se i compiti menzionati non coprono tutte le necessità di cura e rappresentanza della persona divenuta incapace di discernimento, in determinate circostanze, sono necessarie ulteriori misure di protezione degli adulti (art. 363 cpv. 2 n. 4 CC). Nella prassi si parla di *procedura di convalida*¹²³.

Vi sono due possibilità per promuovere ulteriormente il diritto all'autodeterminazione sotto forma di misure precauzionali personali: la creazione di un servizio ufficiale di deposito in tutti i Cantoni (v. n. 3.2.2) e la rinuncia alla convalida del mandato precauzionale da parte dell'APMA (v. n. 3.2.4). Va notato che, a quanto pare, l'istituto del mandato precauzionale non è ancora molto noto al pubblico: solo poco meno della metà degli adulti in Svizzera (48 %) ne è a conoscenza. In particolare, non lo conoscono quasi il 70 per cento degli adulti nella Svizzera francese e quasi il 60 per cento di quelli nella Svizzera italiana. In totale soltanto il 12 per cento delle persone ha costituito un mandato precauzionale (Svizzera tedesca: 16 %, Svizzera francese: 5 %, Ticino: 2 %)¹²⁴.

3.2.2

Deposit del mandato precauzionale

In diversi Cantoni sussiste già un servizio presso il quale depositare contro emolumento un mandato precauzionale. Questa possibilità sussiste attualmente in 14 Cantoni della Svizzera tedesca (AG, AI, AR, BL, BS, GL, GR, NW, OW, SG, SH, TG, UR, ZH), 12 di essi hanno designato l'APMA come servizio di deposito, nel Cantone di San Gallo tale funzione è svolta dall'ufficio del registro di commercio e del notariato e nel Cantone di Basilea Campagna dall'ufficio testamenti. Anche nel Cantone di Berna alcuni Comuni offrono la possibilità di depositare il mandato precauzionale presso un apposito istituto¹²⁵. Invece, le legislazioni dei Cantoni romandi e del Cantone Ticino per ora non offrono tale possibilità.

Il diritto federale prevedrà ora la possibilità di *depositare i mandati precauzionali presso un ufficio pubblico*, come è da tempo possibile con buoni risultati per i testamenti (cfr. art. 504 e 505 CC). A tal fine, tutti i Cantoni devono essere obbligati a

¹²² Sentenza del Tribunale federale 5A_905/2015 del 1º febbraio 2016

¹²³ RENZ, FamPra.ch pag. 935

¹²⁴ Cfr. gfs-Zürich «Telefonische Omnibus-Befragung zur persönlichen Vorsorge Quantitative Befragung im Auftrag von Pro Senectute Schweiz» (sondaggio telefonico omnibus sulle misure precauzionali personali, sondaggio quantitativo su mandato di Pro Senectute Svizzera), 2021, citato in HÄFELI, n. marg. 144 e MEIER, nota a piè di pagina 613.

¹²⁵ Merkblatt Vorsorgeauftrag del 24 ottobre 2018 (promemoria sul mandato precauzionale, stato il 31.12.2019) del Cantone di Berna, Direzione dell'interno e della giustizia, servizio APMA, pag. 2.

designare (almeno) un ufficio pubblico per il deposito e la custodia del mandato precauzionale, olografo o costituito per atto pubblico (art. 361a cpv. 1 D-CC). Ogni persona avrà quindi la possibilità di depositare il mandato precauzionale presso l'ufficio pubblico competente al proprio domicilio (art. 361a cpv. 2 D-CC). Si presume che ciò contribuirà a promuovere ulteriormente la diffusione del mandato precauzionale come strumento di autodeterminazione e misura precauzionale personale. Viene così attuato il mandato secondo la mozione Dobler 19.4072 (v. n. 1.1.4.4).

La decisione sull'*ufficio pubblico idoneo per il deposito* va tuttavia lasciata ai Cantoni; non si deve necessariamente trattare della medesima autorità prevista per i testamenti. Come indicato, finora soltanto il Cantone di Basilea Campagna ha designato quale servizio di deposito dei mandati precauzionali il medesimo ufficio pubblico previsto per il deposito dei testamenti. Dodici Cantoni hanno designato l'APMA come ufficio di deposito e hanno avuto esperienze positive, in particolare per quanto riguarda l'obbligo dell'autorità di informarsi (v. n. 3.2.3).

Il deposito del mandato precauzionale presso un ufficio pubblico deve rimanere *facoltativo* e non deve costituire un *requisito di validità* del mandato precauzionale. Nell'ottica dell'autodeterminazione, l'interessato può quindi decidere liberamente se e dove depositare il mandato precauzionale: presso una persona vicina, presso il mandatario designato, presso l'estensore dell'atto pubblico o in futuro presso l'ufficio pubblico designato dal diritto cantonale. Spetta all'interessato, nell'ottica della responsabilità individuale, fare in modo che il mandato precauzionale sia reperibile. Anche per questo motivo nella legge non viene inserito un *obbligo di consegna* analogo a quello dell'articolo 556 CC¹²⁶. Inoltre, in determinate circostanze, può essere molto difficile per l'ufficio di deposito, il pubblico ufficiale ed eventuali terzi venire a conoscenza dell'incapacità di discernimento della persona interessata, soprattutto se è passato molto tempo tra la costituzione del mandato e la sopravvenienza dell'incapacità di discernimento e si è perso il contatto con la persona interessata. In relazione con la reperibilità del mandato precauzionale, l'interessato, se sposta il suo domicilio nel settore di competenza di un'altra APMA, dovrebbe depositare il mandato anche nel nuovo luogo. Queste informazioni sono di regola contenute nei promemoria allestiti dai Cantoni¹²⁷. Se il mandato precauzionale è fatto per atto pubblico, in futuro la consulenza del notaio non dovrebbe indicare soltanto la possibilità di iscrivere la costituzione del mandato in Infostar¹²⁸, ma anche quella di depositarlo presso l'ufficio pubblico designato dal Cantone e le conseguenze di un cambiamento di domicilio.

Indipendentemente dall'introduzione della possibilità di depositare il mandato precauzionale presso un ufficio pubblico, è ancora possibile *iscrivere il luogo di deposito in Infostar* (art. 361b D-CC). Questa opzione sarà mantenuta, anche se non tutte le

¹²⁶ In merito alla relativa discussione nella dottrina, cfr. RENZ, n. marg. 342.

¹²⁷ Cfr. p. es *Merkblatt Vorsorgeauftrag der KESB-Präsidenten-Vereinigung Kanton Zürich* (promemoria sul mandato precauzionale dell'associazione dei presidi APMA del Cantone di Zurigo), 27 settembre 2016, pag. 2.

¹²⁸ WOLF, pag. 13.

persone domiciliate in Svizzera sono registrate in Infostar¹²⁹¹³⁰. Si tratta di garantire la tempestiva reperibilità e disponibilità del documento concernente il mandato precauzionale in modo da concretizzare al meglio la volontà dell'interessato. Alla luce della mobilità che caratterizza la nostra epoca, non si può escludere che l'autorità competente a ricevere il deposito al momento della costituzione non sia la stessa competente al momento della convalida, tanto più che spesso può intercorrere un periodo di tempo piuttosto lungo tra i due momenti¹³¹. Anche se l'interessato ha dimenticato di depositare il mandato precauzionale al nuovo domicilio, l'APMA può per lo meno venire a conoscenza dell'esistenza di un mandato precauzionale e, se del caso, dove può essere depositato.

3.2.3

Obbligo dell'APMA di informarsi

L'introduzione della possibilità di depositare un mandato precauzionale presso un ufficio pubblico *estende l'obbligo dell'APMA di informarsi*. In futuro, essa dovrà *informarsi* dell'esistenza di un mandato precauzionale non solo presso l'ufficio dello stato civile, ma anche presso l'ufficio competente per il deposito dei mandati precauzionali al luogo di domicilio dell'interessato. L'articolo 363 capoverso 1 CC è adeguato di conseguenza. In tal modo viene attuata l'altra richiesta della mozione Dobler 19.4072 (v. n. 1.1.4.4). In questa prospettiva, la designazione dell'APMA quale luogo di deposito, come è già il caso in 12 Cantoni, è sicuramente vantaggiosa.

Secondo l'articolo 363 capoverso 1 CC, quando apprende che una persona è divenuta incapace di discernimento e *ignora se sussiste un mandato precauzionale*, l'autorità di protezione degli adulti s'informa presso l'ufficio dello stato civile. In relazione alla nuova possibilità di depositare il mandato precauzionale, la seconda condizione va stralciata. L'APMA deve sempre informarsi presso tutti i possibili interlocutori – compresi l'ufficio dello stato civile e, in futuro, l'ufficio di deposito al domicilio della persona incapace di discernimento – anche se sussiste già un mandato precauzionale formalmente valido. Soltanto così è garantito che l'APMA disponga della versione attuale del mandato precauzionale. In realtà ciò risulta già dall'obbligo generale di diligenza dell'APMA¹³², dal principio inquisitorio valido nella procedura della protezione dei minori e degli adulti (cfr. art. 446 cpv. 1 CC) nonché dal principio della sussidiarietà delle misure ufficiali di protezione degli adulti sancito dall'articolo 389 capoverso 1 numero 2 CC. Secondo gli esperti, la pratica attuale dell'APMA consiste già nel chiedere alle persone vicine se sussiste un mandato precauzionale o nel domandare informazioni a terzi, compreso l'ufficio dello stato civile, quanto all'es-

¹²⁹ Il registro dello stato civile Infostar contiene soltanto i dati sullo statuto personale e familiare dei cittadini svizzeri e degli stranieri che hanno un legame sancito dal diritto di famiglia con cittadini svizzeri o hanno registrato un fatto di stato civile in Svizzera. Chi non è registrato in Infostar e vuole far registrare il deposito del suo mandato precauzionale deve dapprima farsi registrare (art. 15a cpv. 2 lett. c OSC).

¹³⁰ Se una persona non è registrata in Infostar, la sua domanda di iscrizione del luogo di deposito del mandato precauzionale attiva una rilevazione o una rilevazione retroattiva dei suoi dati personali; nel primo caso, tale persona deve fornire i documenti o gli atti necessari (cfr. la direttiva dell'UFSC relativa al mandato precauzionale n. 2).

¹³¹ BIDERBOST, ZBGR pag. 354.

¹³² HÄFELI, n. marg. 112.

stenza di un tale mandato. Inoltre, chiunque sia in possesso di un mandato precauzionale dovrebbe consegnarlo all'APMA quando apprende che l'interessato è incapace di discernimento, anche se il diritto della protezione degli adulti non prescrive alcun obbligo in tal senso (v. n. 3.2.2)¹³³. Ciò vale in particolare anche per i mandatari che non vogliono accettare il mandato. Soltanto così l'APMA può tenere conto della volontà dell'interessato per quanto riguarda la scelta della misura e la sua attuazione (nel caso in cui il mandatario designato rinunci a esercitare la curatela)¹³⁴.

3.2.4

Convalida del mandato precauzionale

Secondo il diritto vigente, se una persona è divenuta incapace di discernimento e l'APMA dispone di un mandato precauzionale, l'APMA verifica se quest'ultimo è stato costituito validamente, se le condizioni per la sua efficacia sono soddisfatte e se il mandatario è idoneo ai suoi compiti (cfr. art. 363 cpv. 2 n. 1–3 CC)¹³⁵. Il postulato Schenker 19.3880 incarica tra l'altro il Consiglio federale di esaminare se sia possibile rinunciare alla necessità della convalida del mandato precauzionale da parte dell'APMA (v. n. 1.1.4.3).

Quanto chiesto dal postulato esprime la tensione nella protezione degli adulti tra autonomia privata, sotto forma di autodeterminazione, e il compito statale di garantire una protezione sufficiente alle persone bisognose di aiuto¹³⁶. Dall'esame richiesto risulta tuttavia che l'attuale convalida dei mandati precauzionali da parte dell'APMA va mantenuta e ciò per i seguenti motivi:

- in un primo momento la rinuncia alla convalida comporterebbe indubbiamente un rafforzamento dell'autodeterminazione nel diritto della protezione degli adulti, in particolare nella misura in cui l'idoneità del mandatario non dovrebbe più essere preventivamente esaminata dall'APMA. Concretamente, la convalida potrebbe essere ad esempio sostituita dalla constatazione da parte di un medico, su un apposito modulo, della durevole incapacità di discernimento. Di conseguenza, il previsto effetto giuridico del mandato precauzionale (olografo o documentato per atto pubblico) si realizzerebbe automaticamente. Soltanto se gli interessi del mandante fossero esposti a pericolo o non fossero più salvaguardati, l'APMA dovrebbe intervenire e prendere le misure necessarie (art. 368 cpv. 1 CC). In tal modo il diritto in materia di misure precauzionali personali sarebbe però limitato a una *legislazione per contrastare gli abusi* e il Consiglio federale reputa che ciò sarebbe insufficiente.
- nel quadro della convalida l'APMA deve anche verificare se a complemento del mandato precauzionale (privato) sono necessarie «ulteriori misure di pro-

¹³³ Una volta aperto il procedimento, l'obbligo di consegna o di trasmissione risulta dall'obbligo generale di collaborare di cui all'art. 448 cpv. 1 CC. Sussiste eventualmente anche un corrispondente obbligo contrattuale del depositario (cfr. RENZ, n. marg. 342).

¹³⁴ HÄFELI, n. marg. 114.

¹³⁵ Se vi sono dubbi sulla sua idoneità, il mandatario non può essere escluso automaticamente. Finché la questione non sarà chiarita, vanno prese le misure necessarie conformemente all'art. 368 cpv. 1 CC.

¹³⁶ RENZ, FamPra.ch, pag. 940 seg.

tezione degli adulti» (art. 363 cpv. 2 n. 4 CC). Questa verifica può ad esempio essere necessaria se tra la costituzione del mandato precauzionale e l'incapacità di discernimento è trascorso molto tempo e i compiti indicati nel mandato precauzionale non coprono tutte le necessità di cura e rappresentanza della persona divenuta incapace di discernimento. Per l'esecuzione di questi compiti l'autorità deve adottare una misura ufficiale secondo l'articolo 392 e seguenti CC ed eventualmente nominare quale curatore il mandatario o un terzo, nella misura in cui questi compiti non rientrino per legge nel potere di rappresentanza di un rappresentante legale secondo gli articoli 374, 378 e 382 capoverso 3 CC¹³⁷. Tale valutazione può e deve essere eseguita soltanto dall'APMA, ragione per cui è indispensabile anche una convalida.

In alternativa al diritto vigente o a una rinuncia alla convalida è stata esaminata la possibilità di fissare espressamente nella legge che l'APMA possa derogare al mandato precauzionale soltanto per motivi ben definiti e che l'idoneità del mandatario (art. 363 cpv. 2 n. 3 CC) possa essere negata soltanto se questi è *manifestamente inidoneo*. Tuttavia, gli esperti non ritengono necessaria una tale precisazione: secondo il messaggio sul diritto vigente, l'APMA «può derogare alla volontà del mandante soltanto se è palese che la persona designata non è in grado di assumere i suoi compiti»¹³⁸, cosa che accade già nella prassi. È vero che l'APMA deve chiarire d'ufficio l'idoneità del mandatario, ma fintanto che il mandatario è considerato idoneo, il diritto del mandante all'autodeterminazione impedisce all'APMA di intervenire anche se ci sarebbero persone più idonee¹³⁹. Tuttavia, se ravvisa dall'inizio lacune e rischi palesi legati alla scelta del mandatario, il rispetto del diritto del mandante all'autodeterminazione non impone all'APMA di accettarli perché ciò *sarebbe incompatibile con lo scopo di tutela del mandato precauzionale*¹⁴⁰.

Nella consultazione, la maggior parte dei pochi partecipanti che hanno espresso un parere sulla convalida del mandato da parte dell'APMA si è espressa a favore del suo mantenimento¹⁴¹. Secondo il Consiglio federale, la presente revisione non deve cambiare il sistema attuale della convalida del mandato precauzionale che ha peraltro dato buoni risultati nella pratica. Per quanto riguarda il mandato precauzionale e in particolare i mandatari, due altri aspetti pongono problemi nella pratica che devono essere approfonditi in seguito.

3.2.5 Potere di rappresentanza del mandatario

Per quanto riguarda il potere di rappresentanza del mandatario, occorre stabilire nella pratica se il rimando dell'articolo 365 capoverso 1 CC alle *disposizioni del CO sul mandato* comprende anche la disposizione dell'articolo 396 capoverso 3 CO, secondo

¹³⁷ VAERINI, pag. 80 seg.; HÄFELI, n. marg. 119.

¹³⁸ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6417.

¹³⁹ MEIER, n. marg. 423 con ulteriori rinvii; HÄFELI, n. marg. 118 con ulteriori rinvii; BSK ZGB I-JUNGO, art. 363 n. 25.

¹⁴⁰ BSK ZGB I-JUNGO, art. 363 n. 25.

¹⁴¹ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.1.4.

cui il mandatario necessita di una speciale autorizzazione per determinati negozi giuridici di particolare portata¹⁴².

Nei lavori preparatori questa questione non è trattata e per quanto è dato sapere il Tribunale federale finora non si è pronunciato al riguardo. Il Consiglio federale, gli esperti consultati e la dottrina dominante¹⁴³ non ritengono necessaria un'autorizzazione speciale. I compiti connessi alla cura degli interessi patrimoniali e alla rappresentanza nelle relazioni giuridiche sono disciplinati nell'articolo 360 capoverso 1 CC e questa disposizione non contiene alcuna riserva per determinati negozi. Se, nell'ambito della convalida, l'APMA giunge alla conclusione che il mandato precauzionale è valido, le condizioni della sua efficacia sono adempiute, il mandatario è idoneo per i suoi compiti e non sono necessarie ulteriori misure di protezione degli adulti (v. n. 3.2.4), non vi è alcun motivo di derogare alla volontà del mandante se le misure precauzionali scelte sono complete. Gli interessi del mandante sono sufficientemente protetti dagli articoli 365 capoversi 2 e 3 e 368 CC. Il mandatario deve informare l'APMA se i suoi interessi sono in collisione con quelli del mandante; in caso di conflitto di interessi, i poteri del mandatario decadono per legge (art. 365 cpv. 2 e 3 CC). Se gli interessi del mandante sono esposti a pericolo, l'APMA può inoltre intervenire d'ufficio o su avviso di una persona vicina e prendere le misure necessarie (art. 368 cpv. 1 D-CC).

Il Consiglio federale non ritiene quindi necessario disciplinare espressamente questo punto nella legge. Occorre tuttavia fare una distinzione per quanto riguarda la situazione del rappresentante legale secondo l'articolo 374 CC: il presente progetto estende il suo diritto legale di rappresentanza (v. n. 3.3.3) escludendo però espressamente gli atti di cui all'articolo 396 capoverso 3 CO (cfr. art. 374 cpv. 2 n. 2 D-CC).

3.2.6 Mandato precauzionale e altre procure e mandati

Un'altra questione che si pone nella pratica riguarda il rapporto tra il mandato precauzionale e le procure e i mandati che restano validi oltre l'incapacità di discernimento in virtù di una clausola di continuazione (art. 35 e 405 CO).

Il diritto della protezione degli adulti del 2013 ha lasciato sussistere la possibilità di concludere un contratto di mandato con clausola di continuazione (art. 405 cpv. 1 CO). A tal fine il mandato deve acquisire efficacia (*ex nunc*) già dalla costituzione, quando il mandante ha ancora l'esercizio dei diritti civili. Anche una procura che continua a valere oltre l'incapacità di discernimento (art. 35 cpv. 1 CO) è possibile soltanto se già valeva quando la persona che l'ha conferita disponeva della capacità di discernimento e controllo¹⁴⁴. Il fatto che l'efficacia si estenda oltre l'incapacità di discernimento del mandante comporta un certo potenziale di abuso perché ne risulta una

¹⁴² Art. 396 cpv. 3 CO: «Il mandatario abbisogna di una speciale autorizzazione per fare transazioni, accettare arbitrati, contrarre obbligazioni cambiarie, alienare o vincolare fondi e fare donazioni».

¹⁴³ WOLF, pag. 37 con ulteriori rinvii; MEIER, n. marg. 439 con ulteriori rinvii.

¹⁴⁴ RENZ, n. marg. 197; BIDERBOST, ZBGR, pag. 343.

rappresentanza che non può essere disdetta¹⁴⁵. A tutela delle persone bisognose di aiuto, l'articolo 397a CO prevede un obbligo per il mandatario di avvisare l'autorità di protezione degli adulti se il mandante è presumibilmente affetto da durevole incapacità di discernimento¹⁴⁶. L'autorità può intervenire anche dopo un avviso di pericolo (art. 443 CC). A prescindere dalla sua denominazione, un mandato con effetto *ex tunc* – ossia dalla sopravvenienza dell'incapacità di discernimento – è invece inammissibile dal 2013¹⁴⁷ e può essere validamente costituito soltanto rispettando le più severe prescrizioni formali del mandato precauzionale (cfr. art. 361 CC)¹⁴⁸.

Se, dopo la sopravvenienza dell'incapacità di discernimento del mandante, sussistono un mandato precauzionale insieme a un mandato o a una procura con clausola di continuazione, occorre chiarire il rapporto tra i due istituti giuridici. È incontestato che possono sussistere con pari diritti l'uno accanto all'altro, nella misura in cui il mandato non riguarda settori disciplinati nel mandato precauzionale¹⁴⁹. In caso di sovrapposizione di contenuto la dottrina maggioritaria ritiene che il mandatario ordinario rimanga autorizzato ad agire ma soltanto con il consenso espresso del mandatario precauzionale. Questo diritto di controllo permette inoltre al mandatario precauzionale di revocare il mandatario ordinario o di ritirargli la procura e sostituirlo¹⁵⁰. La dottrina minoritaria ritiene invece che il mandato precauzionale dovrebbe prevalere, ma che il mandatario potrebbe eventualmente concludere un nuovo contratto e trasferire alcuni compiti all'ex mandatario¹⁵¹. Entrambi questi pareri della dottrina hanno il medesimo risultato nella pratica, poiché nei due casi si applica il principio del diritto secondo cui la *lex specialis* (mandato precauzionale) prevale sulla *lex generalis* (mandato con clausola di continuazione).

Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale non ravvisa attualmente alcuna necessità di ulteriori normative legali o complementi. La migliore soluzione consisterebbe indubbiamente nell'incoraggiare gli interessati, nell'ambito dell'informazione e della consulenza sulla costituzione dei mandati precauzionali, in particolare se risultanti da un atto pubblico, a modificare le procure già esistenti i cui effetti continuerebbero dopo l'incapacità di discernimento, affinché sia chiaro che dal momento dell'incapacità di discernimento dell'interessato la rappresentanza spetta esclusivamente al mandatario precauzionale¹⁵².

¹⁴⁵ BIDERBOST, *Mélanges Breitschmid*, pag. 107: proprio in questa mancanza di controllo risiede il motivo della procura e la soluzione è quindi stata scelta consapevolmente, in quanto la procura o il mandato devono espressamente rimanere efficaci anche in caso di incapacità di discernimento e non sono stati inseriti meccanismi di controllo separati.

¹⁴⁶ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6499.

¹⁴⁷ Guida pratica COPMA, n. marg. 2.2.

¹⁴⁸ RENZ, n. marg. 197.

¹⁴⁹ MEIER, nota a piè di pag. 651; RENZ, n. marg. 199.

¹⁵⁰ MEYER, n. marg. 46. Queste opinioni della dottrina sono consultabili in MEIER, n. marg. 385.

¹⁵¹ MEIER, n. marg. 384.

¹⁵² HÄFELI, n. marg. 101.

3.3

Estensione della cerchia dei rappresentanti legali e dei loro diritti di rappresentanza

3.3.1

Situazione iniziale

Conformemente al principio di sussidiarietà (v. n. 3.1.1), se una persona divenuta incapace di discernimento non aveva adottato autonomamente misure precauzionali personali, sono previste per legge determinate misure che in alcuni casi possono far apparire inutile un intervento dell'APMA (cfr. art. 389 cpv. 1 n. 2 CC). Il diritto legale di rappresentanza secondo l'articolo 374 CC mira in particolare a garantire che le necessità fondamentali, personali e materiali, di una persona incapace di discernimento possano essere soddisfatte senza che debba intervenire l'APMA¹⁵³.

Secondo l'articolo 374 capoverso 1 CC, il coniuge o partner registrato che vive in comunione domestica con una persona che diviene incapace di discernimento o le presta di persona regolare assistenza ha per legge un diritto di rappresentanza se non sussiste un mandato precauzionale né una corrispondente curatela. Questo diritto di rappresentanza comprende, secondo l'articolo 374 capoverso 2 CC, tutti gli atti giuridici abitualmente necessari al mantenimento (n. 1), l'amministrazione ordinaria del reddito e dei rimanenti beni (n. 2) e se necessario il potere di aprire e sbrigare la corrispondenza (n. 3). Invece, per gli atti giuridici inerenti all'amministrazione straordinaria dei beni il coniuge o il partner registrato deve ottenere il consenso dell'autorità di protezione degli adulti (art. 374 cpv. 3 CC).

Nel contesto di questi diritti legali di rappresentanza nella pratica sono emerse difficoltà e quindi necessità di revisione dei seguenti punti:

- secondo il diritto vigente, il diritto di rappresentanza non vale per le convivenze di fatto. Non è possibile un'applicazione per analogia perché una tale estensione della prescrizione è stata espressamente rifiutata sia nel messaggio del Consiglio federale¹⁵⁴ sia nei dibattiti parlamentari¹⁵⁵. Una coppia di conviventi di fatto può disciplinare le relazioni reciproche soltanto in contratti e procure (v. n. 3.2.6) e prendere le necessarie misure in un mandato precauzionale¹⁵⁶. Si pone quindi la questione di un'estensione della cerchia delle persone autorizzate a esercitare la rappresentanza legale (v. n. 3.3.2);
- ciò è tanto più vero perché il diritto vigente concede già un diritto di rappresentanza al convivente di fatto in un settore importante come quello medico (cfr. art. 378 cpv. 1 n. 4 CC). L'articolo 378 CC prevede un diritto di rappresentanza per le decisioni nel settore dei trattamenti medici che sono potenzialmente più importanti degli atti giuridici quotidiani e dell'amministrazione ordinaria del reddito e dei beni¹⁵⁷. Oltre alla cerchia dei rappresentanti legali occorre pertanto esaminare anche la portata dei diritti legali di rappresentanza (v. n. 3.3.3);

¹⁵³ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6423 seg.

¹⁵⁴ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6404.

¹⁵⁵ Boll. Uff. 2008 N 1519 seg. (proposta CN Thanei).

¹⁵⁶ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6404.

¹⁵⁷ HÄFELI, n. marg. 202 con ulteriori rinvii; MEIER, nota a piè di pag. 982.

- la restrizione all’«amministrazione ordinaria del reddito e dei rimanenti beni» comporta il dovere di esaminare come un determinato atto giuridico vada considerato nel contesto generale del reddito o dei beni. Manifestamente ci sono stati, e sempre ve ne saranno, casi in cui le controparti contrattuali – soprattutto banche e assicurazioni – non sono disposte ad accettare il pertinente diritto di rappresentanza senza l’avallo di un’autorità. Occorre quindi stabilire se il diritto legale di rappresentanza debba essere esteso ad altri atti giuridici e come si possa al contempo migliorare l’accettazione di tale diritto nella pratica (v. n. 3.3.4);
- nella pratica è infine emerso che, malgrado la normativa legale apparentemente chiara, non è semplice attuare il diritto di rappresentanza. Il potere di aprire e sbrigare la corrispondenza «se necessario» è inadeguato¹⁵⁸. Infatti, soltanto dopo aver aperto la corrispondenza il partner può rendersi conto se si tratta di una fattura che va saldata entro i termini.

3.3.2

Cerchia dei rappresentanti legali: estensione al convivente di fatto

Secondo il diritto vigente il diritto di rappresentanza spetta soltanto ai coniugi e ai partner registrati. Ciò corrisponde al principio alla base dei due istituti giuridici del matrimonio e dell’unione domestica registrata¹⁵⁹, secondo cui i partner si devono reciproca assistenza (cfr. art. 159 CC e art. 12 della legge del 18 giugno 2004¹⁶⁰ sull’unione domestica registrata [LUD])¹⁶¹. Il solo fatto che una coppia sia legata da matrimonio o unione domestica registrata non giustifica però ancora la possibilità di rappresentare per legge il coniuge o il partner incapace di discernimento. Occorre inoltre che la coppia viva nella medesima economia domestica o che il convivente di fatto della persona incapace di discernimento le presti regolarmente e personalmente assistenza. Ciò garantisce che i diritti di rappresentanza siano fondati su una relazione vissuta¹⁶².

I diritti legali di rappresentanza presuppongono quindi l’esistenza di un legame stretto e una relazione vissuta. Questa condizione è adempiuta dal coniuge o dal partner registrato che vive nella stessa economia domestica della persona incapace di discernimento o che le presta regolarmente e personalmente assistenza, ad esempio se la vita comune non è possibile perché la persona incapace di discernimento deve essere assistita al di fuori dell’abitazione comune in un istituto di accoglienza o di cura. Altrettanto vale però anche per i *conviventi di fatto*, se si tratta di una comunione analoga al

¹⁵⁸ Secondo il messaggio PMA, l’espressione «se necessario» significa che il solo manifestarsi dell’incapacità di discernimento non giustifica l’apertura immediata della posta. Il partner ha la facoltà di farlo, piuttosto, se suppone in buona fede che si tratti di fatture da pagare o se, per una questione di forma, è consigliabile non aspettare troppo a lungo prima di rispondere a una lettera o a un’e-mail (FF 2006 6391, in particolare 6423).

¹⁵⁹ Dal 1° luglio 2022 – in seguito all’apertura del matrimonio alle coppie dello stesso sesso – non possono essere costituite nuove unioni domestiche registrate.

¹⁶⁰ RS 211.231

¹⁶¹ HÄFELI, n. marg. 199.

¹⁶² Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6423 seg.

matrimonio, ossia di un legame vissuto in modo analogo al matrimonio senza che la coppia sia sposata¹⁶³. Attualmente non vi è pertanto più motivo di trattare una convivenza di fatto in modo diverso dal matrimonio e dall'unione domestica registrata, a maggior ragione perché, in ambito medico, i conviventi di fatto hanno già diritto di rappresentanza (art. 378 cpv.1 n. 4 CC). Inoltre, in altri settori del diritto, il legislatore ha già tenuto conto dell'assistenza personale che si prestano reciprocamente i conviventi di fatto, anche se non sono tenuti a farlo per legge¹⁶⁴. L'articolo 374 capoverso 1 CC va quindi adeguato di conseguenza.

Il Consiglio federale rifiuta invece di estendere il diritto legale di rappresentanza ad altre persone, come proponeva un'iniziativa popolare non riuscita (v. n. 1.1.4.1). Secondo la proposta dell'iniziativa avrebbero avuto diritto legale di rappresentanza dapprima il coniuge o il partner registrato, poi i parenti di primo grado (figli e genitori), quindi i parenti di secondo grado (nipoti, nonni, sorelle e fratelli) e infine i conviventi di fatto. I parenti di primo e secondo grado diventerebbero così rappresentanti legali solo sulla base del rapporto di parentela e senza tener conto del rapporto effettivo. La conseguenza sarebbe che, in determinate circostanze, alle persone che non hanno alcun rapporto personale con l'interessato o alle persone che sono in contrasto con l'interessato verrebbe concesso un diritto di rappresentanza legale (completo). È evidente che ciò comporterebbe seri problemi nell'attuazione pratica e, di conseguenza, un aumento degli interventi dell'autorità di protezione degli adulti a causa della minaccia agli interessi della persona incapace di discernimento. Inoltre, in molti casi una tale estensione dei diritti di rappresentanza avrebbe obbligato l'interessato a revocare tali diritti mediante mandato precauzionale.

Appare dunque logico limitare il diritto legale di rappresentanza alle persone con le quali, in base alla situazione, si può affermare che l'interessato abbia uno stretto legame e una relazione vissuta. Inoltre, l'interessato può sempre designare altre persone come rappresentanti mediante mandato precauzionale o procura.

3.3.3

Precisazione della portata del diritto di rappresentanza

Il postulato Schenker 19.3880 incarica inoltre il Consiglio federale di «esaminare e illustrare in un rapporto le possibilità e l'opportunità di potenziare [...] la rappresentanza legale da parte del coniuge o del partner registrato secondo gli articoli 374 e seguenti CC. Tale potenziamento va conseguito rinunciando [...] alla necessità del consenso [dell'APMA] per gli atti giuridici del coniuge o del partner registrato nel quadro dell'amministrazione straordinaria dei beni secondo l'articolo 374 capoverso 3 CC» (v. n. 1.1.4.3).

Nella pratica è emerso che l'articolo 374 CC non può essere attuato in modo semplice, in particolare per quanto concerne il rapporto tra il capoverso 2 numero 2 e il capo-

¹⁶³ Per i criteri determinanti secondo la giurisprudenza del Tribunale federale cfr. il rapporto, consultabile in francese e tedesco, «État des lieux sur le concubinage en droit actuel – Un PACS pour la Suisse?» del 30 marzo 2022, n. 4.2, pag. 12.

¹⁶⁴ Cfr. il rapporto, consultabile in francese e tedesco, «État des lieux sur le concubinage en droit actuel – Un PACS pour la Suisse? » del 30 marzo 2022, n. 4.3.2.2, pag. 14.

verso 3. Il fatto che per gli atti giuridici inerenti all'amministrazione straordinaria dei beni si debba ottenere il consenso dell'APMA (cpv. 3) suscita l'incomprensione di molti interessati ed è rifiutato come un'ingerenza ingiustificata dell'autorità¹⁶⁵. La restrizione del diritto di rappresentanza all'«amministrazione ordinaria del reddito e dei rimanenti beni» (cpv. 2 n. 2) comporta inoltre il dovere di esaminare come un determinato atto giuridico vada considerato nel contesto generale del reddito o dei beni. Nella pratica ciò ha per conseguenza che le controparti contrattuali – ad esempio le banche o le assicurazioni – non sono disposte ad accettare il rapporto di rappresentanza se non è stato constatato da un'autorità di protezione degli adulti e richiedono sistematicamente la conferma del diritto di rappresentanza di cui all'articolo 376 capoverso 1 CC. Da un lato ciò relativizza fortemente il diritto di rappresentanza e dall'altro comporta un grande onere per l'autorità di protezione degli adulti.

Un'estensione del diritto legale di rappresentanza all'amministrazione straordinaria del patrimonio senza qualsivoglia restrizione o controllo non è però auspicabile. A differenza del mandatario precauzionale, il rappresentante legale non è designato come amministratore dei beni dalla persona divenuta incapace di discernimento. Tuttavia, è difficile stabilire se un atto giuridico vada considerato di ordinaria o di straordinaria amministrazione. Come soluzione di compromesso il Consiglio federale propone quindi di rinunciare in futuro alla distinzione tra gestione patrimoniale ordinaria e straordinaria (cfr. art. 374 cpv. 2 e v. n. 2 D-CC). Al contempo, intende però limitare espressamente il diritto di rappresentanza escludendone gli atti di cui all'articolo 396 capoverso 3 CO. In futuro il rappresentante legale dovrà comunque disporre di una particolare autorizzazione dell'APMA per fare transazioni, accettare arbitrati, contrarre obbligazioni cambierie, alienare o vincolare fondi e fare donazioni. I regali d'uso, ad esempio regali di Natale o di compleanno, continueranno invece a essere ammessi senza il consenso dell'autorità di protezione degli adulti (cfr. anche art. 240 cpv. 2 CO). Per distinguere le donazioni dai regali d'uso, ci si può riferire alla dottrina e alla giurisprudenza relative all'articolo 412 capoverso 1 CC: la consuetudine si basa sulle circostanze e sulla presunta volontà della persona incapace di discernimento¹⁶⁶. Per altri diritti di rappresentanza, ad esempio per la vendita di beni immobili, i coniugi e i partner possono nominarsi a vicenda mandatari precauzionali in virtù del diritto all'autodeterminazione (v. n. 3.2).

3.3.4

Interventi limitati dell'APMA

Secondo il diritto vigente i terzi che nutrono dubbi sull'esistenza del diritto di rappresentanza possono rivolgersi all'APMA (cfr. art. 376 cpv. 1 CC: «se sussistono dubbi sull'adempimento delle condizioni per la rappresentanza, [...]»). L'APMA chiarisce i requisiti legali e consegna al rappresentante autorizzato un documento che ne attesta

¹⁶⁵ HÄFELI, n. marg. 214.

¹⁶⁶ BK–HÄFELI, art. 412 CC n. 29; BSK ZGB I-AFFOLTER, art. 412 n. 5 segg.; CR CC I-MERMINOD/STOUDMANN, art. 412 n. 10 segg.

i poteri in modo che possa legittimarsi nei confronti di terzi¹⁶⁷. Nella pratica ciò ha avuto per conseguenza che le banche, gli uffici delle contribuzioni, gli uffici dell'AVS/AI richiedono sistematicamente (soprattutto per motivi di responsabilità) un'attestazione ufficiale del diritto di rappresentanza. In questo contesto, nell'agosto 2019 si è svolto uno scambio tra la COPMA e SwissBanking da cui è risultato che una rinuncia generale alla possibilità di chiedere all'APMA un attestato dei poteri di rappresentanza va esclusa per motivi di sicurezza nelle relazioni giuridiche. In considerazione della proposta di modifica dell'articolo 374 capoversi 2 e 3 CC (v. n. 3.3.3) la soglia dell'intervento dell'autorità sarà tuttavia innalzata.

In futuro, i partner contrattuali potranno di regola rinunciare a un tale attestato perché potranno fare affidamento su una rappresentanza già in essere per molti atti, ad esempio per la riscossione della rendita AVS. Se teme che gli interessi di una persona incapace di discernimento siano esposti a pericolo in una situazione concreta, una parte contrattuale può naturalmente avvisare l'autorità di protezione degli adulti (art. 443 CC). A questo proposito, va precisato che in futuro anche gli impiegati delle banche e i titolari di altri segreti protetti dalla legge avranno il *diritto di avvisare* le autorità (cfr. art. 443 cpv. 2 D-CC); a determinate condizioni, sono anche *obbligati ad avvisarle* (cfr. art. 397a CO). Dopo aver ricevuto l'avviso di pericolo l'autorità deve esaminare d'ufficio le condizioni della rappresentanza (art. 446 CC). Se giunge alla conclusione che le condizioni per la rappresentanza sono adempiute, potrà consegnare al rappresentante un documento che ne attesta i poteri (art. 376 cpv. 2 n. 1 D-CC).

3.4 Migliore coinvolgimento delle persone vicine

3.4.1 Nozione della persona vicina nel diritto della protezione dei minori e degli adulti

3.4.1.1 Situazione iniziale

Conformemente al principio di sussidiarietà, il diritto della protezione dei minori e degli adulti considera di regola prioritario il sostegno della famiglia e di altre persone vicine rispetto alle misure statali (v. n. 3.1.1). I familiari e le persone vicine conoscono meglio la situazione personale dell'interessato ed è quindi evidente che questa relazione di vicinanza e queste conoscenze vadano impiegate e considerate nell'ambito della decisione su una possibile misura statale¹⁶⁸.

Nella legge non vi è alcuna definizione della nozione di persona vicina. Dai lavori preparatori per la nuova normativa sulla protezione dei minori e degli adulti risulta tuttavia che «si tratta di una persona che conosce bene l'interessato e che, grazie alle sue qualità e ai rapporti regolari che intrattiene con lui, sembra adatta a rappresentare

¹⁶⁷ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6425. La COPMA ha elaborato un modello per tale attestazione consultabile in francese e tedesco all'indirizzo: [> Documentation > Recommandations > Attestation pouvoir de représentation \(art. 374 CC\).](http://www.copma.ch)

¹⁶⁸ Il messaggio PMA del 2006 fa quindi riferimento in diversi punti all'importanza delle persone vicine e il legislatore le menziona in diverse disposizioni, cfr. in proposito il compendio nella perizia Fankhauser, all. I.

i suoi interessi. L'esistenza di un rapporto giuridico tra le due parti non è tuttavia necessaria; è determinante piuttosto il legame di fatto. [...] Persone vicine all'interessato possono essere i genitori, i figli, altre persone legate strettamente da parentela o amicizia, il partner, ma anche il curatore, il medico, l'assistente sociale, il sacerdote o altri che si sono occupati dell'interessato»¹⁶⁹.

Anche se la mancanza di una definizione legale in molti casi non dovrebbe essere problematica, poiché nella pratica si capisce chiaramente se una persona va considerata vicina o no, questa mancanza indebolisce la posizione dell'interessato. In considerazione del gran numero di diritti che ne derivano, il Consiglio federale ritiene che una definizione legale della nozione di persona vicina nel diritto della protezione degli adulti potrebbe rafforzare la posizione di queste persone e quindi anche quella dell'interessato medesimo (v. n. 3.4.1.4).

3.4.1.2 Nozione di persona vicina nel diritto civile e nella giurisprudenza del Tribunale federale

Le persone vicine sono già menzionate in diversi punti del vigente *diritto della protezione degli adulti*. Nella maggior parte dei casi sono loro concessi diritti di presentare domande e reclami a fini di controllo e di tutela dell'interessato¹⁷⁰. Al di fuori del diritto della protezione dei minori e degli adulti, il CC utilizza la nozione di «persona vicina» nell'articolo 89a capoverso 6 numero 8 e capoverso 7 numero 5 (*fondazioni di previdenza a favore del personale*) che rimanda alla legge federale del 25 giugno 1982¹⁷¹ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LAVS) e nell'articolo 260a capoverso 2 (*contestazione del riconoscimento del figlio*). Gli articoli 125 capoverso 3 numero 3 (*obbligo di mantenimento dopo il divorzio*) e 477 numero 1 (*diseredazione*) usano l'espressione «persona a lui intimamente legata»¹⁷².

Nelle disposizioni generali sul *diritto contrattuale*, all'articolo 30 capoverso 1, il CO usa la nozione di «persona a lei intimamente legata»; la nozione di persona vicina non è invece utilizzata nel CO. Il Codice di procedura civile (CPC)¹⁷³ usa le espressioni «persona a lei vicina»/«persona a lui vicina» nell'ambito della procedura probatoria e contiene un elenco di relazioni personali che sono considerate tali (cfr. art. 165 in combinato disposto con gli art. 163 e 166 CPC). Diversamente dal diritto della protezione dei minori e degli adulti (v. n. 3.4.1.1), il CPC parte dalla presunzione inconfondibile che le relazioni in questione fondano un rapporto di vicinanza. Non è prevista una verifica nel singolo caso per stabilire se la persona che rifiuta di collaborare si trova effettivamente in una relazione vissuta con l'altra persona. La nozione è quindi concepita in modo diverso nel diritto processuale civile e nel diritto della protezione

¹⁶⁹ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6471.

¹⁷⁰ Cfr. la perizia Fankhauser, n. marg. 9 e all. I.

171 RS 831.40

¹⁷² La versione francese rende «persona vicina» e «congiunto» con «proche». Nella versione tedesca di regola «persona vicina» è resa con «nahestehende Person» e «persona intimamente legata», con «nahe verbundene Person».

173 RS 272

dei minori e degli adulti in cui la presunzione di vicinanza fondata sulla parentela è confutabile.

La nozione di persona vicina risulta quindi dallo specifico contesto del diritto della protezione dei minori e degli adulti. Il suo significato va stabilito in modo *autonomo* nel diritto della protezione dei minori e degli adulti in cui, diversamente dal diritto processuale civile, non ci si basa sulla relazione formale con l'interessato (p. es. matrimonio o parentela) ma sull'effettivo rapporto di vicinanza. L'autorità di applicazione del diritto deve esaminare il caso concreto e decidere se una persona è considerata come vicina ai sensi della legge. A tal fine occorre basarsi sulla *giurisprudenza del Tribunale federale* in merito all'articolo 397d capoverso 1 vCC¹⁷⁴ e all'articolo 450 capoverso 2 numero 2 CC.

Prima del 2013, il Tribunale federale faceva rientrare nella nozione le *persone* che conoscono bene l'interessato per parentela o amicizia o per la loro funzione o attività professionale (medico, assistente sociale, prete o pastore ecc.) e sono pertanto idonei a salvaguardarne gli interessi¹⁷⁵. In questo senso una persona vicina può essere anche l'amico fidato così come l'insegnante, il pastore, il medico, lo psicologo, l'animatore giovanile o l'assistente sociale se ha stretti contatti professionali con la persona internata¹⁷⁶. Questi principi sono stati ulteriormente precisati dopo il 2013 nella giurisprudenza sull'*articolo 450 CC*: con il termine «vicino» si indica una persona che ha con l'interessato una relazione, accettata da quest'ultimo, contrassegnata dalla conoscenza diretta della sua personalità e dalla responsabilità per il suo stato di salute, ossia una persona che a terzi pare idonea a salvaguardare gli interessi dell'interessato. Questa relazione o i suoi requisiti ossia (1) la conoscenza diretta della personalità dell'interessato, (2) l'accettazione da parte dell'interessato e (3) la responsabilità per lo stato di salute dell'interessato – devono essere verosimili. Possono essere persone vicine anche i genitori, i figli e altre persone legate all'interessato da parentela o amicizia. Se il terzo è un parente (prossimo) e/o una persona che vive nella stessa economia domestica, la giurisprudenza gli riconosce regolarmente – quasi nel senso di una presunzione di fatto – la qualità di persona vicina e quindi di persona idonea a salvaguardare gli interessi dell'interessato¹⁷⁷. In altri termini: per i parenti prossimi la qualità di persona vicina è presunta, ma questa presunzione è confutabile. Per le altre persone devono invece essere rese verosimili le condizioni per riconoscere loro la qualità di persona vicina¹⁷⁸.

¹⁷⁴ L'art. 397d cpv. 1 vCC recitava: «*La persona interessata oppure una persona a lei prossima può adire per scritto il giudice, entro dieci giorni dalla notificazione della decisione.*»

¹⁷⁵ DTF 137 III 67 consid. 3.4.1

¹⁷⁶ DTF 122 I 18, consid. 2c/bb.

¹⁷⁷ Sentenza del Tribunale federale 5A_112/2015 del 7 dicembre 2015, consid. 2.5.1.2. Una sintesi della giurisprudenza sulle «persone vicine» è consultabile in BSK ZGB I – DROESE, art. 450 n. 31d segg.

¹⁷⁸ MEIER, n. marg. 256.

3.4.1.3

Delimitazione rispetto alla nozione di congiunti

La versione italiana del CC¹⁷⁹ – impiega la nozione di «congiunto», ad esempio in relazione all’istituzione di una curatela o al ricovero a scopo di assistenza (cfr. art. 390 cpv. 2 e 426 cpv. 2 CC), ma anche nel diritto dell’adozione (art. 268a^{quater}, titolo marginale CC) e nel diritto successorio (cfr. art. 477 n. 2 e 520 cpv. 2 CC). L’articolo 401 capoverso 2 CC menziona i «desideri dei congiunti o di altre persone vicine all’interessato». Anche il CO impiega tale nozione in diversi punti (art. 43 cpv. 1^{bis}, 47, 249 n. 2, 351, 886 cpv. 3 CO), il CPC invece no. La nozione di congiunto implica una relazione formale con l’interessato, che non può essere nettamente delimitata. Di regola si intendono i familiari: secondo l’articolo 420 CC, la nozione di congiunto utilizzata nel titolo marginale comprende il coniuge, il partner registrato, i genitori, i discendenti, i fratelli o sorelle oppure il convivente di fatto dell’interessato. Tuttavia, nell’ordinamento giuridico vi sono anche definizioni diverse come, ad esempio, nell’articolo 268a^{quater} capoverso 1 CC o nell’articolo 110 capoverso 1 del Codice penale (CP)¹⁸⁰. I numerosi impieghi della nozione indicano che non vi è una definizione generale di congiunto; si tratta di una nozione poco precisa anche dal punto di vista linguistico che deve essere definita nel contesto concreto.

3.4.1.4

Definizione legale nel diritto della protezione dei minori e degli adulti

Basandosi sulla definizione della giurisprudenza del Tribunale federale, il CC propone una definizione legale della persona vicina per il diritto della protezione dei minori e degli adulti (art. 389a D-CC). La maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha accolto favorevolmente tale proposta, in particolare perché la definizione pone al centro dell’attenzione la relazione effettivamente vissuta e non il rapporto di parentela formale¹⁸¹.

Il progetto rafforza ulteriormente la posizione delle persone vicine e sottolinea la loro importanza come risorsa per la persona bisognosa di aiuto, in particolare come potenziali curatori (v. n. 3.4.2.2 e 3.4.2.3). Tuttavia, la qualifica di persona vicina non comporta la partecipazione «automatica» al procedimento. La decisione sui diritti delle persone vicine nel procedimento rimane a discrezione dell’autorità di protezione degli adulti (v. n. 0). Ora però le persone vicine hanno la possibilità di far valere determinati diritti nel procedimento (v. n. 3.4.3.2).

Poiché la definizione legale contiene un elenco delle persone che presumibilmente hanno un legame stretto con la persona bisognosa di aiuto e che sono idonee a tutelarne gli interessi, e poiché tale elenco comprende anche i familiari (cfr. art. 389a cpv. 3 D-CC), in futuro, nel diritto della protezione dei minori e degli adulti, si potrà rinunciare alla nozione di «congiunti». Quest’ultima viene quindi eliminata o sosti-

¹⁷⁹ La versione francese rende «persona vicina» e «congiunto» con «proche». Nella versione tedesca di regola «persona vicina» è resa con «nahestehende Person» e «persona intimamente legata» con «nahe verbundene Person».

¹⁸⁰ RS 311.0

¹⁸¹ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.1.

tuita da «persona vicina» nelle pertinenti disposizioni (cfr. art. 390 cpv. 2 e 426 cpv. 2 D-CC).

3.4.2 Persone vicine come curatori

3.4.2.1 Situazione iniziale

La pratica delle APMA consiste già, in molti casi, nell'affidare inizialmente la curatela a una persona vicina¹⁸². Inoltre, di regola, la COPMA raccomanda espressamente all'APMA di svolgere, nell'ambito dei suoi accertamenti, un primo colloquio con tutta la famiglia, ossia non soltanto con l'interessato ma anche con le persone considerate per la curatela¹⁸³. Il diritto vigente non prevede tuttavia alcun obbligo legale di esaminare se una persona vicina potrebbe essere nominata curatore. Secondo l'articolo 401 capoverso 1 CC, se l'interessato propone quale curatore una persona di sua fiducia¹⁸⁴, l'APMA deve acconsentire a tale richiesta, sempre che la persona proposta sia idonea e disposta ad assumere la curatela. Per quanto possibile, l'autorità di protezione degli adulti tiene inoltre conto dei desideri dei congiunti o di altre persone vicine all'interessato (art. 401 cpv. 2 CC).

Dai dati di Ecoplan (v. n. 1.1.5.2) risulta che nella protezione degli adulti i curatori privati si occupano del 37 per cento dei mandati, mentre i curatori professionali e quelli specializzati del 63 per cento dei mandati. Tra i curatori privati si possono distinguere le persone vicine appartenenti all'ambiente dell'interessato (66 %) e le persone che svolgono il mandato a titolo volontario (34 %). Le persone vicine possono ulteriormente essere distinte in base alla relazione che hanno con l'interessato. Nella protezione degli adulti sono i genitori ad essere più frequentemente nominati curatori (39 %), seguiti dai figli (28 %) e dai fratelli e sorelle (14 %). Nell'11 per cento dei casi si ricorre ad altre persone dell'ambiente sociale¹⁸⁵. Per i casi complessi in cui il tipo e la portata dei compiti presuppongono conoscenze specialistiche e vi è un importante bisogno di assistenza e cure, sono di regola nominati dei curatori professionali¹⁸⁶.

¹⁸² ZK-MEIER, art. 401 CC n. 3.

¹⁸³ Il promemoria e le raccomandazioni della COPMA del novembre 2016 sono consultabili in francese e tedesco all'indirizzo: [> Documentation > Recommandations > La curatelle confiée à des proches – critères de mise en œuvre de l'art. 420 CC.](http://www.copma.ch)

¹⁸⁴ Sulla nozione di persona di fiducia cfr. BSK ZGB II-RUTH E. REUSSER, art. 401 n. 11: l'interessato è libero di decidere a chi accordare la sua fiducia. [...] Si può trattare di un congiunto o di una persona della sua cerchia di amici o di persone vicine o di un conoscente, può però anche essere designato un determinato curatore professionale come persona di fiducia. [...]. Non occorre che già esista un'autentica relazione di fiducia.

¹⁸⁵ Studio Ecoplan, pag. 12 seg.

¹⁸⁶ ZK-MEIER, art. 401 CC n. 8.

3.4.2.2

Obbligo dell'APMA di esaminare la possibilità di nominare curatore una persona vicina o un altro curatore privato

Quale curatore può essere nominata una persona fisica che sia idonea, dal profilo personale e delle competenze, ad adempiere i compiti previsti, disponga del tempo necessario e svolga personalmente i suoi compiti (art. 400 cpv. 1 CC). Nella pratica si distinguono curatori privati, curatori professionali e curatori specializzati¹⁸⁷. I curatori privati possono essere persone vicine (familiari, amici o conoscenti) o persone che si mettono a disposizione nell'ottica di un impegno sociale (senza conoscere l'interessato prima del mandato). Da più parti è già stato chiesto di introdurre un obbligo per l'APMA di esaminare in via di principio la possibilità di nominare un curatore privato:

- nel suo rapporto breve del 23 gennaio 2019 per l'anno 2018, il KESCHA ha formulato una raccomandazione sulla nomina dei curatori: per consolidare la posizione dell'interessato e alla luce del principio di sussidiarietà (curatori privati invece che statali) l'autorità di protezione degli adulti dovrebbe essere obbligata per legge a esaminare, in ogni singolo caso, la possibilità di nominare un curatore privato¹⁸⁸;
- il postulato Schneider Schüttel 19.3067 (v. n. 1.1.4.2) ha ripreso questa idea e ha formulato il seguente mandato d'esame: «anche se questo principio risulta già, perlomeno a grandi linee, dal vigente testo di legge, sarebbe molto utile un chiarimento, istruendo esplicitamente le autorità a esaminare le possibilità di ricorrere a un curatore privato prima di fare capo a un curatore professionale»;

Il Consiglio federale condivide il parere che l'introduzione di un corrispondente obbligo legale di esame per l'APMA sia l'approccio migliore per tener conto al meglio delle necessità dell'interessato in relazione alla nomina del curatore. L'articolo 400 CC deve essere completato di conseguenza (cfr. art. 400 cpv. 1^{bis} D-CC).

Di regola, l'APMA esaminerà anzitutto, come già fa attualmente, se una persona vicina può assumere la curatela. Per sostenere l'APMA in questa decisione, il 29 novembre 2024 la COPMA ha emanato raccomandazioni per la nomina del curatore idoneo¹⁸⁹. Se nessuna persona vicina è disponibile e idonea ad assumere questo compito (p. es. a causa di un conflitto di interessi o della complessità della situazione patrimoniale), l'APMA deve esaminare se un altro curatore privato potrebbe assumere il mandato (cfr. art. 400 cpv. 1^{bis} D-CC). Pertanto, la nuova disposizione deve offrire la possibilità di promuovere ulteriormente il potenziale di altre persone (p. es. i pensionati) come curatori. Secondo lo studio di Ecoplan circa tre quarti delle APMA che hanno partecipato al sondaggio dispongono di un pool di curatori privati (PriBe-Pool)

¹⁸⁷ DTF 146 V 139 consid. 4. Per le definizioni, si vedano le raccomandazioni COPMA 2024, n. 2.

¹⁸⁸ Consultabile in tedesco all'indirizzo: [> Medien > Wissenschaftliche Auswertung > KESCHA im Jahr 2018: Kurzbericht, raccomandazione n. 3.](http://www.kescha.ch)

¹⁸⁹ Consultabili in francese e tedesco all'indirizzo: [> Documentation > Recommandations > Nomination du curateur approprié.](http://www.copma.ch)

disposti a eseguire singoli mandati¹⁹⁰. I curatori privati sono quindi già oggi un importante pilastro del sistema, almeno nella protezione degli adulti¹⁹¹.

Come osservato in sede di consultazione, qui è necessario distinguere chiaramente tra protezione degli adulti e protezione dei minori. Nella protezione dei minori, le persone vicine o i curatori privati sono l'eccezione, perché l'assunzione di una curatela di minori richiede chiaramente una formazione specifica. Come precisato anche nelle raccomandazioni della COPMA del 2024, nella protezione dei minori è prioritaria la nomina di curatori specializzati e curatori professionali¹⁹².

Come emerge dalle sue raccomandazioni del 18 giugno 2021 sull'organizzazione dei servizi dei curatori professionali, anche la COPMA è favorevole a promuovere i curatori privati nell'ambito della protezione degli adulti: soprattutto visto l'andamento demografico della popolazione (p. es. crescita del numero di persone anziane) è prevedibile che l'APMA adotterà un numero crescente di misure di protezione degli adulti. Di conseguenza, l'onere per la gestione delle curatele aumenterà. I curatori professionali dovrebbero dunque limitarsi a mandati complessi, mentre i mandati semplici potrebbero essere svolti da curatori privati¹⁹³. Oltre a reperire e nominare persone vicine o altri privati come curatori è però particolarmente importante anche sostenere e seguire tali persone nell'esecuzione del mandato, ad esempio mediante colloqui di consulenza individuali o con formazioni e formazioni continue¹⁹⁴. A tal fine, diversi Cantoni hanno istituito un servizio specializzato per curatori privati¹⁹⁵ e per sostenere tale servizio, nel febbraio 2025 la COPMA ha pubblicato una nuova versione del manuale per curatori privati¹⁹⁶.

Occorre infine rilevare che anche la *condivisione della curatela tra un curatore privato e un curatore professionale*, ciascuno con compiti ben definiti (p. es. soltanto per gli aspetti finanziari o l'assistenza personale), può essere una soluzione per salvaguardare al meglio le necessità dell'interessato (cfr. art. 402 D-CC)¹⁹⁷.

Anche se non sono nominate curatore, le persone vicine hanno comunque la possibilità di impegnarsi a favore della persona bisognosa di aiuto. Nella pratica non è raro che il curatore le coinvolga nello svolgimento del mandato. Il disegno intende ora prevedere espressamente tale possibilità nella legge (cfr. art. 406 cpv. 3 D-CC).

L'interessato ha inoltre già oggi la possibilità di proporre quale curatore una persona di sua fiducia (art. 401 cpv. 1 CC) e, secondo il disegno, ora può anche formulare e depositare questa proposta in anticipo, come nel caso di un mandato precauzionale (cfr. art. 401a D-CC).

¹⁹⁰ Studio Ecoplan, pag. 12.

¹⁹¹ Cfr. p. es. per il Cantone di Berna: Ecoplan, Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Schlussbericht vom 9. Januar 2018 (valutazione dell'attuazione della legge sulla protezione dei minori e degli adulti nel Cantone di Berna, rapporto finale del 9 gennaio 2018; il documento è disponibile soltanto in tedesco), pag. 58.

¹⁹² Raccomandazioni COPMA 2024, n. 10.

¹⁹³ Raccomandazioni COPMA 2021, n. 5.1.

¹⁹⁴ Raccomandazioni COPMA 2024, n. 8.1, 8.5.

¹⁹⁵ Raccomandazioni COPMA 2024, n. 3.1, 3.2 e 8.5.1.

¹⁹⁶ Il manuale del febbraio 2025 è consultabile in francese e tedesco all'indirizzo: [> Publications > Manuel pour curateurs privés.](http://www.copma.ch)

¹⁹⁷ Raccomandazioni COPMA 2024, n. 4.5. AEBI-MÜLLER, n. 2.2.

3.4.2.3 Agevolazioni per le persone vicine nominate curatori

Iniziative parlamentari Vogler 16.428 e 16.429¹⁹⁸

Il 27 aprile 2016 l'ex consigliere nazionale Karl Vogler ha depositato due iniziative parlamentari che chiedono la revisione dell'articolo 420 CC:

- l'iniziativa parlamentare Vogler 16.428 «Articolo 420 del Codice civile. Cambiamento di paradigma». Secondo questa iniziativa l'articolo 420 CC va modificato in modo tale che le persone, in particolare i genitori e i coniugi, che sono state nominate curatori dell'interessato siano sottoposte soltanto a titolo eccezionale all'obbligo di presentare periodicamente un rapporto e i conti e, all'occorrenza, a ulteriori obblighi di cui all'articolo 420 CC;
- l'iniziativa parlamentare Vogler 16.429 Adeguamento dell'articolo 420 del Codice civile: secondo questa iniziativa l'articolo 420 CC va modificato in modo tale che l'elenco delle persone che attualmente l'autorità di protezione degli adulti può dispensare da determinati obblighi non sia più formulato in modo esaustivo.

Entrambe le commissioni degli affari giuridici hanno dato seguito alle iniziative. Alla luce del legame materiale con la revisione in corso del diritto della protezione dei minori e degli adulti, la competente commissione ha tuttavia deciso di attendere il presente progetto di revisione prima di elaborare un proprio progetto di atto normativo. Per tale motivo, il 1º ottobre 2021 il Consiglio nazionale ha prolungato il termine per elaborare un progetto di atto normativo fino alla sessione autunnale 2023.

Promemoria e raccomandazioni della COPMA

Già nel novembre 2016 la COPMA ha elaborato un promemoria e raccomandazioni sui coniugi come curatori e sui criteri per l'attuazione dell'articolo 420 CC¹⁹⁹. Basandosi su esempi di *buone pratiche* delle APMA di diverse parti del Paese nonché sulle basi legali e le recenti sentenze giudiziarie, la COPMA, in collaborazione con diversi gruppi di interesse (insieme, Pro Infirmis, procap, associazione Alzheimer Svizzera), ha elaborato criteri da applicare come standard svizzeri. Sono dapprima presentati i principi da rispettare per la nomina di coniugi come curatori, ossia in particolare la solidarietà nella famiglia e la sussidiarietà delle misure ufficiali. In seguito, è esposta la procedura da seguire fino all'adozione di una misura ufficiale. Infine, sono riportate una serie di raccomandazioni che si prefiggono di unificare la pratica e di eliminare i problemi esistenti. Nel promemoria sono trattati in modo dettagliato sia la dispensa dagli obblighi nei confronti dell'APMA sia la questione delle possibili agevolazioni concrete ed è formulata la seguente raccomandazione: prevedere di regola agevolazioni per i coniugi che lo desiderano e se le circostanze

¹⁹⁸ Le iniziative parlamentari sono consultabili al seguente indirizzo: [> Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto](http://www.parlament.ch).

¹⁹⁹ Consultabili in francese e tedesco all'indirizzo: [> Documentation > Recommandations > Curatelle confiée à des proches - critères de mise en oeuvre de l'art. 420 CC.](http://www.copma.ch)

sono semplici. L'interesse della persona sotto curatela è determinante per stabilire se e quali esenzioni o agevolazioni possono essere concesse²⁰⁰.

Rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2017

Anche il Consiglio federale si è espresso, nel rapporto del 29 marzo 2017 (v. n. 1.1.3), sulla tematica della dispensa delle persone vicine da determinati obblighi²⁰¹ rimanendo in particolare ai documenti della COPMA. Anche se si tratta soltanto di raccomandazioni non vincolanti per le singole APMA, il Consiglio federale è partito dal presupposto che queste direttive della COPMA avrebbero avuto grande influenza sulla pratica e avrebbero permesso di trovare un ampio consenso sulle future modalità di applicazione dell'articolo 420 CC²⁰².

Adeguamento dell'articolo 420 CC

La tematica rimane attuale malgrado la situazione sia migliorata dal deposito delle iniziative parlamentari e dal rapporto del Consiglio federale e nonostante la rilevazione di Ecoplan mostri che più del 90 per cento delle APMA applica in tutto o in parte le raccomandazioni della COPMA. Dall'indagine è risultato che i coniugi desiderano per lo più agevolazioni nella presentazione del rapporto e dei conti. I risultati indicano che le APMA concedono più spesso agevolazioni minori, ad esempio la presentazione di rapporti meno dettagliati, piuttosto che agevolazioni o esenzioni più generali (v. n. 1.1.5.2). Secondo il Consiglio federale, le richieste delle iniziative parlamentari rimangono quindi legittime e giustificano la modifica dell'articolo 420 CC.

In futuro, la possibilità di concedere agevolazioni ai curatori secondo l'articolo 420 CC deve pertanto essere applicata a tutte le curatele se il curatore è una persona vicina conformemente all'articolo 398a D-CC. Non si può tuttavia (più) trattare di una «dispensa» totale la cui conseguenza sarebbe che le autorità continuerebbero a essere responsabili secondo l'articolo 454 CC senza avere praticamente alcun controllo sull'esecuzione del mandato. In alcuni casi l'agevolazione degli obblighi può essere assolutamente nell'interesse dell'interessato, ma in altre situazioni può essere controproducente in particolare per prevenire gli abusi nei confronti delle persone anziane. Secondo le ricerche, gli abusi finanziari nei confronti degli anziani sono spesso commessi da coniugi²⁰³. Questo problema è stato sottolineato anche in fase di consultazione²⁰⁴. Inoltre, considerato che le persone vicine sono spesso anche i futuri eredi o i legatari della persona sotto curatela, concedere agevolazioni eccessivamente ampie comporterebbe rischi di abuso non trascurabili²⁰⁵. Una dispensa totale dall'obbligo di rendere conto all'autorità di protezione degli adulti – come previsto dall'attuale arti-

²⁰⁰ Raccomandazioni COPMA 2016, n. 3.1.

²⁰¹ Cfr. il rapporto prime esperienze DPMA, n. 5.5, pag. 57 segg.

²⁰² Cfr. il rapporto prime esperienze DPMA, n. 5.5.5, pag. 61 seg.

²⁰³ Cfr. il rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane, pag. 18 con ulteriori rinvii.

SCARDINO-MEIER, n. marg. 3 segg.

²⁰⁴ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 3.2.

²⁰⁵ SCARDINO-MEIER, n. marg. 34.

colo 420 CC²⁰⁶ – sarebbe anche in contraddizione con la CDPD (in particolare il suo art. 12 par. 4).

«Se le circostanze lo giustificano», una dispensa può quindi essere possibile al massimo per singoli atti e negozi – da definire nel caso concreto – sottoposti a consenso dell'autorità conformemente all'articolo 416 CC. Dalla consultazione è emersa la necessità di disciplinare espressamente nella legge anche la possibilità di dispensare l'interessato dall'obbligo di ottenere il consenso per gli investimenti secondo l'OABCT (cfr. art. 420 cpv. 1 D-CC).

Per il resto, possono essere concesse solo agevolazioni – per quanto riguarda l'obbligo di inventario, l'obbligo di presentare periodicamente un rapporto e i conti (cfr. art. 420 cpv. 2 D-CC). Tuttavia, anche queste agevolazioni sono possibili solo se la persona vicina, ossia il curatore, lo desidera e «se le circostanze lo giustificano». Nel singolo caso, l'APMA può ad esempio semplificare e adeguare l'obbligo di presentare un rapporto e i conti alle capacità del curatore e quindi «agevolarlo» in questo senso, soprattutto se la situazione reddituale e patrimoniale è semplice e trasparente.

Per contro, il Consiglio federale non ritiene opportuno creare categorie diverse di persone alle quali accordare un trattamento privilegiato in relazione a eventuali agevolazioni (p. es. il coniuge e i genitori) rispetto ad altre (p. es. le sorelle e fratelli, i conviventi di fatto ecc.)²⁰⁷. Per eventuali agevolazioni non è decisiva la prossimità del grado di parentela ma la concreta idoneità personale per il mandato nonché la garanzia della tutela degli interessi dell'interessato. In ogni caso l'agevolazione per determinati obblighi concessa a una persona vicina non dispensa l'APMA dal suo obbligo generale di vigilanza sui titolari dei mandati. Le disposizioni sulla responsabilità e sulla responsabilità statale diretta valgono sia per i curatori privati sia per i curatori professionali.

Diritto transitorio

Nella consultazione è stata sollevata la questione della creazione di una normativa transitoria per le *curatele esistenti con dispensa totale*. In molti casi, si tratta dell'autorità parentale protratta in virtù del diritto previgente che, dopo l'entrata in vigore, della legge sulla protezione dei minori e degli adulti il 1° gennaio 2013, è stata trasformata in curatela generale con dispensa totale (cfr. art. 14 cpv. 2, ultimo periodo tit. fin. CC). Ma le dispense totali sono state accordate anche in altri casi. Dopo l'entrata in vigore della nuova regolamentazione, molte APMA hanno trasformato le curatele secondo il diritto previgente in misure personalizzate meno invasive (cfr. art. 14 cpv. 2, secondo periodo tit. fin. CC), ma allo stesso tempo hanno concesso la dispensa totale secondo l'articolo 420 CC. Lo stesso vale per le curatele costituite dal 2013. Il Consiglio federale ritiene che tutte le curatele esistenti con dispensa totale debbano in linea di principio essere adeguate al nuovo diritto. Tuttavia, in vista dell'imminente revisione per l'abolizione della curatela generale (v. n. 2.5) è previsto un periodo di adeguamento di cinque anni (cfr. art. 14a cpv. 2 tit. fin. D-CC). Ciò dovrebbe consen-

²⁰⁶ Tuttavia, secondo lo studio Ecoplan la dispensa totale dalla presentazione dei conti dall'obbligo di inventario è richiesta di rado. Più sovente le richieste riguardano la possibilità di presentare conti e rapporti meno dettagliati. In generale, i coniugi desiderano però raramente o solo di tanto in tanto agevolazioni (n. 7.1, pag. 26 seg.).

²⁰⁷ Cfr. il rapporto prime esperienze DPMA, n. 5.5.1.2.

tire di riesaminare e adeguare le curatele generali esistenti con dispensa totale solo dopo la prossima revisione e quindi una volta sola per entrambi gli aspetti (conversione della curatela generale e adeguamento delle agevolazioni).

3.4.3 Posizione delle persone vicine nel procedimento

3.4.3.1 Situazione iniziale

Secondo il vigente diritto della protezione dei minori e degli adulti le persone vicine possono far valere determinati diritti (procedurali). Hanno in particolare il diritto legale di presentare domande: in diversi punti la legge prevede un *diritto formale di domanda* delle persone vicine (p. es. art. 368 cpv. 1, 376 cpv. 2, 381 cpv. 3, 390 cpv. 3, 399 cpv. 2 e 423 cpv. 2 CC)²⁰⁸. Se in questo contesto è depositata una domanda, il richiedente ottiene la qualità di *parte al procedimento*. La domanda di istituzione di una curatela secondo l'articolo 390 capoverso 3 CC comporta pertanto la partecipazione al procedimento; la presentazione di un avviso di pericolo secondo l'articolo 443 capoverso 1 CC, pur fondando l'istituzione della curatela, non comporta la partecipazione²⁰⁹. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il diritto generale di avvisare l'APMA che una persona ha bisogno di aiuto, non conferisce alcuna posizione procedurale formale. L'autore dell'avviso – anche se è una persona vicina – non ha diritto a essere informato dell'apertura di un procedimento, a parteciparvi o a ricevere la notificazione di una decisione materiale²¹⁰. Questa distinzione è importante in particolare perché la qualità formale di parte è connessa con un *diritto di consultare gli atti* (art. 449b CC) che, in determinate circostanze, può comprendere anche informazioni strettamente personali sull'interessato (cartella clinica, informazioni sulla situazione patrimoniale).

Il diritto vigente non concede alle persone vicine nemmeno *una pretesa* a essere coinvolte nell'accertamento dei fatti da parte delle autorità, per tale motivo è stato talora rimproverato all'APMA di non chiarire sufficientemente i fatti e di violare così l'articolo 446 capoverso 1 CC, ad esempio se rinuncia a sentire le persone vicine prima di ordinare una misura.

La situazione giuridica esposta risulta direttamente dal diritto federale, anche se la procedura è in via di principio prescritta dal diritto cantonale (art. 450f CC). Alcuni Cantoni hanno quindi concesso a terzi diritti procedurali aggiuntivi che vanno oltre le prescrizioni del diritto federale. In futuro questo non sarà più possibile perché l'articolo 449b^{bis} D-CC contiene un elenco esaustivo dei diritti che una persona vicina può far valere nel procedimento dinanzi all'autorità di protezione degli adulti.

²⁰⁸ Cfr. in proposito il compendio nella perizia Fankhauser, all. I.

²⁰⁹ Perizia Fankhauser, n. marg. 22.

²¹⁰ Sentenza del Tribunale federale 5A_750/2018 del 18 settembre 2018, consid. 5.

3.4.3.2 Diritti delle persone vicine nel procedimento

Parità di trattamento delle persone vicine a prescindere dalla formulazione concreta del loro intervento (domanda o avviso di pericolo)

La vigente distinzione tra domanda e avviso di pericolo e le conseguenti distinzioni tra i diritti delle persone vicine nel procedimento è insoddisfacente. In particolare, il fatto che sia depositato un avviso all'APMA o una domanda formale di istituzione della curatela è spesso frutto del caso e spesso la persona vicina non è consapevole che, a seconda della formulazione concreta del suo intervento, le conseguenze riguardo ai suoi diritti nel procedimento saranno molto diverse²¹¹. Secondo il Consiglio federale non vi è alcun motivo di riservare alle persone vicine un trattamento diverso a seconda del tipo e della qualificazione del loro intervento.

Tuttavia, non sarebbe una soluzione soddisfacente conferire per legge la qualità di parte a tutte le persone vicine che si rivolgono all'APMA. Un tale ampliamento della qualità di parte avrebbe come conseguenza in particolare un elevato potenziale di abuso, poiché la qualità di parte comprende in via di principio anche il diritto di consultare gli atti (art. 449b cpv. 1 CC)²¹². Occorre evitare ogni rischio che presunte persone vicine ottengano la qualità di parte soltanto per soddisfare i loro interessi. L'accesso a informazioni sensibili riguardanti la salute e la situazione patrimoniale (segreto d'affari, bancario e professionale) dell'interessato non deve essere troppo ampio.

In futuro, i diritti della persona vicina nel procedimento non saranno decisi in base alla forma del suo intervento, ma in base al suo atteggiamento nel procedimento e nei confronti della persona bisognosa di aiuto. Il Consiglio federale propone quindi due novità:

- per garantire la parità di trattamento delle persone vicine, il loro diritto di presentare una domanda formale è sostituito con il diritto di avvisare l'APMA, quando si tratta di farla intervenire, perché la persona bisognosa di aiuto è in pericolo. Le pertinenti disposizioni sono modificate di conseguenza e il termine «domanda» è sostituito con «avviso» (cfr. art. 368 cpv. 1, 376 cpv. 1, 390 cpv. 3, 381 cpv. 3 D-CC);
- l'avviso all'APMA non conferirà automaticamente alla persona vicina la qualità di parte al procedimento. Anche il solo fatto che una persona sia invitata a prendere posizione nel procedimento o sia sentita personalmente o che le sia notificata la decisione non è sufficiente per conferirle la qualità di parte²¹³. La decisione sui diritti delle persone vicine nel procedimento spetta in linea di principio all'APMA. Le persone vicine non otterranno quindi più automaticamente la qualità di parte, ma il disegno offre loro la possibilità di far valere determinati diritti – per loro importanti – nei procedimenti (cfr. art. 449b^{bis} D-CC) se l'APMA non glieli accorda spontaneamente. La posizione della persona vicina nel procedimento è così chiara per tutti, sia per i membri della

²¹¹ Riguardo alle diverse conseguenze di una domanda e di un avviso di pericolo cfr. la perizia Fankhauser, n. marg. 22 e 31.

²¹² Perizia Fankhauser, n. marg. 31.

²¹³ Cfr. la sentenza del Tribunale federale 5A_165/2019 del 16 agosto 2019, consid. 3.2

famiglia dell’interessato sia nella prospettiva di un eventuale procedimento di reclamo (cfr. art. 450 CC).

Coinvolgimento delle persone vicine nell’accertamento dei fatti

Conformemente all’articolo 446 capoverso 1 CC, l’APMA deve accettare i fatti d’ufficio: devono pertanto essere accertati tutti i fatti che possono essere rilevanti per la decisione da prendere²¹⁴. Come osserva la perizia Fankhauser, già così sussiste una base sufficiente per coinvolgere le persone vicine nell’accertamento dei fatti²¹⁵. Dal rapporto Ecoplan risulta inoltre che le APMA, quando devono accettare i fatti, se possibile consultano i congiunti, anche se non tutte lo fanno con la stessa regolarità (v. n. 1.1.5.2).

Per sottolineare l’importanza delle persone vicine nel diritto della protezione dei minori e degli adulti, secondo il Consiglio federale è però opportuno introdurre una disposizione esplicita. La legge deve pertanto prevedere espressamente che *l’APMA coinvolge le persone vicine nell’accertamento dei fatti*, sempre che nel singolo caso non vi si opponga alcun motivo (art. 446 cpv. 2^{bis} D-CC). Si tratta soprattutto di persone vicine che hanno spontaneamente avvisato l’APMA o di persone che l’interessato ha indicato come vicine. Se tale non è il caso, l’APMA deve accettare se vi sono persone vicine. Per contro, l’autorità di protezione degli adulti non è obbligata a coinvolgere imperativamente nel procedimento tutti i conoscenti e le altre persone potenzialmente vicine, nel caso in cui ritenga di aver chiarito sufficientemente i fatti. Dovrà inoltre rinunciare a coinvolgere le persone vicine anche se ciò contrasta con la volontà, un’opinione chiaramente espressa o il bene dell’interessato o anche se ciò dovesse ritardare il procedimento in modo eccessivo o cagionare costi sproporzionati. Secondo lo studio Ecoplan i motivi per non coinvolgere le persone vicine nell’accertamento dei fatti sono: i conflitti ‘all’interno della famiglia, il rifiuto da parte dell’interessato delle persone proposte, i conflitti d’interesse o la distanza geografica (v. n. 1.1.5.2).

Tuttavia, se l’APMA decide di non coinvolgere determinate persone vicine note nell’accertamento dei fatti, queste possono ora chiedere di essere coinvolte (art. 449b^{bis} D-CC). Se non è coinvolta nel procedimento, una persona vicina può far valere, con un reclamo secondo l’articolo 450 capoverso 2 numero 2 CC, che avrebbe dovuto essere coinvolta nel procedimento nell’interesse della persona interessata. A tal fine, deve esporre in quale misura il suo coinvolgimento avrebbe influito sulla decisione con ripercussioni favorevoli per l’interessato²¹⁶.

Diritti delle persone vicine nel procedimento

Come già illustrato, spetta in linea di principio all’APMA decidere in che misura informare le persone vicine in merito al procedimento o coinvolgerle nel procedimento stesso nell’interesse dell’assistito. Se l’APMA non ha dato seguito a una richiesta in tal senso, il disegno prevede un elenco di diritti che una persona vicina può far valere nel procedimento (art. 449b^{bis} D-CC). A differenza dell’avamprogetto, le persone vicine non possono presentare una domanda generale di partecipazione al procedimento

²¹⁴ Per maggiori informazioni, cfr. la perizia Fankhauser, n. marg. 13.

²¹⁵ Perizia Fankhauser, n. marg. 19.

²¹⁶ Perizia Fankhauser, n. marg. 25.

(cfr. art. 446a D-CC), ma possono far valere determinati diritti importanti (cfr. art. 449b^{bis} D-CC), in particolare il diritto di essere informate se l'autorità di protezione degli adulti ha avviato un procedimento od ordinato una misura nei confronti dell'interessato (n. 1), il diritto di essere coinvolte nell'accertamento dei fatti (n. 2), il diritto di consultare gli atti (n. 3) e il diritto di essere informate delle decisioni (n. 4). In questo modo, si tiene conto delle critiche espresse in sede di consultazione²¹⁷. Data la natura esaustiva di questo elenco, le persone vicine non possono far valere ulteriori diritti nel procedimento, ad esempio riguardanti l'emanaione di provvedimenti cautelari o la partecipazione alla scelta di un esperto e all'audizione di quest'ultimo.

3.4.3.3 Legittimazione ricorsuale nei procedimenti dinanzi al Tribunale federale

La legittimazione ricorsuale dinanzi alle autorità cantonali è formulata in modo molto ampio nel diritto vigente (art. 450 cpv. 2 CC): sono innanzitutto legittimate le persone che partecipano al procedimento, vale a dire in primo luogo le persone fisiche direttamente toccate dalla misura ufficiale in quanto bisognose di aiuto od oggetto di una misura di protezione. Nei procedimenti di protezione dei minori, di regola, si tratta anzitutto del minore medesimo e dei genitori. Se gli atti o le omissioni di un curatore sono oggetto del procedimento, anche quest'ultimo è considerato parte al procedimento²¹⁸. Oltre alle persone direttamente interessate, possono essere parti al procedimento anche altre persone secondo l'articolo 450 capoverso 2 numero 1 CC, nella misura in cui abbiano effettivamente partecipato al procedimento di prima istanza dinanzi all'APMA, vi abbiano partecipato d'ufficio o che abbiano perlomeno ricevuto la decisione dell'autorità. Tuttavia, il semplice fatto che una persona sia stata invitata a esprimersi nella procedura di prima istanza o che abbia ricevuto la decisione, non le conferisce automaticamente il diritto di ricorrere contro la decisione dell'APMA²¹⁹. Inoltre, anche le persone vicine potranno impugnare la decisione dell'APMA in virtù dell'articolo 450 capoverso 2 numero 2 CC, a condizione che facciano valere gli interessi della persona interessata e non i propri²²⁰.

Il diritto di ricorrere dinanzi al Tribunale federale è invece più limitato secondo l'articolo 76 capoverso 1 della legge del 17 giugno 2005²²¹ sul Tribunale federale (LTF). Ciò ha di regola per conseguenza di escludere le persone vicine dal ricorso al Tribunale federale²²². Secondo l'articolo 76 capoverso 1 LTF ha segnatamente diritto di interporre ricorso in materia civile chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (lett. a) ed è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa (lett. b). Il solo fatto che una persona vicina abbia partecipato come parte al procedimento cantonale non le conferisce quindi alcun in-

²¹⁷ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.3.3.

²¹⁸ Sentenza del Tribunale federale 5A_101/2023 del 9 giugno 2023, consid. 3.3.1; DELL'ORO/DE LUZE, n. 2.2 e 2.3 con ulteriori rinvii.

²¹⁹ Sentenza del Tribunale federale 5A_979/2013 del 28 marzo 2014, consid. 6.

²²⁰ Perizia Fankhauser, n. marg. 25.

²²¹ RS 173.110

²²² Perizia Fankhauser, n. marg. 28.

teresse degno di protezione a interporre ricorso. A tal fine occorre invece che la persona vicina sia particolarmente toccata dalla decisione impugnata e che dall'accoglimento del ricorso ottenga un beneficio pratico che le consente di evitare uno svantaggio economico, ideale, materiale o di altra natura connesso con la decisione impugnata. L'interesse perseguito deve pertanto essere il suo proprio. Con il ricorso in materia civile non possono essere fatti valere gli interessi di terzi²²³.

Questa normativa divergente è criticata: in analogia con l'articolo 450 capoverso 2 numero 2 CC, il corso delle istanze fino al Tribunale federale dovrebbe essere aperto anche alle persone vicine che persegono gli interessi dell'assistito²²⁴. Ciò permette di difendere gli interessi della persona in questione (spesso incapace di agire autonomamente) fino all'istanza suprema. Nell'ambito del chiarimento e del rafforzamento della posizione procedurale delle persone vicine voluto dalla presente revisione, il Consiglio federale propone quindi di creare una normativa esplicita nella LTF che, per quanto riguarda il diritto di ricorrere contro le decisioni dell'autorità di protezione degli adulti, rimandi all'articolo 450 capoverso 2 numero 2 CC (cfr. art. 76 cpv. 1^{bis} D-LTF). In tal modo, la legittimazione ricorsuale nel procedimento dinanzi al Tribunale federale viene estesa e uniformata con quella di fronte alle autorità cantonali.

3.5

Normativa legale sulla competenza territoriale dell'APMA e del giudice nell'ambito del ricovero a scopo di assistenza

351

Situazione iniziale

Nell'ambito del ricovero a scopo di assistenza, una persona che soffre di una turba psichica o di una disabilità mentale o versa in un grave stato di abbandono può essere ricoverata in un istituto idoneo se le cure o l'assistenza necessarie non possono esserle prestate altrimenti (art. 426 cpv. 1 CC). Per ordinare il ricovero è competente l'autorità di protezione degli adulti (art. 428 CC) o un medico (art. 429 CC), di regola al domicilio dell'interessato (art. 442 cpv. 1 CC). Se vi è pericolo nel ritardo, è pure competente l'autorità del luogo di dimora dell'interessato (art. 442 cpv. 2 CC).

Se nel Cantone di domicilio dell'interessato non vi è alcun istituto idoneo o non vi sono posti liberi, nelle situazioni di emergenza spesso si impongono soluzioni *inter-cantonali*. In questo caso il domicilio dell'interessato, la sede dell'autorità che ordina il ricovero e l'istituto idoneo non si trovano nello stesso Cantone. Da queste situazioni possono risultare conflitti di competenza positivi ma soprattutto negativi nei casi in cui un giudice viene adito secondo l'articolo 439 CC o per la verifica periodica secondo l'articolo 431 CC. Questi conflitti possono avere per conseguenza la limitazione o perfino la perdita della tutela giurisdizionale perché nessun tribunale e nessuna autorità si ritiene competente per territorio. Il CC non contiene disposizioni sulla competenza territoriale dell'istanza giudiziaria, in particolare in relazione alle competenze

²²³ Sentenza del Tribunale federale 5A_111/2021 del 9 giugno 2021, consid. 2.2 con ulteriori rinvii.

²²⁴ *Annot.* Perizia Fankhauser, n. marg. 31 con ulteriori rinvii; DELL'ORO/DE LUZE, n. 5.2 pag. 817–820 con ulteriori rinvii e n. 7 pag. 824.

intercantonali. Ma anche la competenza territoriale dell'APMA è oggetto di critiche puntuali in particolare quando l'istituto si trova in un altro Cantone e occorre effettuare una verifica periodica.

In questo contesto la mozione Reimann 19.4586 chiede il disciplinamento della competenza territoriale in particolare per quanto riguarda i ricorsi concernenti il ricovero a scopo di assistenza (v. n. 1.1.4.5).

3.5.2 Competenza territoriale per la decisione giudiziaria secondo l'articolo 439 CC

La competenza dell'autorità giudiziaria di reclamo nell'impugnativa della decisione di ricovero a scopo di assistenza dipende dall'autorità che ha trattato il caso. Se il ricovero a scopo di assistenza è stato ordinato dall'*autorità di protezione degli adulti* (art. 428 CC) del luogo di dimora, è competente il giudice del luogo della decisione di ricovero²²⁵. Se il *ricovero a scopo di assistenza è stato ordinato da un medico* (art. 429 CC), può essere adito il giudice competente secondo l'articolo 439 capoverso 1 numero 1 CC, fermo restando che il disciplinamento della competenza materiale spetta ai Cantoni²²⁶. Conformemente all'articolo 439 capoverso 1 CC, il giudice può essere adito anche in altri casi, segnatamente in caso di permanenza coatta disposta dall'istituto (n. 2), di rifiuto della richiesta di dimissione da parte dell'istituto (n. 3), di trattamento di una turba psichica in assenza di consenso (n. 4) e di misure restrittive della libertà di movimento (n. 5).

Il diritto vigente non contiene indicazioni sulla competenza territoriale dell'autorità giudiziaria di reclamo nei casi di cui all'articolo 439 capoverso 1 CC né regole di collisione per i conflitti di competenza intercantonalni. Secondo il messaggio PMA, nei casi di cui all'articolo 439 capoverso 1 numeri 2–5 CC è competente il giudice del luogo in cui è situato l'istituto²²⁷. Il messaggio non fornisce invece alcuna indicazione riguardo al numero 1 (decisione giudiziaria in merito a un ricovero a scopo di assistenza ordinato da un medico). In una sentenza del 2020, il Tribunale federale ha tuttavia deciso che, per la decisione sul reclamo contro un ricovero a scopo di assistenza ordinato da un medico, sul piano intercantionale è competente il giudice del luogo in cui è stato ordinato il ricovero e ciò *a prescindere dal luogo in cui il ricovero è eseguito* (luogo in cui è situato l'istituto) o in cui l'interessato è domiciliato²²⁸. Il Tribunale federale ha rifiutato la competenza nel luogo dell'istituto perché la decisione che ordina il ricovero non può essere equiparata a quella che ordina la dimissione²²⁹. È

²²⁵ DTF 146 III 377 consid. 4.3.

²²⁶ Se l'APMA è un giudice, il Cantone può dichiararla competente per la decisione giudiziaria secondo l'art. 439 CC (cfr. in proposito BSK-ZGB I, GEISER/ETZENSBERGER, art. 439, n. 28 seg.). Anche se il rimedio giuridico è diverso da quello contro le decisioni dell'autorità di protezione degli adulti, la procedura è retta per analogia dagli articoli 450 segg. CC (art. 439 cpv. 3 CC).

²²⁷ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6459.

²²⁸ DTF 146 III 377 consid. 3–6.

²²⁹ DTF 146 III 377, consid. 6.2: le basi sulle quali il medico si fonda per ordinare il ricovero a scopo di assistenza sono sostanzialmente diverse da quelle durante il soggiorno nell'istituto quando si tratta di decidere misure o di ordinare la dimissione.

pure stata rifiutata la competenza nel luogo del domicilio o della dimora dell'interessato²³⁰.

L'avamprogetto proponeva la codificazione della giurisprudenza del Tribunale federale ai fini della certezza del diritto. Precisava inoltre che la decisione giudiziaria, nei casi di cui all'articolo 439 capoverso 1 numeri 2–5 CC, è di competenza del giudice del luogo dell'istituto (cfr. art. 439 cpv. 1^{bis} AP-CP). Ciò è in linea con l'articolo 429 capoverso 3 CC, secondo cui l'istituto decide sulla dimissione in caso di un RSA ordinato dal medico, e con l'articolo 385 capoverso 1 CC, secondo cui l'interessato o una persona a lui vicina può adire per scritto in ogni tempo l'autorità di protezione degli adulti del luogo in cui ha sede l'istituto contro una misura restrittiva della libertà di movimento.

Tale proposta ha suscitato controversie in fase di consultazione. Anche coloro che hanno approvato in linea di principio la codificazione della giurisprudenza del Tribunale federale hanno sottolineato quanto sia difficile rendere una decisione giudiziaria quando il ricovero non è eseguito nel luogo in cui è stato ordinato. Di conseguenza, alcuni partecipanti hanno chiesto di inserire nella legge l'obbligo di assistenza giudiziaria tra le autorità d'appello in materia di RSA, come previsto dal diritto di procedura civile (cfr. art. 194 segg. CPC). Altri partecipanti, invocando l'onere supplementare e il rallentamento del procedimento, si sono invece detti contrari alla competenza nel luogo in cui il ricovero è stato ordinato e favorevoli alla competenza nel luogo dell'istituto, come previsto dall'articolo 439 capoverso 1 numeri 2–5 CC.

Sulla base di queste argomentazioni e di un nuovo esame, appare opportuno uniformare la regolamentazione della competenza territoriale per tutte le costellazioni di cui all'articolo 439 CC. Da un lato, l'oggetto della decisione giudiziaria secondo l'articolo 439 capoverso 1 numero 1 CC non differisce sostanzialmente da quelli di cui all'articolo 439 capoverso 1 numeri 2–5 CC: il giudice deve essenzialmente verificare se il RSA ordinato dal medico è (ancora) giustificato o se invece è appropriata la dimissione. D'altro canto, il RSA si trova al crocevia tra diritto e salute, ossia in un punto che esige decisioni rapide e una collaborazione efficiente tra gli istituti e le autorità giudiziarie. In sede di consultazione alcuni partecipanti hanno sottolineato i problemi pratici legati alle competenze territoriali diverse (sul piano geografico, linguistico e personale): in virtù dell'articolo 450e capoverso 4 CC, nei contesti intercantonalii occorrerebbe, ad esempio, condurre la persona interessata nel luogo del giudice competente oppure trasferire l'intero collegio giudicante presso il luogo dell'istituto²³¹. Di conseguenza, sembra opportuno inserire espressamente nella legge *la competenza del giudice nel luogo in cui si trova l'istituto ai fini della decisione giudiziaria relativa a un RSA* (cfr. art. 439 cpv. 1 frase introduttiva D-CC) e quindi scostarsi dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Questa proposta attua la mōzione Reimann 19.4586.

²³⁰ DTF146 III 377, consid. 6.3.2.

²³¹ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.4.2 e il parere dell'Associazione svizzera dei magistrati del 26 maggio 2023.

3.5.3

Competenza territoriale dell'APMA per la verifica periodica secondo l'articolo 431 CC

Nei casi in cui ha disposto un ricovero e nei casi in cui ha confermato un ricovero a scopo di assistenza ordinato dal medico (cfr. art. 429 cpv. 2 CC), l'APMA deve verificare periodicamente se le condizioni del ricovero a scopo di assistenza sono ancora adempiute e se l'istituto è ancora idoneo (art. 431 cpv. 1 CC).

Come per la decisione giudiziaria secondo l'articolo 439 CC, attualmente non è regolamentato chiaramente *quale APMA sia competente per territorio per la verifica periodica*. Il messaggio PMA non si è espresso su questa questione. La dottrina ritiene competente per territorio l'APMA del domicilio dell'interessato ricoverato a scopo di assistenza, ossia quella che di regola ha preso anche la decisione di ricovero²³².

Nell'avamprogetto, è stato proposto di eliminare questa ambiguità sancendo per legge la competenza territoriale dell'APMA che ha preso la decisione di ricovero, in particolare perché quest'ultima conosce meglio le circostanze che hanno portato al RSA. Questa proposta è stata criticata in fase di consultazione, perché la verifica periodica di un RSA non si basa sulle informazioni preliminari relative alla decisione di ricovero precedente, ma sulle esigenze dell'interessato al momento della verifica. Nella maggior parte dei casi, si tratta di persone che sono già state sottoposte a una misura di protezione degli adulti (p. es. una curatela) ordinata dall'APMA al loro domicilio, o di persone per le quali una siffatta misura sarà necessaria al momento della dimissione e che sarà ordinata dall'APMA al loro domicilio. L'APMA del luogo di domicilio dell'interessato è quella che conosce meglio la situazione globale, ossia i bisogni (di aiuto) dell'interessato e l'offerta di sostegno e di prestazioni al luogo del suo domicilio, il che le permette di organizzare un'adeguata soluzione successiva al ricovero. Il disegno tiene conto delle critiche espresse nel corso della consultazione e prevede quindi di inserire nella legge la *competenza per territorio dell'APMA al domicilio dell'interessato* oggetto di un RSA (cfr. art. 431 cpv. 1 D-CC).

3.6

Diritti e obblighi di avviso nella protezione degli adulti

3.6.1

Situazione iniziale

Il disciplinamento dei diritti e degli obblighi di avviso nella protezione degli adulti riguarda in particolare gli anziani, ma non soltanto loro. Come in altri Paesi, anche in Svizzera la popolazione sta invecchiando, il che ha un impatto significativo sulla diffusione delle malattie demenziali²³³. Dal rapporto del 18 settembre 2020 «Impedire la violenza sulle persone anziane», risulta che il fenomeno della violenza nei confronti delle persone anziane è ancora poco conosciuto e la sua portata difficile da definire. Secondo il rapporto, si stima che in Svizzera gli ultrasessantenni vittime di una forma

²³² BSK ZGB I-ETZENSBERGER/GEISER, art. 431 n. 7; MEIER, n. marg. 1265 e nota a piè di pagina 2331 con ulteriori rinvii.

²³³ Secondo SCARDINO-MEIER, n. marg. 1, entro il 2050, il numero di casi di demenza nel mondo è destinato a triplicarsi su scala mondiale.

di maltrattamento sono tra i 300 000 e i 500 000 l'anno. Tuttavia, le ragioni per cui gli anziani possono essere colpiti dalla violenza e dall'abbandono sono ben note: le vittime sono in uno stato di dipendenza, bisognose di aiuto e spesso deboli o isolate, e i professionisti e i congiunti assistenti possono essere sovraccaricati²³⁴.

Come riferimento prioritario per la prevenzione si può utilizzare la definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) che equipara gli *abusì sugli anziani* a maltrattamenti²³⁵ e comprende numerosi atti, comportamenti e omissioni intenzionali e non intenzionali: abusi sul piano fisico, sessuale, psicologico, emotionale, economico e materiale, abbandono, incuria, lesioni della dignità e mancanza di rispetto²³⁶.

Per lottare contro questo problema il citato rapporto illustra diverse misure di prevenzione primaria e secondaria. La prevenzione primaria consiste nel formare, sensibilizzare e informare i professionisti del settore (p. es. il personale di cura nelle case per anziani), ma anche i congiunti che si occupano delle cure e di persone non autosufficienti²³⁷. Le misure di prevenzione primaria dovrebbero agevolare il rilevamento precoce del maltrattamento (prevenzione secondaria) rendendo possibile un intervento tempestivo²³⁸. Gli avvisi all'autorità di protezione degli adulti appartengono alla prevenzione secondaria. Nella pratica sussiste manifestamente una reticenza a segnalare i casi di maltrattamenti²³⁹.

Di conseguenza il rapporto del Consiglio federale giunge alla conclusione che, per migliorare la prevenzione e la lotta contro la violenza e il maltrattamento nei confronti delle persone anziane, è necessario che gli attori competenti uniscano le loro forze. Poiché settori d'importanza capitale come la presa in carico, le cure in ambito stazionario, gli istituti di cura nonché l'assistenza e la cura a domicilio rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno di accordarsi con i Cantoni e di esaminare la necessità di un programma d'incentivazione mirato. Per quanto riguarda la sfera di competenza della Confederazione, il Consiglio federale ha dichiarato di essere disposto, in relazione al diritto di protezione degli adulti, «a valutare la possibilità di estendere l'obbligo di avviso ad altre cerchie che sono regolarmente in contatto con le persone anziane nel quadro professionale, analogamente a quanto è stato fatto nell'ambito della protezione dei minori»²⁴⁰. Poco tempo dopo è stata depositata la mozione Glanzmann-Hunkeler 21.3715 «Programma d'incentivazione per la prevenzione della violenza sugli anziani

²³⁴ Cfr. il rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane, Riassunto. SCARDINO-MEIER, n. marg. 1.

²³⁵ Definizione dell'OMS nella Dichiarazione di Toronto sulla prevenzione globale degli abusi nei confronti delle persone anziane (Toronto Declaration on the Global Prevention of Elder abuse, 2002), citata nel rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane, pag. 6: «per maltrattamento nei confronti delle persone anziane s'intende un atto, singolo o ripetuto, o la mancanza di atto appropriato, che si verifichi nell'ambito di una qualsiasi relazione ove vi sia un'aspettativa di fiducia e che possa causare danno o sofferenza a una persona anziana».

²³⁶ Cfr. il rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane, pag. 6 seg.

²³⁷ Cfr. il rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane, pagg. 24-27.

²³⁸ Cfr. il rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane, pag. 27 seg.

²³⁹ Cfr. il rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane, pag. 28.

²⁴⁰ Cfr. il rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane, pag. 34.

incentrato sull’assistenza»²⁴¹ trasmessa al Consiglio federale il 27 febbraio 2024. I lavori per l’elaborazione del programma sono in corso e l’attuazione è prevista a partire dal 2026.

3.6.2 Nuovo disciplinamento dei diritti e degli obblighi di avviso

Nell’ambito dei lavori preliminari riguardo al presente progetto è emerso che un nuovo disciplinamento è opportuno: in una società vieppiù vecchia il numero delle persone bisognose di aiuto cresce e con esso, presumibilmente, anche le situazioni di pericolo. La demenza, in particolare, aumenta il rischio di cadere vittima di abusi²⁴². Il presente progetto rafforza la posizione delle persone vicine (cfr. art. 374 [Condizioni ed estensione del diritto di rappresentanza] e 420 [Delle agevolazioni per le persone vicine all’interessato] D-CC) e limita l’intervento delle autorità di protezione degli adulti se gli interessi dell’interessato sono compromessi (p. es. art. 376 D-CC). Occorre quindi modificare le norme in materia di avviso nel diritto sulla protezione degli adulti. I diritti e gli obblighi di avviso e il principio inquisitorio (art. 446 CC) garantiscono che l’APMA sia informata del fatto che la persona bisognosa di aiuto si trova in una situazione di pericolo e che quindi possa procedere agli accertamenti necessari. La situazione di forte dipendenza degli anziani, affetti da demenza o no, dai loro congiunti fa sì che siano spesso restii ad accusare di sfruttamento i membri della famiglia o le persone di fiducia²⁴³.

È quindi importante che i gruppi di persone che si occupano regolarmente delle persone anziane assumano maggiore responsabilità affinché agli interessati e ai loro congiunti possa essere fornito il sostegno necessario. Lo scopo primario non è ordinare una misura di protezione degli adulti, ma che l’autorità di protezione degli adulti possa chiarire la situazione in modo tale da garantire gli interessi della persona bisognosa di aiuto. Ciò può comportare, in determinate circostanze, un gradito sgravio per la persona vicina.

3.6.2.1 Diritti di avviso

Le nuove disposizioni proposte (cfr. art. 443, 443a e 448 D-CC) si basano sulle corrispondenti disposizioni del diritto sulla protezione dei minori. In considerazione del principio dell’autodeterminazione, che riveste un’importanza centrale per la protezione degli adulti, e della particolare relazione di fiducia tra gli interessati e le persone tenute al segreto professionale (p. es. i medici), l’avamprogetto proponeva di limitare il diritto di avviso delle persone vincolate dal segreto professionale secondo il CP alle persone che paiono bisognose di aiuto *incapaci* di discernimento (art. 443 cpv. 2 AP-CC). Di conseguenza, nel caso di persone capaci di discernimento, l’avviso sarebbe

²⁴¹ La mozione 21.3715 è consultabile all’indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell’oggetto.

²⁴² SCARDINO-MEIER, n. marg. 1.

²⁴³ SCARDINO-MEIER, n. marg. 4.

ammesso solo con il loro consenso o previa autorizzazione della competente autorità (art. 321 n. 2 CP). La restrizione proposta ha sollevato critiche in sede di consultazione per due motivi: da un lato, perché nella pratica causerebbe delicate difficoltà di delimitazione. La capacità di discernimento va infatti valutata in relazione a una questione specifica da decidere (relatività della capacità di discernimento) e, a seconda dello stato psico-fisico dell'interessato, può variare con il tempo, essere totale, parziale o addirittura assente. La capacità di discernimento è quindi molto complessa da valutare anche per gli specialisti²⁴⁴. D'altra parte, la protezione dei minori non prevede tale restrizione, nonostante un minore potrebbe benissimo essere capace di discernimento ed essere contrario all'avviso. In linea con le richieste avanzate in fase di consultazione, il disegno rinuncia a questa restrizione: di conseguenza, l'avviso deve poter essere presentato se una persona *pare bisognosa di aiuto*. Il tenore dell'articolo 443 capoverso 2 D-CC è armonizzato con quello del capoverso 1. La stessa modifica è proposta per gli articoli 443a e 448 D-CC.

L'avviso proposto può rappresentare un'ingerenza nel diritto all'autodeterminazione informativa della persona interessata (cfr. art. 13 cpv. 2 Cost.) ed entrare in un certo rapporto di tensione con la protezione della personalità secondo il diritto civile (cfr. art. 27 segg. CC). Alla luce dell'evoluzione sociale e del riconosciuto bisogno di protezione, in particolare delle persone anziane (cfr. n. 3.6.1), risponde tuttavia a un interesse pubblico. L'ingerenza legata all'avviso del bisogno di aiuto non appare inoltre sproporzionata, poiché l'avviso non porta automaticamente a una misura di protezione. Dopo l'avviso, l'APMA valuterà piuttosto se, nel caso concreto, sia necessaria una misura di protezione o un'altra forma di sostegno. Secondo la statistica 2024 della COPMA, nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti meno della metà di tutti gli avvisi sfocia in una misura di protezione. Le offerte di sostegno volontarie e facilmente accessibili sono altrettanto frequenti²⁴⁵.

Il Consiglio federale è consapevole del fatto che la regolamentazione proposta dei *diritti di avviso delle persone tenute al segreto professionale* (art. 443 cpv. 2 D-CC) può rappresentare una certa sfida, in particolare per i medici, come sottolineato in sede di consultazione. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno espresso il timore di un'erosione del segreto professionale a detrimenti del rapporto di fiducia con il paziente, e osservato che per paura che il medico presenti un avviso determinate persone potrebbero rinunciare a chiedere aiuto (p. es. in caso di gravidanza indesiderata o di violenza domestica)²⁴⁶. La decisione sulla necessità di un avviso in singoli casi rimane comunque di competenza del medico. Questi potrà valutare i diversi interessi in gioco, ovvero la protezione della persona minacciata, la possibilità di rimediargli nel quadro della propria attività e le conseguenze di un eventuale avviso²⁴⁷. Inoltre, in virtù del principio di proporzionalità, potrà limitare il suo avviso allo stretto necessario, ad esempio alle generalità dell'interessato, per consentire all'autorità di protezione degli

²⁴⁴ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.6.2.

²⁴⁵ Comunicato stampa del 17 settembre 2025 sul numero di casi gestiti dalle APMA, consultabile in francese e tedesco all'indirizzo: www.copma.ch > Documentation > Statistiques > Année actuelle.

²⁴⁶ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.6.2.

²⁴⁷ Cfr. il messaggio sulla protezione dei minorenni, FF 2015 2751, in particolare 2774.

adulti di identificare la persona in questione, e alle informazioni che permettono al medico di concludere che sussiste un bisogno di aiuto²⁴⁸.

3.6.2.2 Obblighi di avviso

Le persone tenute al segreto professionale secondo il CP restano dispensate dall'obbligo di avviso, come nel diritto sulla protezione dei minori. Come nel vigente diritto, l'obbligo di avviso si applica alle persone che vengono a conoscenza del pericolo nello svolgimento della loro attività ufficiale (art. 443a cpv. 1 n. 2 D-CC), e ora anche alle persone che, in qualità di professionisti del settore della cura della persona «sono regolarmente in contatto con persone bisognose di aiuto» (art. 443a cpv. 1 n. 1 D-CC) e hanno quindi la possibilità concreta e la capacità professionale di valutare se sussiste una situazione di pericolo.

A differenza dell'avamprogetto, l'articolo 443a capoverso 1 numero 1 D-CC non menziona più l'ambito della cura degli interessi patrimoniali. Pertanto, le persone che sottostanno ad altri segreti protetti dalla legge, quali gli impiegati di banca, i fiduciari e i notai, non sono considerate «regolarmente in contatto con persone bisognose di aiuto». Tuttavia, per tali persone continua a valere l'obbligo di avviso secondo l'articolo 397a CO nel caso di cui il mandante sia «presumibilmente affetto da durevole incapacità di discernimento»²⁴⁹. Alla luce della riserva di cui all'articolo 321 numero 3 CP, i mandatari tenuti al segreto professionale non devono essere dispensati dall'autorità superiore o dall'autorità di vigilanza (cfr. anche art. 14 CP)²⁵⁰. Inoltre, l'obbligo di informare secondo l'articolo 397a CO prevale sul segreto bancario (art. 47 cpv. 5 della legge dell'8 novembre 1934²⁵¹ sulle banche, LBCR), limitandolo di conseguenza²⁵².

3.7 Creazione di una statistica federale sulle misure di protezione dei minori e degli adulti

La rilevazione di dati statistici riveste un'importanza centrale, soprattutto in un settore particolarmente delicato come quello della protezione dei minori e degli adulti. Attualmente la Confederazione non allestisce statistiche sulle misure di protezione dei minori e degli adulti. È la COPMA che dal 1994 raccoglie ogni anno i dati presso le APMA su incarico dei Cantoni, li elabora e li pubblica²⁵³. Dal 2013 le APMA trasmettono direttamente i loro dati alla banca dati centrale della COPMA per via elettronica. Tuttavia, visto che mancano prescrizioni di diritto federale in materia, i singoli Cantoni decidono in via di principio autonomamente se e in che misura partecipare a

²⁴⁸ OBERHOLZER, n. marg. 484.

²⁴⁹ MEIER, n. marg. 189 con ulteriori rinvii.

²⁵⁰ MEIER, nota a piè di pagina 270 con ulteriori rinvii.

²⁵¹ RS 952.0

²⁵² BSK OR I-OSEN/WEBER, art. 397a n. 2 con ulteriori rinvii.

²⁵³ www.copma.ch > Documentation > Statistiques

queste rilevazioni. Attualmente, le APMA di 25 Cantoni possono collegarsi alla banca dati centrale della COPMA. Il Cantone Ticino effettua rilevazioni proprie e trasmette i suoi dati separatamente.

Le statistiche della COPMA non riportano i procedimenti condotti dall'APMA che non sfociano in una misura (p. es. grazie al sostegno di un servizio di consulenza volontario), i ricoveri a scopo di assistenza, le regolamentazioni concernenti l'autorità parentale, la custodia o i contratti circa l'obbligo di mantenimento, gli atti o i negozi giuridici che abbisognano del consenso dell'autorità in caso di gestione patrimoniale, la convalida di mandati precauzionali²⁵⁴. Anche le misure di protezione dei minori che possono essere disposte dai tribunali civili secondo l'articolo 315a CC non vengono registrate ovunque. Alcuni Cantoni inseriscono nelle statistiche, ad esempio, l'istituzione di una curatela sul diritto di visita nel quadro di un procedimento matrimoniale o la revoca del diritto di determinare il luogo di dimora, perché la decisione giudiziaria è eseguita dall'APMA. In altri Cantoni, soprattutto in quelli romandi, questi casi non vengono invece registrati, perché la decisione giudiziaria viene comunicata direttamente al servizio per la protezione dell'infanzia e della giovinezza (*Service de protection de l'enfance et de la jeunesse*). Questa procedura non risponde più alle esigenze di una statistica federale moderna in questo settore particolarmente delicato. La statistica deve essere uniformata e ampliata per migliorare la pertinenza delle informazioni raccolte. È importante che tutti i Cantoni partecipino e adottino lo stesso sistema.

Sebbene nel parere del 16 febbraio 2022 abbia proposto di respingere la mozione Bircher 21.4634 Migliorare la rilevazione dei dati sulle misure di protezione dei minori e degli adulti a livello nazionale (v. n. 1.1.4.6), il Consiglio federale è convinto dell'utilità di una raccolta di dati a livello federale e della necessità della partecipazione della Confederazione. Ciò consentirebbe all'UST, a medio o lungo termine, di paragonare i dati raccolti con altri dati ed effettuare ulteriori valutazioni. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che, in una prima fase, è necessario chiarire ad esempio se occorre creare un nuovo sistema informatico a tal fine o se si può usare la banca dati esistente oppure il sistema di raccolta dati della COPMA. Va inoltre chiarita anche la questione dei costi o della loro assunzione. I costi per la Confederazione dipenderanno sia dalla soluzione scelta per l'attuazione sia dalla partecipazione dei Cantoni ai costi (v. pto. 5.1). Ciononostante, secondo il Consiglio federale questa statistica federale sulle misure di protezione dei minori e degli adulti può e deve essere integrata nel presente progetto (cfr. art. 441a D-CC). Ai fini dell'attuazione, tale statistica dovrà essere inserita nell'allegato 1 dell'ordinanza del 30 aprile 2025²⁵⁵ sulla statistica federale (OStatF) e il Consiglio federale disporrà le rilevazioni necessarie, che saranno effettuate conformemente alla legislazione sulla statistica federale (art. 441a cpv. 2 D-CC in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 1 della legge del 9 ottobre 1992²⁵⁶ sulla statistica federale [LStat]). All'atto di ordinare le rilevazioni, il Consiglio federale potrà determinare anche l'obbligo di collaborare dei Cantoni (art. 7 in combinato disposto con l'art. 3 LStat). L'Esecutivo definirà così i principi e le modalità delle future rilevazioni statistiche d'intesa con i Cantoni, poiché questi ultimi dovranno, come fi-

²⁵⁴ Cfr. la statistica 2023 della COPMA, in ZKE 5/2024, pag. 334–347, in particolare 336.

²⁵⁵ RS 431.011

²⁵⁶ RS 431.01

nora, fornire le basi e i dati statistici sulle misure di protezione dei minori e degli adulti.

Precisazione delle regolamentazioni sulla comunicazione e l'informazione relative a misure di protezione degli adulti

3.8.1 Situazione iniziale

Con la nuova regolamentazione del diritto di protezione dei minori e degli adulti del 2013, che ha sostituito la pubblicazione di misure di protezione degli adulti, è stata introdotta la possibilità di chiedere direttamente all'autorità di protezione degli adulti se sussiste una misura di protezione degli adulti (cfr. art. 451 cpv. 2 CC)²⁵⁷. Il 16 dicembre 2016, in adempimento dell'iniziativa parlamentare Joder 11.449 Pubblicazione di misure di protezione degli adulti, il Parlamento ha rivisto gli articoli 449c e 451 capoverso 2 CC (v. n. 1.1.4.8). Il Consiglio federale ha fissato l'entrata in vigore di tali disposizioni al 1° gennaio 2024²⁵⁸. Allo stesso tempo, ha affermato di voler rinunciare all'emanazione di un'ordinanza e dichiarato che modificherà gli articoli 449c capoverso 1 numero 2 lettera a e 451 capoverso 2 nCC nel quadro della presente revisione²⁵⁹.

3.8.2 Informazione relativa a misure di protezione degli adulti

Dopo le severe critiche all'avamprogetto di *ordinanza sull'informazione relativa a misure di protezione degli adulti* basato sull'articolo 451 capoverso 2 nCC²⁶⁰ sollevate in sede di consultazione, sono stati riesaminati la necessità di un intervento legislativo e il contenuto della prevista ordinanza. Dall'esame è emerso che l'informazione sulle misure di protezione degli adulti non pone più problemi nella pratica (v. n. 1.1.4.8), segnatamente perché la COPMA, nel maggio 2012, ha emanato raccomandazioni sulla comunicazione di informazioni relative all'esistenza e agli effetti di una misura di protezione degli adulti²⁶¹. Secondo gli esperti in materia, tali raccomandazioni sono efficaci nella pratica e garantiscono un'esecuzione uniforme. Non è quindi opportuno emanare un'ordinanza e la corrispondente disposizione deve essere nuovamente soppressa. L'articolo 451 capoverso 2 CC deve essere modificato di conseguenza (cfr. art. 451 cpv. 2 D-CC).

²⁵⁷ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6477.

²⁵⁸ RU 2023 84

²⁵⁹ Cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale del 22 febbraio 2023.

²⁶⁰ Cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale del 28 aprile 2021.

²⁶¹ [> Documentation > Recommendations.](http://www.copma.ch)

3.8.3

Situazione giuridica poco chiara per quanto riguarda gli obblighi di comunicazione

Per quanto riguarda l'articolo 449c capoverso 1 numero 2 lettera a CC, la disposizione rivista presenta invece alcune ambiguità riguardo alla portata dell'obbligo di comunicazione dell'APMA al Comune di domicilio. Secondo la dottrina, la disposizione dell'articolo 449c capoverso 1 numero 2 lettera a CC che prevede che l'autorità di protezione degli adulti informa il Comune di domicilio se «ha sottoposto una persona a curatela» è eccessiva nella sua formulazione: l'APMA non deve comunicare al Comune di domicilio tutte le curatele ordinate secondo il diritto della protezione dei minori e degli adulti, ma solo quelle generali, per motivi di protezione dei dati e perché non è necessario per l'adempimento dei compiti legali del Comune²⁶². Ciò corrisponde peraltro alla volontà del legislatore dell'epoca, secondo cui l'APMA informa il Comune di domicilio della sua decisione di sottoporre a curatela generale una persona durevolmente incapace di discernimento (art. 398 CC) o di convalidare il mandato precauzionale di una persona durevolmente incapace di discernimento (art. 363 cpv. 2 e 3 CC). Queste persone devono infatti essere cancellate dal catalogo e dal registro elettorale (art. 2 LDP)²⁶³.

Oggi, una parte della pratica e nella dottrina mette addirittura in discussione la necessità di una regolamentazione federale di tale obbligo di comunicazione, perché non è chiaro per quali compiti, a parte la tenuta del registro elettorale²⁶⁴, il Comune di domicilio abbia bisogno di tali informazioni. Inoltre, la comunicazione di informazioni sulle esistenti misure di protezione degli adulti non spetta al Comune di domicilio, ma solo all'autorità di protezione degli adulti²⁶⁵. Considerato che oggi viene messa in discussione anche l'esclusione dal diritto di voto – a livello federale²⁶⁶ – delle persone con disabilità mentale, in futuro sarebbe ipotizzabile rinunciare completamente a regolamentare un obbligo di comunicazione all'articolo 449c capoverso 1 numero 2 lettera a CC. Dopo l'adozione del rapporto del Consiglio federale «Partecipazione politica degli Svizzeri con una disabilità intellettuativa» del 25 ottobre 2023 in adempimento del postulato Carobbio Guscetti 21.3296²⁶⁷, l'11 gennaio 2024 la CIP-N ha depositato il postulato 24.3001 Esame di misure volte a migliorare la partecipazione politica dei

²⁶² BK-ROSCHE, art. 394 CC n. 255 seg.; CR CCI-CHABLOZ/COPT, art. 449c n. 19 segg; ZK-MEIER, art. 393 CC n. 61 e nota a piè di pagina 113; BSK ZGB I-MARANTA, art. 449c n. 20 segg.

²⁶³ Cfr. l'avamprogetto e il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 25 ottobre 2013, pag. 7, consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto > 11.449 > Consultazione.

²⁶⁴ Cfr. art. 2 cpv. 2 lett. b e art. 6 lett. t della legge del 23 giu. 2006 sull'armonizzazione dei registri, (LArRa, RS 431.02).

²⁶⁵ Se la domanda di informazioni è presentata a un'altra autorità (p. es. all'ufficio delle esecuzioni, all'ufficio dello stato civile o presso un'amministrazione comunale), tale autorità non può fornire alcuna informazione di cui dispone. Deve invece trasmettere la domanda alla competente autorità di protezione degli adulti (cfr. il rapporto esplicativo del 27 settembre 2019 sull'avamprogetto di ordinanza sull'informazione relativa a misure di protezione degli adulti, commento all'art. 2, pag. 5 seg.).

²⁶⁶ Per quanto riguarda gli sviluppi nei Cantoni cfr. MEIER, n. marg. 242 e nota a piè di pag. 399.

²⁶⁷ Il postulato 21.3296 e il rapporto sono consultabili all'indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto.

disabili²⁶⁸ e, il 24 ottobre 2024, la mozione 24.4266 Diritti politici per le persone con disabilità, che è stata adottata da entrambe le Camere²⁶⁹.

Infine, la comunicazione dell'APMA al Comune di domicilio non può essere giustificata dal fatto che in diversi ambiti le normative cantonalni si riferiscono a tali obblighi di comunicazione ai Comuni di domicilio. Già nel 2016 il legislatore voleva regolamentare in modo definitivo l'obbligo per l'APMA di comunicare le decisioni ad altre autorità rispetto all'ufficio dello stato civile, ritenendo che in questo ambito, il diritto federale non deve lasciare alcun margine di manovra alle soluzioni cantonalni²⁷⁰.

Durante la procedura di consultazione, tuttavia, non è stato criticato solo l'obbligo di comunicazione al Comune di domicilio, ma l'intera disposizione. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto un esame di tutti gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 449c CC, ritenendo che i punti 1 (comunicazione all'ufficio dello stato civile) e 2 (comunicazione al Comune di domicilio), che prevedono la comunicazione di tutte le curatele generali, sono incompatibili con l'attuale concezione della protezione dei dati²⁷¹.

3.8.4

Comunicazione all'ufficio dello stato civile

Secondo il Consiglio federale, alla luce del principio di proporzionalità sancito dal diritto sulla protezione dei dati (art. 6 cpv. 2 della legge federale del 25 settembre 2020²⁷² sulla protezione dei dati [LPD]), l'obbligo generale *di comunicare le decisioni all'ufficio dello stato civile* (art. 449c cpv. 1 n. 1 CC) non può più essere giustificato: le *informazioni sulle misure adottate dall'APMA* sono dati personali degni di particolare protezione secondo l'articolo 5 lettera c LPD. Il trattamento dei dati da parte degli uffici dello stato civile, in particolare l'iscrizione dei dati in questione nel registro elettronico dello stato civile Infostar, presuppone quindi, tra le altre cose, che possano essere trattati solo i dati «assolutamente necessari» per la finalità perseguita (principio di minimizzazione dei dati). Poiché la curatela generale viene comunicata direttamente agli uffici controllo abitanti del Comune di domicilio dell'interessato (art. 449c cpv. 1 n. 2 CC), il motivo che giustificava la comunicazione agli uffici dello stato civile – la tenuta dei registri elettorali nei Comuni – viene meno.

Il trattamento dei dati potrebbe quindi essere giustificato solo con l'attività stessa degli uffici dello stato civile, che consiste nell'assicurarsi che l'autore della dichiarazione sia capace di discernimento e che sia stato dato anche il consenso richiesto in singoli casi per le dichiarazioni strettamente personali di persone sottoposte a curatela gene-

²⁶⁸ Il postulato 24.3001 è consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto.

²⁶⁹ La mozione 24.4266 è consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto.

²⁷⁰ Cfr. il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 25 ottobre 2013, pag. 7, consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca > Numero dell'oggetto > 11.449 > Consultazione.

²⁷¹ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.7.1.

²⁷² RS 235.1

rale²⁷³ (riconoscimento del figlio [art. 260 CC], cambiamento di sesso nel registro dello stato civile [art. 30b cpv. 4 n. 2 e 3 CC]). La comunicazione della misura di protezione degli adulti può anche comportare il rifiuto di dichiarazioni che non possono prendere effetto nel caso di persone sottoposte a curatela generale, in particolare la dichiarazione relativa all'autorità parentale congiunta (art. 298a CC)²⁷⁴.

Ciò non giustifica l'obbligo generale imposto all'APMA di comunicare le decisioni all'ufficio dello stato civile previsto dal vigente diritto. Va tuttavia notato che in alcuni ambiti (p.es. matrimonio) anche le persone sottoposte a curatela generale possono essere capaci di discernimento (relatività della capacità di discernimento), per cui non si può dedurre sistematicamente dalla misura che la persona deve essere considerata incapace di discernimento per quanto riguarda le dichiarazioni dinanzi all'ufficio dello stato civile. Lo stesso vale anche nel caso in cui prende effetto un mandato precauzionale (art. 449c cpv. 1 n. 1 lett. c CC). L'ufficio dello stato civile deve quindi verificare la capacità di discernimento nel singolo caso e, se necessario, procedere a ulteriori accertamenti o, in virtù dell'articolo 451 capoverso 3 D-CC, chiedere all'APMA informazioni sull'esistenza di eventuali misure.

In conclusione, la trasmissione sistematica da parte dell'APMA all'ufficio dello stato civile, in virtù dell'articolo 449c capoverso 1 numero 1 CC, di informazioni sull'esistenza di misure di protezione è sproporzionata nell'ottica della protezione dei dati.

3.8.5

Comunicazione al Comune di domicilio

Le questioni che sorgono riguardo all'*obbligo di comunicazione al Comune di domicilio* (art. 449c cpv. 1 n. 2 CC) sono simili. Secondo la documentazione relativa a questa disposizione del 2016, la comunicazione è necessaria, perché il Comune di domicilio tiene il catalogo elettorale. Nell'avamprogetto dell'epoca, la comunicazione era limitata alla «curatela generale a causa di durevole incapacità di discernimento»²⁷⁵. Nel corso dei lavori successivi questa formulazione è stata modificata senza ulteriori spiegazioni. Appare quindi opportuno tornare al tenore proposto inizialmente.

In futuro, le comunicazioni dell'APMA al Comune di domicilio non riguarderanno tutte le misure che revocano o limitano l'esercizio dei diritti civili, come era ancora proposto nell'avamprogetto, ma solo la curatela generale a causa di durevole incapacità di discernimento (cfr. art. 449c cpv. 1 n. 2 lett. a D-CC) e, come è già il caso, il mandato precauzionale che ha preso effetto per una persona durevolmente incapace di discernimento (cfr. art. 449c cpv. 1 n. 2 lett. b CC). Solo in questi due casi la co-

²⁷³ I casi in cui non sussistono curatele generali, ma siffatte dichiarazioni sono esplicitamente subordinate all'approvazione dell'autorità di protezione degli adulti, dovrebbero essere piuttosto rari nella pratica.

²⁷⁴ Cfr. art. 296 cpv. 3 CC: le persone sotto curatela generale non hanno diritto all'autorità parentale.

²⁷⁵ Il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 25 ottobre 2013 è consultabile all'indirizzo: [> Attività parlamentare > Curia Vasta > Ricerca > Numero dell'oggetto > 11.449 > Consultazione](http://www.parlament.ch). Cfr. anche ZK-Meier art. 398 n. 60 segg.

municazione al Comune di domicilio è necessaria per la tenuta del catalogo elettorale e quindi proporzionata anche nell'ottica della protezione dei dati.

3.8.6 Ulteriori comunicazioni

L'obbligo di comunicazione *all'ufficio delle esecuzioni* (art. 449c cpv. 1 n. 3 CC), *all'autorità per il rilascio dei documenti d'identità* secondo la legge del 22 giugno 2001²⁷⁶ sui documenti d'identità (LDI) (art. 449c cpv. 1 n. 4 CC) e *all'ufficio del registro fondiario* (art. 449c cpv. 1 n. 5 CC) può essere mantenuto invariato, poiché prevede solo una comunicazione puntuale in situazioni ben precise.

3.9 Attuazione

La disposizione sulla creazione di una statistica federale sul diritto della protezione dei minori e degli adulti (v. n. 3.7) sarà attuata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. L'attuazione delle altre disposizioni spetta invece ai Cantoni. Per quanto riguarda l'obbligo dei Cantoni di istituire un ufficio pubblico per il deposito dei mandati precauzionali e dei desideri espressi in anticipo per scritto circa la nomina di un curatore (art. 401a D-CC), si rimanda alle spiegazioni al numero 3.2.2 e al commento al numero 4.1.

Per il rimanente, la presente revisione non crea alcun nuovo obbligo fondamentale a carico dell'APMA che richieda una riorganizzazione, anche se occorre incoraggiare la creazione di gruppi di curatori privati (v. n. 3.4.2.2).

Si parte dal presupposto e si auspica che la COPMA, nel suo ruolo centrale per l'attuazione e l'applicazione pratica del diritto della protezione dei minori e degli adulti, continui a contribuire a uniformare e armonizzare per quanto possibile la pratica sul piano nazionale.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Codice civile

Sostituzione di espressioni

La sostituzione nel testo tedesco dell'espressione «der Beistand oder die Beiständin» con «die Beiständin oder der Beistand» non ha alcuna rilevanza per il testo italiano²⁷⁷.

²⁷⁶ RS 143.1

²⁷⁷ In italiano si usa il maschile non marcato come genere non marcato inclusivo; cfr. la «Guida all'uso inclusivo della lingua italiana nei testi della Confederazione» edito dalla Cancelleria federale (2^a ed., 2023), n. 2.1.

Art. 361, titolo marginale, e cpv. 3

Titolo marginale: in considerazione della proposta di normativa legale sul deposito di mandati precauzionali in un nuovo articolo 361a D-CC (v. n. 3.2.2 e il commento alla rispettiva disposizione) e dell'introduzione di un articolo separato sull'iscrizione nel registro dello stato civile (Infostar) (art. 361b D-CC), occorre integrare il titolo marginale dell'articolo 361 CC con i termini «deposito» e «iscrizione».

Cpv. 3: il disciplinamento della possibilità di deposito nel nuovo articolo 361a D-CC permette anche di inserire in una disposizione separata l'iscrizione in Infostar della costituzione del mandato precauzionale e del luogo in cui è depositato. L'articolo 361 capoverso 3 CC è abrogato di conseguenza e spostato nel nuovo articolo 361b D-CC.

Art. 361a II. Deposito

Cpv. 1: analogamente agli articoli 504 e 505 capoverso 2 CC per i testamenti, in futuro ogni Cantone dovrà provvedere affinché i mandati precauzionali possano essere depositati in custodia presso un ufficio pubblico. Il diritto cantonale stabilisce l'ufficio pubblico idoneo e se può esservi più di un ufficio pubblico. Nel corso della consultazione, alcuni Cantoni, in particolare quelli che non hanno ancora istituito un ufficio di deposito²⁷⁸, hanno chiesto che sia il diritto federale a designare l'ufficio di deposito o a precisare che ci debba essere un solo ufficio per Cantone. A loro avviso ciò permette di garantire nel modo più semplice che nel Cantone di domicilio della persona diventata incapace di discernimento sia depositata la versione attuale del mandato precauzionale. Considerato che 12 Cantoni hanno già designato l'APMA (v. n. 3.2.2) e quindi un'autorità regionale come ufficio di deposito e che in sede di consultazione non sono stati segnalati problemi al riguardo, il Consiglio federale ritiene che un tale intervento nell'autonomia organizzativa dei Cantoni non sia giustificato. La decisione sull'ufficio pubblico idoneo per il deposito va quindi lasciata ai Cantoni.

Cpv. 2: in futuro, ogni persona avrà la possibilità di depositare il proprio mandato precauzionale presso l'ufficio pubblico competente al proprio domicilio. Da questa disposizione deriva anche l'obbligo per l'autorità designata dal diritto cantonale di prendere il mandato in deposito. Come finora, il deposito presso l'ufficio pubblico competente non costituisce tuttavia un requisito di validità del mandato precauzionale. Secondo il principio dell'autodeterminazione, la decisione sul deposito e sul luogo di deposito è un diritto esclusivo della persona interessata (v. n. 3.2.2). Precisando la competenza territoriale dell'ufficio pubblico al domicilio del mandante, si mira piuttosto al coordinamento efficace con l'obbligo di informarsi dell'APMA (cfr. art. 363 cpv. 1 D-CC).

I mandati precauzionali possono essere depositati presso l'ufficio di deposito, in forma aperta o chiusa, come i testamenti (art. 505 cpv. 2 CC). Nel caso di mandati precauzionali olografi aperti, il servizio di deposito potrà esaminarli sommariamente e segnalare all'interessato eventuali vizi di forma evidenti. Non sussiste tuttavia un obbligo di controllo per l'ufficio di deposito. Questa possibilità depone a favore della designazione dell'APMA come ufficio di deposito, poiché essa è responsabile della convalida del mandato precauzionale.

²⁷⁸ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.1.2.

A differenza dell'articolo 504 CC, i pubblici ufficiali o i notai competenti in materia di atti pubblici non sono tenuti a conservare il mandato precauzionale o a consegnarlo a un ufficio pubblico. Naturalmente possono essere incaricati di farlo dal mandante. Secondo la prassi corrente, i pubblici ufficiali o i notai informano sulla possibilità di effettuare un'iscrizione in Infostar²⁷⁹ e preparano un apposito modulo. Nell'ambito della loro funzione di consulenza, in futuro dovranno anche richiamare l'attenzione del mandante sulla possibilità di depositare il mandato precauzionale presso l'ufficio competente del suo luogo di domicilio (v. n. 3.2.2).

La persona interessata è responsabile della reperibilità del mandato precauzionale (v. n. 3.2.2). A tal fine, dovrà tenere presente che in caso di cambiamento di domicilio all'interno dello stesso Cantone, ma nella zona di competenza di un'altra APMA, dovrà depositare il mandato precauzionale anche nel nuovo luogo di domicilio. Solo in questo modo l'APMA, che nel momento in cui la persona diventerà incapace di discernimento dovrà informarsi presso l'ufficio di deposito sull'esistenza di un mandato precauzionale (cfr. art. 363 cpv. 1 D-CC), potrà ottenere rapidamente questa informazione. Se nel corso del tempo sono stati depositati diversi mandati precauzionali presso l'ufficio di deposito, quello più recente sostituisce il mandato precedente, eccetto che se ne riveli un indubbio complemento (cfr. art. 362 cpv. 3 CC).

Art. 361b III. Iscrizione

In seguito alla regolamentazione legale della costituzione (art. 361 CC) e del deposito (art. 361a D-CC) del mandato precauzionale, è stato introdotto un nuovo articolo separato contenente il riferimento alla possibilità di iscrivere nel registro dello stato civile la costituzione del mandato precauzionale e il luogo in cui esso è depositato. Il mandante può farne richiesta, personalmente o per scritto, tramite il modulo messo a disposizione presso qualsiasi ufficio dello stato civile in Svizzera. In conformità con la normativa relativa alla costituzione del mandato precauzionale, nemmeno la richiesta di iscrizione può essere presentata da un rappresentante. La richiesta scritta del mandante può invece essere trasmessa da un intermediario²⁸⁰.

Art. 362, titolo marginale

In seguito all'introduzione degli articoli 361a e 361b D-CC con un proprio titolo marginale, occorre adeguare anche il titolo marginale dell'articolo 362 CC.

Art. 363 cpv. 1

La presente disposizione disciplina l'obbligo dell'APMA di verificare se sussiste un mandato precauzionale. Devono essere adeguati i seguenti punti della norma:

- in futuro l'APMA s'informerà anche presso l'ufficio pubblico competente per il deposito designato dal Cantone di domicilio dell'interessato secondo l'articolo 361a capoverso 2 D-CC. A questo proposito, la designazione dell'APMA quale autorità depositaria, come già avviene in dodici Cantoni,

²⁷⁹ WOLF, pag. 13.

²⁸⁰ Cfr. la direttiva dell'UFSC relativa al mandato precauzionale n. 1.1. e 1.2.

presenta evidenti vantaggi. In futuro, se una persona diviene incapace di discernimento, l'APMA dovrà verificare l'esistenza di un mandato precauzionale presso tale ufficio pubblico, presso l'ufficio dello stato civile (Infostar) e, come già accade oggi, presso le persone vicine²⁸¹. In questo modo aumenta la probabilità di reperire un mandato precauzionale nella versione attuale e di tenere effettivamente conto dei desideri dell'interessato;

- tale verifica deve ora essere effettuata in ogni caso e non più soltanto se si ignora l'esistenza di un mandato precauzionale: l'APMA deve sempre informarsi, anche se sussiste già un mandato precauzionale formalmente valido (v. n. 3.2.3). La corrispondente restrizione del diritto vigente deve quindi essere eliminata.

La convalida imperativa dei mandati precauzionali prevista dal diritto vigente va ripresa immutata (v. n. 3.2.4).

Art. 368 cpv. 1

La nuova formulazione si prefigge di eliminare la disparità di trattamento, in parte casuale, prevista dal diritto vigente per le persone vicine a seconda che abbiano presentato una richiesta di istituzione di una curatela o un avviso di pericolo. Ora la disposizione menziona soltanto l'«avviso di una persona vicina» (v. n. 3.4.3.2).

Per il resto, la norma resta invariata. In particolare, l'autorità di protezione degli adulti può intervenire anche sulla base di avvisi di pericolo presentati da terzi (cfr. art. 443 cpv. 1 CC), come già previsto dal diritto vigente. Dopo aver ricevuto l'avviso di pericolo, l'autorità deve esaminare i fatti d'ufficio (principio inquisitorio, art. 446 CC).

Art. 373 cpv. 1, frase introduttiva

In sede di consultazione è stata sottolineata l'incoerenza della regolamentazione dell'intervento dell'autorità di protezione degli adulti in caso di mandato precauzionale e di direttive del paziente²⁸². Per quanto riguarda le direttive del paziente, secondo il vigente diritto l'intervento dell'autorità di protezione degli adulti presuppone un avviso «scritto». Tuttavia, secondo la dottrina prevalente si tratta di una mera prescrizione d'ordine: l'APMA deve accertare d'ufficio anche un semplice avviso presentato oralmente²⁸³. Secondo gli esperti, la presente revisione offre l'opportunità di eliminare questa differenza, che non viene specificatamente motivata nel messaggio PMA. Il tenore della frase introduttiva viene quindi adeguato alle altre disposizioni sull'intervento dell'autorità di protezione degli adulti.

²⁸¹ BSK ZGB I-JUNGO, art. 363 n. 4.

²⁸² Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.3.1.

²⁸³ CR CC I-JUNOD, art. 373 n. 8; BSK ZGB I-EICHENBERGER, art. 373 n. 2; AEBI-MÜLLER, Jusletter 2014, n. marg. 181.

Titolo della sezione prima dell'art. 374 CC

Poiché ora il diritto legale di rappresentanza spetta anche al convivente di fatto (cfr. art. 374 D-CC), il titolo deve essere adeguato: l'elenco di tutti i rappresentanti legali è sostituito con il titolo «Del diritto legale di rappresentanza».

Art. 374 A. Condizioni ed estensione del diritto di rappresentanza

La disposizione è riprodotta integralmente poiché soltanto il capoverso 2 numero 1 rimane immutato e, per il resto, viene modificato l'intero articolo.

Il campo d'applicazione dell'articolo 374 è esteso dal punto di vista personale, per quanto concerne le persone con diritto legale di rappresentanza (*cpv. 1*) e materiale, per quanto concerne la portata del diritto di rappresentanza (*cpv. 2*).

Cpv. 1: il diritto legale di rappresentanza secondo l'articolo 374 CC sarà esteso al convivente di fatto (v. n. 3.3.2). Dal punto di vista attuale non vi è motivo di trattare il convivente di fatto in modo diverso dal coniuge e dal partner registrato, tanto più che il convivente di fatto ha già oggi diritto di rappresentanza in ambito medico (art. 378 cpv. 1 n. 4 CC).

Si rinuncia a definire la convivenza di fatto e a stabilire una durata minima della comunione domestica (per tutte le forme di relazione) prima della sopravvenienza dell'incapacità di discernimento. A questo proposito, si può rimandare alla giurisprudenza del Tribunale federale, secondo la quale per convivenza di fatto (detta anche «concubinato qualificato») s'intende una comunione di vita impiantata in modo duraturo tra due persone e di carattere fondamentalmente esclusivo, con una componente spirituale, fisica ed economica [...]²⁸⁴. Tale giurisprudenza precisa inoltre le tre componenti non rivestono la stessa importanza: se manca la comunione di letto o la componente economica, ma i partner vivono comunque in una relazione di coppia stabile ed esclusiva e si assicurano reciproca fedeltà e assistenza, formano una comunione analoga al matrimonio. Il giudice deve in ogni caso procedere a un apprezzamento di tutti i fattori determinanti, poiché per valutare la qualità di una comunione di vita occorre in ogni caso prendere in considerazione l'insieme delle circostanze della convivenza²⁸⁵. I terzi (p. es. le banche, le compagnie di assicurazione o gli uffici pubblici) potranno quindi presumere l'esistenza di una convivenza di fatto sulla base dei seguenti indizi: economia domestica comune (provata dal contratto di locazione o dal certificato di domicilio) con o senza figli in comune, proprietà comune e/o ipoteche comuni, procure reciproche ecc. Spetta ai rappresentanti legali presentare i rapporti giuridici in modo chiaro.

L'articolo 374 CC è manifestamente ritagliato sui casi in cui una persona diviene incapace di discernimento durante la comunione di vita. Tuttavia, anche un matrimonio, o una convivenza di fatto, contratti dopo la sopravvenienza dell'incapacità di discernimento in relazione a determinati atti (la capacità di discernimento può eventualmente ancora sussistere per il matrimonio) non dovrebbe comportare l'esclusione au-

²⁸⁴ Il criterio del «sesso opposto» è stato soppresso nel 2008 con la DTF 134 V 369 consid. 6.3.1.

²⁸⁵ DTF 118 II 235 consid. 3b e sentenza 5A_321/2008 del 7 luglio 2008 consid. 3.1 e 3.2

tomatica del diritto legale di rappresentanza secondo l'articolo 374 CC²⁸⁶. Da un lato, infatti, l'autorità di protezione degli adulti può intervenire in caso di pericolo per gli interessi della persona incapace di discernimento (p. es. in caso di pericolo di abuso o conflitto di interessi) (art. 376 CC); dall'altro il potere di rappresentanza è limitato soltanto a determinati atti di amministrazione (cfr. cpv. 2).

Cpv. 2 n. 2: il disegno rinuncia alla difficile distinzione tra amministrazione ordinaria e straordinaria ma conserva un certo controllo sull'amministrazione patrimoniale da parte del rappresentante legale (v. n. 3.3.3). Il *numero 2* rimanda espressamente all'articolo 396 capoverso 3 CO facendo salvi dalla rappresentanza legale gli atti cui si applica tale articolo. Il rappresentante legale necessita quindi di una speciale autorizzazione dell'APMA per fare transazioni, accettare arbitrati, contrarre obbligazioni cambiarie, alienare o vincolare fondi e fare donazioni. Tuttavia, i regali d'uso continueranno a essere ammessi senza l'approvazione dell'autorità di protezione degli adulti (v. n. 3.3.3). Questa soluzione intende semplificare sia la situazione della persona con diritto di rappresentanza sia quella dei partner contrattuali, definendo chiaramente gli affari esclusi dal diritto di rappresentanza. Ne dipende anche la possibilità di dispensare l'APMA dall'obbligo di decidere in merito al potere di rappresentanza e, se del caso, di rilasciare una conferma di tale potere (cfr. in proposito i commenti all'art. 376 D-CC).

Cpv. 2 n. 3: il disegno intende sopprimere l'espressione «se necessario» contenuta nella disposizione vigente. In futuro il rappresentante legale avrà il potere di aprire e sbrigare tutta la corrispondenza (anche elettronica), senza indugio e senza dover supporre in buona fede che si tratti di fatture da pagare²⁸⁷. Soltanto così il diritto di rappresentanza può essere esercitato efficacemente nella pratica.

Cpv. 3: la normativa vigente è adeguata in conseguenza della modifica del numero 2 e allo stesso tempo semplificata, senza che ne venga modificato il contenuto materiale.

Art. 376 C. Intervento dell'autorità di protezione degli adulti

Cpv. 1: alla luce delle modifiche proposte all'articolo 374 capoversi 2 e 3 CC (estensione del diritto di rappresentanza, v. n. 3.3.4), la soglia per l'intervento dell'autorità di protezione degli adulti può essere fissata a un livello più elevato rispetto al diritto vigente. In futuro l'APMA interverrà soltanto in caso di pericolo per gli interessi della persona incapace di discernimento e non già in caso di «dubbio» sul potere di rappresentanza o sulla portata di tale potere.

L'autorità di protezione degli adulti interverrà su avviso di una persona vicina o d'ufficio. Anche se il testo di legge non lo menziona esplicitamente, le autorità interverranno naturalmente anche su avviso di terzi, come già avviene secondo il diritto vigente. Dopo aver ricevuto l'avviso, l'autorità di protezione degli adulti esamina d'ufficio i fatti (art. 446 CC) e, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, valuta se sia necessario ordinare una misura (art. 389 CC).

Cpv. 2: il *capoverso 2* elenca in modo non esaustivo le misure che l'APMA può *in particolare* adottare. In determinate circostanze, per tutelare gli interessi della persona

²⁸⁶ MEIER, nota a piè di pagina 986.

²⁸⁷ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6319, in particolare 6424.

incapace di discernimento in un caso concreto, possono bastare ad esempio delle istruzioni alla persona autorizzata a rappresentarla.

N. 1: per esigenze pratiche, segnatamente nei rapporti con le banche e altri fornitori di servizi finanziari, rinunciare totalmente alla possibilità di chiedere all'APMA un documento che attesta i poteri di rappresentanza non entra in considerazione per motivi di certezza delle relazioni giuridiche. La possibilità di richiedere la consegna di un documento che confermi i poteri di rappresentanza viene quindi mantenuta. Tuttavia, nella pratica un tale documento dovrebbe essere chiesto soltanto se nel singolo caso vi sono indizi di pericolo.

N. 2: se necessario, l'autorità di protezione degli adulti può, come previsto dal vigente diritto, revocare in tutto o in parte i poteri di rappresentanza. Prima di istituire una curatela verificherà in ogni caso se sussiste una procura o un mandato precauzionale. In questo contesto, occorre anche tenere conto del fatto che l'APMA, in virtù dell'articolo 392 CC, ha facoltà di prendere misure qualora l'istituzione di una curatela appaia manifestamente sproporzionata.

Art. 378, frase introduttiva (concerne soltanto il testo tedesco) e cpv. 1 n. 3 e 8

Nella versione tedesca, la *frase introduttiva* è modificata per motivi redazionali, senza che ciò comporti alcuna modifica del contenuto.

N. 3: secondo il diritto vigente, i conviventi di fatto hanno un diritto di rappresentanza in ambito medico basato sull'articolo 378 capoverso 1 numero 4 CC. Sono quindi trattati come due persone amiche, che vivono assieme senza essere una coppia. A differenza dei coniugi e dei partner registrati (cfr. il vigente n. 3), i conviventi di fatto devono soddisfare cumulativamente le condizioni di cui al numero 4, ossia la comunione domestica e la regolare assistenza prestata di persona. In questo modo s'intende distinguere le comunità basate sulla responsabilità reciproca dalle semplici co-locazioni (p. es. durante gli studi). Poiché il disegno menziona i conviventi di fatto nell'articolo 374 capoverso 1, il tenore dell'articolo 378 capoverso 1 numero 3 deve essere adeguato di conseguenza, per far sì che le condizioni del potere di rappresentanza dei conviventi di fatto siano le stesse in tutti i settori, nella gestione patrimoniale, nell'assistenza personale e in ambito medico.

N. 8: l'elenco delle persone che nell'ordine hanno diritto di rappresentare la persona incapace di discernimento e di dare o rifiutare il consenso per i provvedimenti ambulatoriali o stazionari deve essere completato. Spesso le persone anziane senza figli hanno nipoti disposti a rappresentarle, in particolare in ambito medico. Ciò soddisfa i principi di sussidiarietà e di proporzionalità e rafforza il coinvolgimento delle persone vicine (v. n. 3.4).

Art. 381 cpv. 1, 2 e 3

Nel diritto vigente, le disposizioni che regolano l'intervento dell'autorità di protezione degli adulti sono formulate in modo diverso quando si tratta di questioni mediche (cfr. anche art. 373 CC). Secondo gli esperti, la presente revisione offre l'opportunità di eliminare questa differenza, che non è specificatamente motivata nel messaggio PMA.

Il testo del *capoverso 1* è armonizzato con quello dell'articolo 376 capoverso 1 CC (Intervento dell'autorità di protezione degli adulti). Anche nel campo della rappresentanza legale nel caso di misure mediche, l'autorità di protezione degli adulti deve intervenire quando gli interessi delle persone incapaci di discernimento appaiono esposti a pericolo o non sono salvaguardati. Questo vale in particolare quando il rappresentante autorizzato prende decisioni che non corrispondono alla volontà presunta del paziente. La volontà presunta è quella che la persona interessata avrebbe espresso se avesse potuto esprimersi con piena cognizione di causa²⁸⁸. Poiché spesso sono i medici a conoscere i desideri delle persone interessate, il loro diritto di avviso è espressamente menzionato nel testo di legge, sebbene l'articolo 443 capoverso 2 D-CC già conferisca loro tale diritto.

L'autorità di protezione degli adulti dispone di un margine di discrezionalità relativamente ampio, nei limiti dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 389 CC). Il *capoverso 2* è stato riformulato per tenerne conto e menziona misure a cascata. L'APMA può *in particolare* impartire istruzioni per l'esercizio del diritto di rappresentanza (*n. 1*), ad esempio quando i rappresentanti legali non sono d'accordo di ricorrere a un medico specialista prima di un intervento chirurgico. Senza essere vincolata all'ordine di cui all'articolo 378 capoverso 1, l'autorità di protezione degli adulti può conferire il diritto di rappresentanza alla persona più idonea tra quelle nel novero dei potenziali rappresentanti (*n. 2*) o istituire una curatela di rappresentanza (*n. 3*), in particolare se non è disponibile alcun rappresentante idoneo o se quest'ultimo non vuole esercitare il diritto di rappresentanza²⁸⁹. Tuttavia, l'APMA non deve necessariamente adottare una di queste misure. In virtù dell'articolo 392 CC, può anche rinunciare all'istituzione di una curatela nel caso concreto e decidere per conto proprio.

Il *capoverso 3* viene abrogato, poiché il suo contenuto è stato integrato nel capoverso 1.

Art. 389a C. Persone vicine

L'articolo 389a D-CC contiene una nuova definizione legale di persone vicine.

La nozione di persona vicina è già presente negli articoli 368, 373, 376 e 381 CC. La definizione legale va però inserita soltanto nel titolo sulle misure ufficiali, perché il ruolo delle persone vicine è particolarmente importante quando è ordinata una misura di protezione degli adulti. I diritti e gli obblighi delle persone vicine sono concretizzati in altre disposizioni (cfr. art. 400 cpv. 1^{bis}, 401 cpv. 2, 406 cpv. 3, 413 cpv. 3, 420, 446d D-CC nonché art. 76 cpv. 1^{bis} D-LTF).

Dopo la consultazione, la struttura della disposizione è stata modificata per evidenziare l'importanza dello stretto legame con l'interessato e dell'idoneità a tutelarne gli interessi ai fini della qualifica come persona vicina.

Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale (v. n. 3.4.1.2), il *capoverso 1* contiene una definizione legale di persona vicina, che ha come elemento centrale la relazione concreta di vicinanza (*tatsächliches Näheverhältnis*). È determinante la relazione vissuta e non quella formale con la persona bisognosa di aiuto. In base

²⁸⁸ SCARDINO-MEIER, n. marg. 26.

²⁸⁹ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6427.

alla giurisprudenza del Tribunale federale occorrono due elementi per considerare vicina una persona:

- il requisito dello «stretto legame» concretizza le due esigenze poste dalla giurisprudenza, ossia la conoscenza diretta della personalità dell’interessato e il riconoscimento della qualità di persona vicina da parte dell’interessato. La volontà dell’interessato è quindi presa in considerazione;
- il fatto che una persona paia «idonea a tutelarne gli interessi» concretizza la terza esigenza della giurisprudenza. Il rapporto di vicinanza deve essere tale da poter dedurre che la persona sa cosa è nell’interesse dell’assistito e agisce in tal senso²⁹⁰. Le persone vicine devono sempre difendere gli interessi della persona interessata e non i propri²⁹¹. Le esigenze riguardo all’idoneità sono però meno severe che nel caso di un curatore²⁹².

Le persone che sostengono di essere una persona vicina alla persona bisognosa di aiuto giusta l’articolo 389a D-CC devono quindi rendere verosimile all’APMA di avere uno stretto legame con tale persona e di essere idonee a tutelarne gli interessi. Ciò non dovrebbe essere troppo difficile per loro, perché normalmente tali persone sono già state coinvolte nel procedimento, perché si sono rivolte all’autorità o perché la persona interessata le ha designate come persone vicine.

Il *capoverso* 2 elenca esempi di situazioni in cui, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, è possibile affermare l’esistenza della relazione di vicinanza necessaria (v. n. 3.4.1.2). Non si tratta di un elenco esaustivo.

Oltre ai congiunti e ai partner registrati, solo i parenti stretti di cui al *capoverso* 3 e i conviventi di fatto sono, per presunzione, persone vicine, ossia persone strettamente legate alla persona bisognosa di assistenza e idonee a difenderne gli interessi. In tal modo, la giurisprudenza vigente del Tribunale federale viene codificata anche su questo punto (v. n. 3.4.1.2). L’elenco corrisponde sostanzialmente a quello dell’attuale articolo 420 CC con l’aggiunta di due ulteriori categorie di congiunti in linea diretta: i nonni e gli abiatici. I nonni possono rappresentare importanti persone di riferimento, in particolare per i minori, altrettanto può valere per gli abiatici di una persona anziana.

La cerchia delle persone che beneficiano della presunzione deve al contempo rimanere relativamente limitata per evitare che l’APMA debba pronunciarsi troppo frequentemente sulla *confutazione della presunzione* in un caso concreto. La presunzione può essere confutata non soltanto in mancanza di un’effettiva relazione di vicinanza o in caso di rifiuto da parte dell’interessato, ma anche in caso di un conflitto di interesse o litigi in famiglia²⁹³. Spesso si tratta di liti in materia di successioni²⁹⁴.

A differenza dell’articolo 378 capoverso 1 numero 8 D-CC i nipoti non sono compresi nella presente disposizione. Questa distinzione appare giustificata perché nell’arti-

²⁹⁰ Sentenza del Tribunale federale 5A_721/2019 dell’8 maggio 2020, consid. 2.3.1.

²⁹¹ Sentenza del Tribunale federale 5A_322/2019 dell’8 luglio 2020, consid. 2.3.3.

²⁹² L’idoneità di una persona vicina va esaminata sotto questo profilo soltanto se è presa in considerazione come curatore (cfr. art. 400 cpv. 1 CC).

²⁹³ Sentenza del Tribunale federale 5A_322/2019 dell’8 luglio 2020, consid. 2.3.3.

²⁹⁴ Sentenza del Tribunale federale 5A_112/2015 del 7 dicembre 2015, consid. 2.5.1.1.

colo 378 CC vi è un sistema a cascata e il diritto di rappresentanza dipende soltanto dal fatto che sia prestata di persona regolare assistenza. I nipoti possono però essere qualificati come persone vicine conformemente all'articolo 389a capoverso 1 D-CC se rendono verosimile all'APMA di essere strettamente legati all'interessato e idonei a tutelarne gli interessi.

Art. 390 cpv. 2 e 3

Cpv. 2: l'espressione «persone vicine» introdotta e definita nell'articolo 389a D-CC sostituisce il termine «congiunti» («Angehörige» nel tedesco è sostituito da «nahestehenden Personen»), senza modificare il contenuto materiale; questa modifica non concerne il testo francese.

Cpv. 3: la modifica proposta intende eliminare la disparità di trattamento, in parte fornita secondo il diritto vigente, tra persone vicine a seconda che abbiano presentato all'autorità una richiesta di istituzione di una curatela o un avviso di pericolo. La novità consiste nel fatto che ora si parla solo di «avviso di una persona vicina» (cfr. n.3.4.3.2). Inoltre, «su domanda dell'interessato» è sostituita da «su richiesta dell'interessato» per chiarire che non è necessario presentare a una domanda formale. Va tuttavia precisato che, indipendentemente dalla forma dell'intervento, l'autorità di protezione degli adulti esamina sempre i fatti d'ufficio (cfr. art. 446 CC).

Art. 400 cpv. 1 cpv. 1^{bis}

Secondo l'articolo 400 capoverso 1, primo periodo CC, l'autorità di protezione degli adulti deve nominare quale curatore una persona idonea. Il secondo periodo menziona la possibilità di nominare, in circostanze particolari, più curatori. L'articolo 402 CC disciplina in modo specifico la curatela conferita a più persone. Di conseguenza, appare opportuno eliminare *l'articolo 400 capoverso 1, secondo periodo* dalle condizioni generali e trasferirlo all'articolo 402.

Al fine di garantire un migliore coinvolgimento delle persone vicine, in particolare nell'ambito della protezione degli adulti, nel nuovo *capoverso 1^{bis}* si introduce un obbligo legale per l'APMA di esaminare la possibilità di nominare quale curatore una persona vicina (v. n. 3.4.2.2). Come già precisato nella consultazione, questa disposizione riguarda soprattutto la protezione degli adulti, poiché nella protezione dei minori la nomina di curatori specializzati e professionali è la soluzione privilegiata, mentre quella di curatori privati è rara (p. es. nomina dei nonni in caso di decesso dei genitori)²⁹⁵.

Se una persona è bisognosa di aiuto, l'autorità di protezione degli adulti dovrà ora esaminare in particolare se una persona vicina è in grado di occuparsi degli affari di tale persona in qualità di curatore. È opportuno scegliere una persona in grado di individuare e tutelare gli interessi della persona sotto curatela mettendo in secondo piano i propri²⁹⁶. Secondo la nuova disposizione, tuttavia, non si deve prendere in considerazione solo l'impegno di persone vicine, ma anche quello di altri privati che si mettono a disposizione come curatori nel quadro di un impegno sociale (volontariato) –

²⁹⁵ Raccomandazioni COPMA 2024, n. 10.

²⁹⁶ Raccomandazioni COPMA 2024, n. 1.4.

chiamati curatori privati reclutati (*curateurs privés recrutés*) nelle raccomandazioni della COPMA²⁹⁷ in contrapposizione ai curatori professionali. Anche se secondo lo studio di Ecoplan la maggioranza dei curatori privati è costituita da persone vicine (v. n. 1.1.5.2), la nuova disposizione permette di ampliare e promuovere il potenziale ricorso ad altre persone come curatori privati. Queste persone dovranno essere sostenute nell'adempimento dei loro compiti da servizi specializzati²⁹⁸.

Anche se l'autorità è tenuta verificare se la curatela può essere affidata a una persona vicina o a un altro privato, *la persona bisognosa d'aiuto non ha l'obbligo* di accettare la nomina di tale curatore. Come finora, se l'interessato non gradisce una determinata persona come curatore, per quanto possibile l'autorità gli dà soddisfazione (art. 401 cpv. 3 CC).

Secondo la nuova disposizione, l'autorità di protezione degli adulti deve anche esaminare se i compiti legati alla curatela possono essere suddivisi. I curatori privati possono infatti sgravare i curatori professionali anche se sono incaricati soltanto di una parte dei compiti (v. n. 3.4.2.2). Il conferimento della curatela a più persone è già possibile conformemente all'articolo 402 in combinato disposto con l'articolo 400 capoverso 1, secondo periodo CC. Del resto occorre rammentare che un curatore può coinvolgere una persona vicina nell'esecuzione del mandato anche se quest'ultima non è stata nominata curatore per una parte dei compiti (cfr. art. 406 cpv. 3 D-CC).

Art. 401 cpv. 2

La nozione di «persone vicine» introdotta e definita nell'articolo 389a D-CC permette di eliminare il termine «congiunti» nella presente disposizione.

Art. 401a III. Desiderio espresso in anticipo per scritto dall'interessato

Anche se il diritto vigente non lo prevede espressamente, capita già che una persona non voglia costituire un mandato precauzionale, ma desideri esprimere in anticipo il desiderio di nominare quale curatore una persona di sua fiducia (art. 401 CC). Ci sono diverse ragioni per ricorrere alla curatela anziché al mandato precauzionale (v. n. 3.1.2).

Data l'importanza della nomina anticipata di un curatore quale strumento di autodeterminazione, questa è ora disciplinata in una disposizione specifica, sul modello della normativa relativa al mandato precauzionale.

Cpv. 1: ora è possibile esprimere in anticipo il desiderio di nominare quale curatore una persona di fiducia. La disposizione si applica anche nel caso in cui i genitori indichino la persona che vorrebbero vedere nominata tutore dei propri figli in caso di loro decesso. Secondo l'articolo 327c capoverso 2 CC, sono applicabili per analogia le disposizioni della protezione degli adulti, segnatamente quelle sulla nomina del curatore e quindi anche l'articolo 401a CC²⁹⁹.

²⁹⁷ Raccomandazioni COPMA 2024, n. 2.

²⁹⁸ Raccomandazioni COPMA 2024, n. 8.5.

²⁹⁹ MEIER, Testament parental, n. 42, 83, 92.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto che il desiderio relativo al curatore sia formulato per scritto per motivi probatori. L'obbligo di ricevere in deposito il desiderio è stato accolto con favore in fase di consultazione, soprattutto nell'ottica dell'uniformazione del diritto. Di conseguenza, è stata suggerita una regolamentazione analoga a quella relativa al deposito del mandato precauzionale³⁰⁰. Questa proposta sembra opportuna: come nel caso del mandato precauzionale, la designazione di una persona di fiducia quale futuro curatore è espressione del diritto all'autodeterminazione e quindi dovrebbe poter essere depositata allo stesso modo.

Nella pratica, diverse APMA accettano già oggi questo tipo di desideri formulati in anticipo. In futuro, sarà possibile depositare la dichiarazione scritta relativa al curatore o al tutore desiderato presso l'ufficio pubblico competente per la conservazione dei mandati precauzionali. Dodici Cantoni hanno già designato l'APMA come ufficio di deposito (cfr. i commenti all'art. 361a).

Cpv. 2: come nel caso del mandato precauzionale, sarà possibile registrare nella banca dati centrale l'esistenza di una dichiarazione relativa al curatore e il luogo in cui è stata depositata.

Cpv. 3: se l'interessato diventa incapace di discernimento o se muoiono i genitori del bambino interessato, ossia quando la persona in questione non è più in grado di comunicare autonomamente i propri desideri, l'APMA deve informarsi presso l'ufficio pubblico competente per il deposito dei mandati precauzionali sull'esistenza di un'eventuale dichiarazione. Finché la persona bisognosa di aiuto è capace di discernimento, l'autorità di protezione degli adulti le chiederà direttamente se ha espresso un desiderio particolare circa la nomina del curatore. La dichiarazione attuale prevale in ogni caso su quella precedente.

Art. 402 IV. Conferimento dell'ufficio a più persone

Cpv. 1: il secondo periodo del vigente articolo 400 capoverso 1 CC è trasferito all'articolo 402 D-CC, consentendo così di disciplinare in un'unica disposizione il caso in cui la curatela è conferita a più persone

Cpv. 2 e cpv. 3: la disposizione rimane per il resto invariata, ad eccezione della numerazione dei capoversi.

Art. 403 cpv. 1

La modifica d'ordine redazionale apportata al testo tedesco non ha alcuna rilevanza per il testo italiano.

Art. 406, titolo marginale, e cpv. 3

Il compito principale dell'APMA è proteggere le persone bisognose di aiuto e adottare le misure necessarie. In seguito, spetta al curatore nominato mobilitare, nell'ambito dell'esecuzione del mandato, le risorse della rete di assistenza nell'interesse dell'interessato, ad esempio coinvolgendo le persone vicine nell'esecuzione del mandato. In

³⁰⁰ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.3.2.2.

questo modo l'interessato e le persone a lui vicine accettano meglio la curatela e inoltre, le misure ufficiali possono essere in seguito ridotte o eliminate completamente³⁰¹.

Il nuovo *capoverso 3* riprende quindi espressamente nella legge la possibilità già prevista dal diritto vigente di coinvolgere le persone vicine nell'esecuzione del mandato, a condizione che ciò avvenga sempre nell'interesse dell'interessato. La persona vicina può fornire informazioni sul carattere e spesso anche sul vissuto della persona diventata incapace di discernimento, informazioni che consentono di dedurre la sua probabile volontà per quanto riguarda un determinato atto (p. es. ricerca di una soluzione abitativa adeguata, vendita di un immobile). Il coinvolgimento permette pure di coordinare l'attività del curatore con quella di una persona vicina che assume determinati compiti. Ciò potrebbe però anche creare tensioni quanto all'obbligo di discrezione del curatore, ragion per cui le pertinenti disposizioni devono prevedere che il curatore abbia la facoltà d'informare le persone vicine (cfr. art. 413 cpv. 3 D-CC).

Una persona vicina può quindi essere coinvolta nelle misure anche se non è stata nominata curatore; non ha però diritto di esserlo. Il curatore resta l'unico responsabile dell'esercizio della curatela ed è sempre lui che stabilisce se il coinvolgimento è nell'interesse dell'interessato. A tal fine, deve anche essere garantito che non sia coinvolta alcuna persona contro la volontà o il paleso rifiuto dell'interessato (cfr. anche commenti all'art. 389a D-CC). Non vi è obbligo di coinvolgere una persona vicina e la relativa decisione del curatore può essere contestata dinanzi all'APMA (cfr. art. 419 CC).

Art. 413 cpv. 2 e 3

Cpv. 2: la disposizione è integrata per chiarire che l'interessato può dispensare il curatore dall'obbligo di discrezione. Va precisato che l'interessato deve essere capace di discernimento affinché tale dispensa sia valida.

Cpv. 3: la disposizione deve essere riformulata affinché il curatore sia consapevole che, oltre ai terzi (p. es. locatore o datore di lavoro), possono e devono essere informate anche le persone vicine secondo l'articolo 389a D-CC, nella misura in cui sia necessario per l'adempimento dei compiti conferiti dalla curatela. Il tipo e la portata dell'informazione dipendono dallo scopo perseguito. Ad esempio, se deve somministrare medicinali, la persona vicina ha un interesse a sapere esattamente di quale malattia si tratta, ma non a ottenere altre informazioni mediche. Nella versione francese viene inoltre modificato il tenore, poiché secondo il testo attuale la portata delle informazioni da fornire è più limitata rispetto a quella prevista nel testo tedesco.

Art. 420 Delle agevolazioni per le persone vicine all'interessato

Per soddisfare una richiesta centrale e ripetutamente formulata dalla revisione del diritto della protezione dei minori e degli adulti, il disegno intende disciplinare la possibilità di concedere ai curatori agevolazioni secondo l'articolo 420 CC e in particolare di ampliarle: secondo la proposta del Consiglio federale, in futuro le agevolazioni dovrebbero essere applicate a tutte le curatele qualora il curatore sia una persona vi-

³⁰¹ ZK-MEIER, art. 389 CC n. 37.

cina (art. 389a e 400 D-CC). In questo modo sono attuate le richieste delle iniziative parlamentari Vogler 16.428 e 16.429 (v. n. 3.4.2.3).

Il *titolo della sezione ottava* deve essere modificato di conseguenza.

In base alla nuova formulazione, l'autorità di protezione degli adulti *può, se le circostanze lo giustificano*:

n. 1: dispensare la persona vicina dall'obbligo di ottenere il consenso dell'APMA per determinati atti o negozi secondo l'articolo 416 CC. In adempimento a una richiesta avanzata nell'ambito della consultazione, la disposizione viene integrata in modo tale che anche la persona vicina che esercita la curatela possa essere dispensata dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione dall'APMA per determinati investimenti secondo l'OABCT. Tale dispensa puntuale non comporta tuttavia un'esenzione generale dall'obbligo di rispettare le restanti prescrizioni e i principi dell'OABCT (v. n. 1.1.4.9).

N. 2: concedere alla persona vicina alcune agevolazioni nell'esecuzione dei suoi compiti, ad esempio la possibilità di presentare un inventario semplificato. In futuro, tuttavia, non sarà più possibile concedere una dispensa totale, poiché ciò significherebbe che l'autorità, pur continuando a esserne responsabile (art. 454 CC), non avrebbe praticamente più alcun controllo sulla gestione del mandato (v. n. 3.4.2.3).

La formulazione potestativa è stata accolta con favore in sede di consultazione, poiché in questo contesto gli automatismi non sono opportuni. La concessione di agevolazioni o di dispense puntuali deve comunque avvenire sempre *solo se le circostanze lo giustificano*, ad esempio se la situazione reddituale e patrimoniale della persona interessata è molto semplice e, di norma, dopo che il curatore ha portato a termine con successo la prima presentazione di un rapporto e dei conti³⁰². Anche il curatore può farne richiesta. Per evitare malintesi, la decisione dell'APMA deve indicare chiaramente le agevolazioni concesse. Per l'applicazione della nuova disposizione, si rimanda alle raccomandazioni della COPMA del novembre 2016 concernenti la curatela affidata a persone vicine e ai criteri di messa in atto dell'articolo 420 CC, che si sono dimostrate efficaci nella pratica e costituiscono pertanto il punto di partenza e il filo conduttore della presente proposta di modifica e dell'interpretazione della nuova norma.

Questa disposizione si applicherà sia alle curatele istituite dopo l'entrata in vigore del presente progetto, sia a quelle esistenti. Per le curatele esistenti con dispensa totale è tuttavia previsto un periodo di adeguamento di cinque anni (cfr. art. 14a cpv. 2 tit. fin. D-CC).

Art. 424

La modifica d'ordine redazionale al testo tedesco non incide su quello italiano.

³⁰² Cfr. le raccomandazioni COPMA 2024, n. 8.4.

Art. 426 cpv. 2

L'espressione «persone vicine» introdotta e definita nell'articolo 389a D-CC sostituisce il termine «congiunti», senza modificare il contenuto materiale.

Art. 431 cpv. 1

La revisione intende porre rimedio all'incertezza del diritto vigente riguardo alla competenza territoriale dell'autorità di protezione degli adulti in materia di verifica periodica del ricovero a scopo di assistenza. A differenza dell'avamprogetto, il disegno propone che la verifica periodica del RSA sia sempre effettuata dall'APMA al domicilio dell'interessato, anche se non è stata lei a ordinarlo. La verifica può portare al prolungamento del ricovero o alla dimissione dall'istituto. Al momento della dimissione, nella maggior parte dei casi è necessario organizzare una soluzione successiva, ad esempio ordinando un'assistenza ambulatoriale. Ciò depone chiaramente a favore della competenza dell'autorità di protezione degli adulti del luogo di domicilio dell'interessato, poiché essa conosce meglio l'offerta di sostegno e di prestazioni esistente in loco (v. n. 3.5.3).

Art. 439 cpv. 1, frase introduttiva

La revisione intende porre rimedio anche all'incertezza del diritto vigente riguardo alla competenza territoriale per adire il giudice contro un ricovero a scopo di assistenza ordinato dal medico. Negli ultimi anni la situazione giuridica vigente ha causato difficoltà, in particolare nei rapporti intercantonalni. A differenza dell'avamprogetto e in considerazione delle critiche sollevate in sede di consultazione, si propone ora di disciplinare in modo uniforme la competenza territoriale per tutte le situazioni illustrate all'articolo 439 capoverso 1 CC e di stabilire la competenza del giudice del luogo in cui è situato l'istituto (v. n. 3.5.2). In tal modo è attuata la mozione Reimann 19.4586 (v. n. 1.1.4.5).

Art. 441a B^{bis}. Statistica

Le basi legali per l'allestimento di una statistica federale esistono già. L'articolo 5 LStat prevede infatti che il Consiglio federale disponga l'esecuzione delle rilevazioni necessarie. Per motivi di trasparenza, tale possibilità è qui espressamente precisata in relazione alle misure di protezione dei minori e degli adulti. I dettagli della rilevazione saranno stabiliti nell' OStatF. L'elaborazione di una statistica a livello nazionale è necessaria per garantire lo sviluppo, il miglioramento e l'aggiornamento delle statistiche esistenti (v. n. 3.7). In futuro sarà così possibile coinvolgere, oltre alla COPMA, attualmente responsabile della raccolta dei dati statistici, tutti gli attori rilevanti di tutti i Cantoni (in particolare anche i tribunali civili), nonché i vari uffici federali interessati (in particolare l'UST) e l'UFG.

Cpv. 1: in futuro la Confederazione sarà responsabile della statistica federale sulle misure di protezione dei minori e degli adulti. A tal fine si baserà sulla LStat. In una prima fase, l'allegato 1OStatF sarà completato con la nuova statistica.

Cpv. 2: il Consiglio federale potrà ordinare l'esecuzione delle rilevazioni necessarie conformemente all'articolo 5 LStat. L'obbligo dei Cantoni di fornire i dati deriverà

dalla decisione del Consiglio federale di procedere alle rilevazioni (cfr. art. 7 in comitato disposto con l'art. 3 LStat). In futuro, i dati principali sulle misure di protezione disposte da tutte le autorità competenti saranno rilevati in tutti i Cantoni.

Art. 443 A. Diritti di avviso

Il nuovo articolo 443 D-CC disciplina il diritto di avvisare l'autorità di protezione degli adulti in modo analogo a quanto previsto nel diritto della protezione dei minori. All'obbligo di avviso è ora dedicata una disposizione specifica (art. 443a D-CC).

Cpv. 1: il principio del diritto generale di avvisare l'autorità quando una persona *pare bisognosa di aiuto* per la cura della sua persona o per la gestione del patrimonio o delle relazioni giuridiche³⁰³ rimane immutato. Non è necessario che il bisogno di aiuto sussista effettivamente. Spetta poi all'autorità di protezione degli adulti chiarire se sussistono i presupposti per un intervento delle autorità (principio inquisitorio, art. 446 CC). Come nel diritto vigente, l'autorità può essere avvisata in ogni momento, anche se l'interessato è già oggetto di una misura di protezione degli adulti. In riferimento alla normativa in materia di protezione dei minori (art. 314c CC), la posizione giuridica dei titolari del segreto professionale è disciplinata in un capoverso separato.

Cpv. 2: secondo il diritto vigente, le persone tenute al segreto professionale secondo l'articolo 321 CP³⁰⁴ devono farsi dispensare da tale segreto – dalla persona interessata (sempreché sia capace di discernimento) o dall'autorità competente – prima di effettuare un avviso³⁰⁵. Nel diritto della protezione dei minori questa riserva è stata soppressa in considerazione degli interessi dei minori in pericolo. Ma anche tra gli adulti vi sono persone vulnerabili che hanno un bisogno accresciuto di protezione, ad esempio le persone affette da malattie psichiche o le persone anziane, in particolare se non vi sono persone vicine che possono tutelarne gli interessi. È quindi opportuno introdurre una regolamentazione analoga nella protezione degli adulti. A differenza dell'avamprogetto, tuttavia, l'avviso potrà essere presentato nei casi di persone sia incapaci di discernimento, sia capaci di discernimento, come previsto dal diritto della protezione dei minori. È sufficiente che una persona paia bisognosa di aiuto conformemente al capoverso 1. In questo modo viene accolta una richiesta avanzata durante la consultazione (v. n. 3.6.2). Il Consiglio federale ritiene che questa restrizione del diritto all'autodeterminazione informativa dell'interessato sia conforme alla Costituzione, poiché risponde a un interesse pubblico ed è proporzionata (cfr. n. 3.6.2).

I professionisti tenuti al segreto professionale secondo il CP che, allo stesso tempo, esercitano un'attività ufficiale (p. es. i medici ospedalieri) hanno solo il diritto di avviso e non anche l'obbligo di avviso come nel diritto della protezione dei minori³⁰⁶. Dalla consultazione³⁰⁷ è emersa inoltre la necessità di precisare nel messaggio che il diritto di avviso si applica anche ai «depositari di altri segreti legalmente protetti» o

³⁰³ Cfr. art. 391 cpv. 2 CC.

³⁰⁴ Si tratta di ecclesiastici, avvocati, difensori, notai, consulenti in brevetti, revisori tenuti al segreto professionale secondo il CO, medici, dentisti, chiropratici, farmacisti, levatrici, psicologi, infermieri, fisioterapisti, ergoterapisti, dietisti, optometristi, osteopati e dei relativi ausiliari.

³⁰⁵ Cfr. il messaggio PMA, FF 2006 6391, in particolare 6463.

³⁰⁶ Cfr. il messaggio Protezione dei minorenni, FF 2015 2751, in particolare 2774 seg.

³⁰⁷ Cfr. il rapporto sui risultati, n. 4.6.2.

«detentori di altri segreti protetti dalla legge»³⁰⁸ (principio del *a maiore ad minus*), ad esempio i detentori del segreto professionale secondo l'articolo 47 della LBCR. Questa considerazione vale anche nel diritto di protezione dei minori, ad esempio quando una banca amministra il patrimonio di un minore e constata una situazione di pericolo. Un procedimento per violazione del segreto professionale è escluso in virtù dell'articolo 14 CP (Atto permesso dalla legge). Questo diritto di avviso sarà particolarmente rilevante per il settore finanziario, il quale riveste un ruolo importante soprattutto per le persone anziane (riguardo agli abusi sugli anziani, v. n. 3.6.2).

Come nel caso della protezione dei minori, il disegno rinuncia a introdurre un diritto di avviso per gli ausiliari, anch'essi tenuti al segreto professionale secondo il CP (art. 321 n. 1 CP). La ponderazione degli interessi per stabilire se preservare il rapporto di fiducia o avvisare l'autorità di protezione degli adulti spetta al professionista, soggetto al segreto professionale, per il quale l'ausiliario lavora. Se viene a conoscenza di un possibile bisogno di aiuto, l'ausiliario deve informarne la persona tenuta al segreto, affinché quest'ultima possa ponderare gli interessi in gioco³⁰⁹. La stessa regolamentazione si applica anche agli ausiliari dei titolari di altri segreti protetti dalla legge.

Art. 443a A^{bis}. Obblighi di avviso

Cpv. 1: singoli aspetti dell'obbligo di avvisare l'autorità sono già stati adeguati nell'ambito della revisione del diritto della protezione dei minori, in particolare per stabilire che il segreto professionale prevale sull'obbligo di avviso³¹⁰. Secondo il disegno, l'obbligo di avvisare le autorità è oggetto di una disposizione specifica analoga a quella adottata nel diritto della protezione dei minori. L'obbligo di avviso cui sono attualmente sottoposte le persone che esercitano un'attività ufficiale è esteso ai professionisti particolarmente idonei a individuare un bisogno di aiuto. Il Consiglio federale accoglie così una richiesta formulata nella consultazione sulla normativa concernente l'avviso nella protezione dei minori³¹¹. Come nel diritto della protezione dei minori, l'obbligo di avvisare l'autorità può, in determinate circostanze, agevolare e chiarire la situazione dei professionisti, perché permette loro di spiegare, alla persona bisognosa di aiuto, che sono obbligati per legge ad avvisare l'autorità.

Il segreto professionale secondo il CP rimane salvo, perché il legislatore ha ritenuto degna di particolare protezione la confidenzialità del rapporto con queste categorie di professionisti. Chi è vincolato al segreto professionale secondo l'articolo 321 numero 1 CP, come nel diritto della protezione dei minori, ha quindi il *diritto* di avviso (cfr. art. 443 cpv. 2 D-CC) ma non l'*obbligo* di avviso. La dispensa dall'obbligo di avviso previsto dalla legislazione sulla protezione degli adulti non può essere applicata automaticamente ai titolari del segreto professionale soggetti ad altre disposizioni di legge, poiché il loro segreto professionale è meno protetto. Se nell'ambito della loro attività ufficiale vengono a conoscenza del pericolo che corre una persona bisognosa di aiuto, come ad esempio le autorità fiscali o di esecuzione, sono tenute a

³⁰⁸ Le due espressioni sono riprese dagli art. 163 e 166 CPC.

³⁰⁹ Cfr. il messaggio Protezione dei minorenni, FF 2015 2751, in particolare 2775.

³¹⁰ Cfr. il messaggio Protezione minorenni, FF 2015 2751, in particolare 2770 seg. e 2781

³¹¹ Messaggio Protezione minorenni, FF 2015 2751, in particolare 2770 seg.

segnalarlo (v. n. 2). Lo stesso vale per i mandatari secondo l'articolo 397a CO se il mandante è «presumibilmente affetto da durevole incapacità di discernimento» (cfr. n. 3.6.2.2).

N. 1: a differenza del diritto della protezione dei minori, nel presente caso non è opportuno enumerare determinati gruppi professionali. È tuttavia importante menzionare l'ambito d'attività interessato, segnatamente la cura delle persone. La nozione di cura della persona comprende principalmente tutte le attività legate alla cura della salute e l'assistenza generale nei confronti di una persona, ma anche compiti di altra natura, come ad esempio la consulenza in merito alla costituzione delle direttive del paziente o del testamento³¹². La disposizione è quindi rivolta agli specialisti professionalmente responsabili del benessere personale dell'interessato. Per i collaboratori delle organizzazioni private di aiuto, come ad esempio Curaviva, Pro Mente Sana e Pro Senectute, che hanno contatti regolari con le persone anziane, ciò significa che in futuro saranno soggetti all'obbligo di avvisare l'autorità, a meno che non siano in grado di porvi rimedio nel quadro della loro attività. È prevista un'eccezione se, in virtù della loro attività specifica, devono essere qualificati come detentori del segreto professionale secondo l'articolo 321 numero 1 CP (p. es. come personale infermieristico).

N. 2: l'obbligo di avviso delle persone che svolgono un'attività ufficiale corrisponde a quello del vigente articolo 443 capoverso 2 CC.

Cpv. 2: questa nuova norma in materia di protezione degli adulti corrisponde a quella vigente per la protezione dei minori secondo l'articolo 314d capoverso 2 CC.

Cpv. 3: anche in futuro il diritto cantonale potrà prevedere altri obblighi di avviso³¹³. La presente norma è ripresa immutata dal diritto vigente.

Art. 446 cpv. 2^{bis}

In virtù del capoverso 1 (principio inquisitorio), le persone vicine possono essere coinvolte già oggi nell'accertamento dei fatti. Per sottolineare l'importanza delle persone vicine nel procedimento, il Consiglio federale ritiene opportuno inserire esplicitamente tale possibilità nella legge (v. n. 0).

Secondo la nuova disposizione del *capoverso 2^{bis}* l'APMA deve verificare se vi sono persone vicine che possono essere coinvolte nel procedimento e in particolare nell'accertamento dei fatti. Tuttavia, normalmente le persone vicine sono già state coinvolte nel procedimento, perché si sono rivolte all'autorità o perché la persona interessata le ha designate come persone vicine. L'autorità di protezione degli adulti può contattarle e chiedere ulteriori informazioni. Non è invece obbligata a compiere ulteriori accertamenti, ad esempio esaminando gli elenchi di indirizzi o di contatti dell'interessato o chiedendo informazioni presso terzi privati (banche, locatore) o presso altre autorità (p. es. presso l'ufficio dello stato civile o presso gli uffici del controllo abitanti). Se non vi sono indizi riguardo ad altre persone vicine, l'APMA non deve in via di principio ricercarne altri. Se ritiene di aver completamente chiarito i fatti, l'autorità di protezione degli adulti non è nemmeno obbligata a coinvolgere imperativamente nel procedimento tutti i conoscenti e le altre potenziali persone vicine. Se l'APMA rinun-

³¹² ZK-MEIER, art. 391 n. 37.

³¹³ Riguardo alla portata di questa riserva, cfr. OBERHOLZER, SJZ, pag. 718.

cia a coinvolgere nel procedimento determinate persone vicine che le sono note, è comunque opportuno che motivi brevemente tale scelta nella decisione sulla misura, decisione che può essere impugnata con un reclamo secondo l'articolo 450 CC. Se una persona vicina non è stata coinvolta nell'accertamento dei fatti secondo l'articolo 449^{bis} numero 2 D-CC, ha ora la possibilità di presentare una richiesta in tal senso.

Art. 448, titolo marginale, cpv. 1^{bis}, 2 e 3

Gli adeguamenti dei diritti e degli obblighi di collaborazione sono collegati con la nuova normativa dei diritti e degli obblighi di avvisare le autorità (v. n. 3.6.2 nonché commenti agli art. 443 e 443a D-CC). Come nel diritto della protezione dei minori, la riserva è mantenuta soltanto per gli avvocati.

Tenendo conto di una domanda posta durante la consultazione, occorre precisare che il termine «previamente» di cui al capoverso 1^{bis} non significa che la persona interessata dovrà farsi comunque dispensare dal segreto professionale in un secondo tempo. La formulazione si basa su quella dell'articolo 314e capoverso 2 CC.

Art. 449^{bis} J. Diritti delle persone vicine nel procedimento

Con l'abolizione della distinzione tra domanda e avviso, le persone vicine non otterranno più automaticamente la qualità di parte (v. n. 3.4.3.2). A seconda dei casi, l'interessato può accogliere favorevolmente la partecipazione al procedimento di determinate persone vicine o richiederla. La decisione sui diritti delle persone vicine nel procedimento spetta tuttavia in ultima istanza all'APMA. Se l'APMA non informa di propria iniziativa una persona vicina in merito al procedimento o non la coinvolge nello stesso, tale persona può far valere i diritti elencati in maniera esaustiva all'articolo 449^{bis} capoversi 1–4 D-CC e l'APMA deciderà in merito alla concessione di tali diritti.

N. 1: una persona vicina ha fondamentalmente il diritto di sapere se l'autorità di protezione degli adulti ha avviato un procedimento o disposto una misura nei confronti dell'interessato. Tale informazione consente, in determinate circostanze, di evitare la presentazione di un (nuovo) avviso di pericolo.

N. 2: su richiesta, una persona vicina deve essere coinvolta nell'accertamento dei fatti. La persona vicina che non è stata coinvolta dall'APMA nell'accertamento dei fatti perché non era nota all'autorità o perché quest'ultima non lo ha ritenuto necessario (cfr. art. 446 cpv. 2^{bis} D-CC), può rivolgersi all'APMA e richiedere una decisione formale.

N. 3: una persona vicina deve poter consultare gli atti su richiesta. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 449b CC³¹⁴, la nuova disposizione disciplina solo la consultazione degli atti durante il procedimento da parte delle persone che vi partecipano. Per contro, l'articolo 449^{bis} D-CC regola il diritto di consultare gli atti di persone vicine cui l'APMA non ha conferito la qualità di parte al procedimento. La ponderazione degli interessi relativi alla concessione e all'entità del diritto di consultare gli atti dovrà quindi essere ancora più restrittiva di quella prevista dall'articolo 449b CC.

³¹⁴ BSK ZGB I-MARANTA, art. 449b n. 3; CR CC I-CHABLOZ/COPT, art. 449b n. 1.

N. 4: infine, le decisioni devono essere comunicate, su richiesta, a una persona vicina. Anche una persona vicina che non ha partecipato al procedimento può avere un interesse nell'essere informato in merito alla decisione dell'APMA.

In tutti questi casi, in linea di massima l'APMA conferirà i diritti procedurali fatti valere, a meno che interessi preponderanti vi si oppongano. Ciò vale in particolare se il conferimento di tali diritti è contrario alla volontà manifesta o riconoscibile o al bene della persona interessata. Per quanto riguarda la protezione del minore occorre tenere conto che, oltre al minore, anche i suoi genitori sono persone interessate: nella ponderazione degli interessi dovrà essere preso in considerazione anche il loro interesse al mantenimento della segretezza. Infine, l'APMA potrà anche respingere la richiesta proveniente da una persona di cui all'articolo 389a capoverso 3 D-CC, perché questa non intrattiene una relazione di vicinanza con la persona interessata o perché persegue interessi propri e quindi non può essere qualificata come persona vicina. Viene così confutata la presunzione legale di cui all'articolo 389a, capoverso 3 D-CC.

L'accettazione da parte dell'APMA di una richiesta secondo i numeri 1–4 non equivale in linea di principio alla partecipazione della persona vicina al procedimento, bensì a un suo coinvolgimento puntuale.

Art. 449c, titolo marginale, cpv. 1 n. 1 e n. 2 lett. a

Titolo marginale: l'introduzione dell'articolo 449b^{bis} D-CC con un proprio titolo marginale rende necessaria la modifica del titolo marginale dell'articolo 449c D-CC.

Le informazioni relative alle misure di protezione degli adulti disposte dall'APMA sono dati personali degni di particolare protezione secondo l'articolo 5 lettera c LPD, che possono essere trattati – in questo caso trasmessi – solo se assolutamente necessari per il raggiungimento dello scopo perseguito (cfr. n. 3.8.3 e 3.8.4). L'obbligo di comunicazione dell'APMA di cui all'articolo 449c CC è stato esaminato alla luce del principio di proporzionalità che si applica nel quadro del diritto della protezione dei dati (art. 6 cpv. 2 LPD); tale esame ha rivelato la necessità di prevedere delle restrizioni. L'obbligo di comunicazione dell'APMA è disciplinato in modo esaustivo dal diritto federale. Non sono quindi ammessi altri obblighi dell'APMA di comunicare informazioni alle autorità di cui all'articolo 449c D-CC.

Cpv. 1 n. 1: il numero 1 deve essere abrogato senza sostituzione. Con l'entrata in vigore dell'obbligo di comunicazione al Comune di domicilio secondo il numero 2, non è più necessario che l'APMA comunichi la decisione all'ufficio dello stato civile ai fini della tenuta del catalogo elettorale. Anche per quanto riguarda gli altri ambiti giuridici interessati (p. es. il riconoscimento del figlio o il cambiamento del sesso registrato), il Consiglio federale ritiene ingiustificato l'obbligo generale di comunicare le misure di protezione degli adulti (v. n. 3.8.4). Nell'ottica della protezione dei dati, l'obbligo di comunicazione attualmente previsto al numero 1 è sproporzionato e deve essere abrogato (v. n. 3.8.4).

Cpv. 1 n. 2: in occasione della decisione relativa all'entrata in vigore al 1° gennaio 2024 di questa disposizione adottata dal Parlamento nel 2016, il Consiglio federale ha annunciato l'intenzione di modificare il capoverso 1 numero 2 lettera a nell'ambito della presente revisione (v. n. 3.8.1). Secondo l'avamprogetto, il testo della disposizione avrebbe dovuto essere modificato in modo tale che in futuro il Co-

mune di domicilio – come le altre autorità menzionate nell’articolo – sia informato unicamente se l’autorità di protezione degli adulti ha sottoposto una persona maggiorenne a una curatela che limita o revoca l’esercizio dei diritti civili.

Dopo un nuovo esame, in particolare sotto il profilo della protezione dei dati, anche questa comunicazione appare tuttavia sproporzionata (v. n. 3.8.5). La comunicazione al Comune di domicilio è legata alla tenuta del catalogo elettorale. Sono tuttavia escluse dal diritto di voto solo le persone che a causa di durevole incapacità di discernimento sono state sottoposte a curatela generale o per le quali ha preso effetto un mandato precauzionale (cfr. art. 2 LDP³¹⁵; secondo il quale l’espressione «persone interdette», di cui anche all’articolo 136 capoverso 1 Cost., viene tuttora interpretata in questo senso). L’obbligo di comunicazione deve quindi essere limitato a queste due situazioni, come previsto anche nel quadro della revisione del 2016 (v. n. 3.8.5).

Il Comune di domicilio può utilizzare le informazioni ricevute solo per aggiornare il catalogo degli elettori. Il fatto che attualmente esistano autorità che si rivolgono al Comune di domicilio per ottenere tali informazioni (p. es. per concedere autorizzazioni da parte delle autorità) non cambia nulla. Solo l’APMA è autorizzata a fornire informazioni sull’esistenza di una misura di protezione degli adulti (cfr. art. 451 D-CC). Se altre autorità necessitano di informazioni per adempiere ai loro compiti legali, possono chiedere all’APMA informazioni sull’esistenza e gli effetti di una misura di protezione degli adulti secondo l’articolo 451 capoverso 3 D-CC.

Poiché il diritto federale disciplina in modo esaustivo l’obbligo di comunicazione dell’APMA, il diritto cantonale non potrà più prevedere altre disposizioni in materia.

Nel testo francese, la frase introduttiva del numero 2 è stata inoltre leggermente modificata dal punto di vista redazionale.

Art. 451 cpv. 1^{bis}, 2 e 3

Cpv. 1^{bis}: analogamente all’articolo 413 D-CC, il disegno vuole sancire esplicitamente nella legge l’obbligo di informare le persone vicine in merito al procedimento – «per quanto ciò sia necessario per l’interessato». Le informazioni dell’APMA differiscono da quelle fornite dal curatore: l’APMA può ad esempio informare in merito alla misura ordinata, rendendo superfluo un avviso (aggiuntivo) di pericolo, mentre il curatore può informare in merito al contenuto concreto della curatela. Se l’APMA rifiuta di fornire le informazioni richieste, la persona vicina può, in determinate circostanze, presentare una domanda formale (cfr. art. 449b^{bis} D-CC). In questo caso l’APMA dovrà motivare la propria decisione.

Cpv. 2: nell’ambito della revisione del 2016 il Consiglio federale è stato incaricato di disciplinare in un’ordinanza la concessione di informazioni da parte dell’autorità di protezione degli adulti sull’esistenza e gli effetti delle pertinenti misure (v. n. 1.1.4.8). Dalla consultazione sul progetto di ordinanza negli anni 2019–2020 è risultato che la concessione di informazioni sulle misure di protezione degli adulti, nel frattempo, funziona senza problemi cosicché il Consiglio federale ritiene che attualmente non vi

³¹⁵ RS 161.1

sia alcuna necessità di un’ordinanza (v. n. 3.8.2). In questa situazione, la presente revisione elimina nuovamente la norma di delega.

Cpv. 3: alle autorità amministrative e giudiziarie è espressamente concesso il diritto di esigere informazioni sull’esistenza e gli effetti di una misura di protezione degli adulti, qualora tali informazioni siano necessarie per l’adempimento dei loro compiti legali. Come già esposto, l’obbligo di comunicazione spetta all’APMA ed è disciplinato in modo esaustivo nel diritto federale. Di conseguenza, non saranno più ammesse regole analoghe per l’APMA nel diritto cantonale (v. n. 3.8). Se tuttavia le disposizioni del diritto cantonale subordinano determinati effetti a una misura di protezione degli adulti, in particolare alla curatela generale (p. es. come presupposto per il rilascio di determinate autorizzazioni o attestati ufficiali³¹⁶), l’autorità competente potrà chiedere e ottenere tali informazioni in modo puntuale.

Art. 14 titolo finale, titolo marginale

L’introduzione dell’articolo 14a titolo finale rende necessario adeguare il titolo marginale del vigente articolo 14 titolo finale.

Art. 14a titolo finale

La disposizione transitoria sugli effetti dell’entrata in vigore della modifica del 19 dicembre 2008 sui procedimenti allora pendenti può essere soppressa. Il nuovo articolo 14a titolo finale regola gli effetti dell’entrata in vigore dell’attuale revisione.

Secondo il *capoverso 1*, il nuovo diritto si applicherà alle misure disposte dopo la sua entrata in vigore. In linea di principio, il nuovo diritto si applica anche alle esistenti misure di protezione degli adulti.

Secondo il *capoverso 2*, è fatta un’eccezione per le *curatele con dispensa totale*, che devono essere adeguate in base al nuovo articolo 420 D-CC. Per queste curatele è proposto un termine di cinque anni per la modifica. Non occorre quindi procedere a una verifica nei casi in cui il curatore è destinato a cambiare a breve termine (p. es. per motivi di età). Al momento di istituire la nuova curatela dovrà comunque essere rispettato l’articolo 420. In molti casi, le curatele con dispensa totale equivalgono all’autorità parentale protratta secondo il diritto previgente, che dopo la revisione del 2013 è stata convertita in una curatela generale. In questi casi, la disposizione transitoria consentirà verosimilmente di rinviare l’esame e l’adeguamento della misura fino all’entrata in vigore della revisione volta all’abolizione della curatela generale.

Art. 14b titolo finale, titolo marginale

In seguito all’introduzione dell’articolo 14a titolo finale, occorre adeguare il titolo marginale del vigente articolo 14a titolo finale.

³¹⁶ Per l’acquisto di armi, cfr. art. 8 cpv. 2 lett. b della legge del 20 giu. 1997 sulle armi, LArm); RS **514.54**.

Art. 14c titolo finale

Per quanto concerne il diritto transitorio valgono le medesime regole di diritto transitorio definite per l'entrata in vigore della nuova normativa del 2013. Il nuovo diritto si applica ai procedimenti pendenti alla sua entrata in vigore. Ciò vale anche per la posizione delle persone vicine nel procedimento: una volta entrato in vigore il nuovo diritto, saranno trattate come persone vicine che hanno avvisato l'autorità, anche se hanno presentato una richiesta prima dell'entrata in vigore della nuova normativa.

4.2

Legge sul Tribunale federale (LTF)³¹⁷

Art. 76 cpv. I^{bis}

La legittimazione al reclamo sul piano cantonale (art. 450 cpv. 2 CC) e quella per il ricorso in materia civile dinanzi al Tribunale federale (art. 72 LTF) sono disciplinate diversamente nel diritto vigente (v. n. 3.4.3.3). In particolare, è assai ristretta la legittimazione ricorsuale delle persone vicine dinanzi al Tribunale federale. Può così succedere che una persona vicina legittimata, secondo l'articolo 450 capoverso 2 numero 2 CC, a ricorrere sul piano cantonale a tutela dell'interessato non abbia alcuna possibilità di impugnare la decisione del giudice cantonale dinanzi al Tribunale federale perché gli interessi di terzi non possono essere fatti valere mediante ricorso in materia civile (cfr. art. 76 cpv. 1 lett. b LTF).

Poiché la presente revisione mira a migliorare il coinvolgimento delle persone vicine, è coerente armonizzare la loro legittimazione nella procedura dinanzi alle autorità cantonali (cfr. art. 450 cpv. 2 n. 2 CC) con quella per impugnare la decisione dinanzi al Tribunale federale. Non si tratta soltanto di consolidare la posizione delle persone vicine ma soprattutto di proteggere e difendere gli interessi dell'assistito, che spesso non è più in grado di farlo autonomamente.

Visto il rimando all'articolo 314 CC, l'articolo 450 CC si applica anche alle decisioni dell'autorità di protezione dei minori. Tuttavia, il rimando si applica solo alle disposizioni procedurali del CC e non a quelle della LTF. Il tenore dell'articolo 76 capoverso 1^{bis} D-LTF deve quindi menzionare espressamente che il diritto di ricorso sussiste per tutte le persone legittimate al reclamo contro le decisioni dell'APMA secondo l'articolo 450 capoverso 2 numero 2 CC.

Art. 132b

La presente disposizione disciplina le conseguenze della nuova disposizione sui procedimenti pendenti dinanzi al Tribunale federale al momento dell'entrata in vigore della revisione (diritto transitorio). Tali procedimenti continuano a essere retti dal diritto anteriore.

³¹⁷ RS 173.110

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

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

Le disposizioni volte a creare una statistica federale sulle misure di protezione dei minori e degli adulti saranno attuate congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni (v. n. 3.7 e il commento all'art. 441a D-CC). A medio termine, gli eventuali nuovi compiti conferiti alla Confederazione genereranno spese supplementari. Oltre alla base legale, per poter allestire questa statistica dovranno essere soddisfatte altre condizioni. Innanzitutto, occorre che vi sia adeguatezza tra l'obiettivo perseguito e le risorse necessarie per raggiungerlo. Si dovrà tenere conto degli importi che la Confederazione e i Cantoni dovrebbero investire per disporre di un sistema automatizzato e informatizzato di scambio dati che rispetti il principio dell'uniformità delle rilevazioni. I Cantoni dovranno infatti mettere a disposizione i dati necessari in modo armonizzato. I costi per la Confederazione dipenderanno sia dalla soluzione scelta per l'attuazione sia dalla partecipazione dei Cantoni alle spese. Data la molteplicità delle incognite, al momento è difficile stimare i costi complessivi per la Confederazione; come valore indicativo (almeno per i puri costi d'esercizio) si può ipotizzare che attualmente la COPMA sostenga costi annuali pari a circa 100 000 franchi per la raccolta, l'elaborazione e la pubblicazione dei dati su incarico dei Cantoni.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto ha diverse ripercussioni per i Cantoni:

- tutti i Cantoni devono ora provvedere *affinché i mandati precauzionali possano essere depositati presso un ufficio pubblico* (art. 361a D-CC). Lo stesso ufficio riceverà in deposito anche il desiderio scritto relativo al curatore (art. 401a cpv. 1 D-CC). Quattordici Cantoni hanno già creato tale possibilità e 12 di essi hanno designato l'APMA come depositario. Anche gli altri Cantoni possono impiegare le strutture e gli uffici pubblici esistenti senza dover creare un nuovo ufficio pubblico. Non si prevede quindi un aumento considerevole delle spese;
- *la creazione di statistiche moderne su scala svizzera* (art. 441a D-CC) potrebbe generare spese supplementari per i Cantoni (v. n. 5.1), che possono variare in base al Cantone, poiché già oggi essi rilevano dati per la statistica COPMA (v. n. 3.7);
- la revisione di alcuni punti del diritto della protezione degli adulti, segnatamente riguardo al *coinvolgimento delle persone vicine e ai diritti delle persone vicine nel procedimento*, comporterà una modifica parziale della procedura cantonale. A seconda dell'organizzazione cantonale delle autorità, le ripercussioni del progetto sulle APMA sono diverse. La nuova normativa attribuisce a tali autorità compiti in parte modificati che richiedono anche risorse supplementari, segnatamente per quanto riguarda la nomina di persone vicine o altre

persone quali curatori privati. Si incoraggia inoltre l'istituzione di servizi specializzati incaricati di reclutare, accompagnare e consigliare i curatori privati. Occorre però partire dal presupposto che tale onere supplementare sarà associato a risparmi e semplificazioni in altri ambiti e che dal consolidamento dell'autodeterminazione e dal maggior coinvolgimento delle persone vicine deriverà un valore aggiunto per la società (v. n. 5.4).

Per il resto, la presente revisione non implica nuovi compiti fondamentali dell'APMA tali da renderne necessaria una riorganizzazione. Si parte dal presupposto e si auspica che la COPMA, che svolge un ruolo centrale nell'attuazione e nell'applicazione pratica del diritto della protezione dei minori e degli adulti, continui a contribuire a uniformare e armonizzare per quanto possibile la pratica sul piano nazionale.

5.3 Ripercussioni sull'economia

Il progetto non ha ripercussioni sull'economia.

5.4 Ripercussioni sulla società

Vista la probabile evoluzione demografica, il progetto soddisfa necessità sociali concrete, poiché da una parte consolida l'autodeterminazione e la solidarietà familiare e dall'altra migliora la protezione delle persone bisognose di aiuto (in particolare gli anziani), segnatamente impiegando come curatori un maggior numero di persone vicine o di privati. A medio e lungo termine si prevedono ripercussioni positive sulla società.

5.5 Altre ripercussioni

Non sono previste altre ripercussioni.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La revisione proposta si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 Cost., secondo cui la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione. Tale competenza comprende anche il diritto della protezione dei minori e degli adulti.

6.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto non incide direttamente sugli obblighi internazionali della Svizzera ed è compatibile con i suoi impegni internazionali, in particolare con quelli derivanti dalla Convenzione del 13 gennaio 2000³¹⁸ sulla protezione internazionale degli adulti. La raccomandazione del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità di abolire la curatela generale sarà attuata in un altro progetto legislativo (cfr. n. 2.5).

6.3

Forma dell'atto

Il progetto contiene disposizioni legislative importanti che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. vanno emanate sotto forma di legge federale. La modifica del CC deve essere emanata sotto forma di legge federale.

6.4

Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Il progetto non sottostà quindi al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.5

Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto non tange né la ripartizione né l'adempimento dei compiti da parte della Confederazione e dei Cantoni.

6.6

Delega di competenze legislative

Al Consiglio federale non vengono delegate nuove competenze legislative. Ciò vale anche per la competenza del Consiglio federale prevista nell'articolo 441a capoverso 2 D-CC nell'ambito della rilevazione della statistica.

6.7

Protezione dei dati

La questione del rispetto dei principi del diritto in materia di protezione dei dati si pone in particolare in relazione alla nuova normativa dei diritti e degli obblighi di avvisare l'autorità (v. n. 3.6) nonché alla modifica della normativa in materia di ob-

³¹⁸ RS 0.211.232.1

blighi di comunicazione dell'APMA (v. n. 3.8.33). Il diritto della protezione dei minori e degli adulti è attuato dalle autorità cantonali; per questo motivo si applicano le leggi cantonali sulla protezione dei dati (art. 2 cpv. 1 LPD *e contrario*). Le disposizioni di diritto civile vanno considerate *lex specialis* rispetto alle disposizioni cantonali sulla protezione dei dati. La normativa proposta in materia di avvisi prevale quindi sulle disposizioni cantonali in materia di protezione dei dati. In via di principio ciò vale anche per la nuova normativa sulla rilevazione dei dati e sulle statistiche nell'ambito del diritto della protezione dei minori e degli adulti (v. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

7 Bibliografia

7.1 Materiali

Messaggio concernente la modifica del Codice civile svizzero (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione) del 28 giugno 2006, FF 2006 6391 (cit. messaggio PMA)

Messaggio concernente la modifica del Codice civile svizzero (Protezione dei minorenni) del 15 aprile 2015, FF 2015 2751 (cit. messaggio Protezione minorenni)

Rapporto del Consiglio federale sulle prime esperienze con il nuovo diritto della protezione dei minori e degli adulti (rapporto del 29 marzo 2017 «Premières expériences avec le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte»; non disponibile in italiano) (cit. rapporto prime esperienze DPMA)

Rapporto del Consiglio federale del 18 settembre 2020 «Impedire la violenza sulle persone anziane» in adempimento del postulato Glanzmann-Hunkeler 15.3945 del 24 settembre 2015 (cit. rapporto Impedire la violenza sulle persone anziane)

Ecoplan, Umfrage Kindes- und Erwachsenenschutzrecht - Erhebungen zum Einbezug nahestehender Personen allgemein und zum Umgang mit privaten Beiständen im Besonderen, rapporto finale del 28 agosto 2019 (cit. studio Ecoplan)

Fankhauser Roland, Die Stellung nahestehender Personen im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht» (la posizione delle persone vicine nel diritto della protezione dei minori e degli adulti), perizia del febbraio 2019 (cit. perizia Fankhauser)

7.2 Letteratura

AEBI-MÜLLER REGINA E., Vorsorgeauftrag vs. Beistandschaft, in: Vorsorgeauftrag/Le mandat pour cause d'inaptitude, FRANZ BEAT/MOOSER MICHEL (a c. di), Zurigo Ginevra 2023, pag. 215–251 (cit. AEBI-MÜLLER)

AEBI-MÜLLER REGINA E., Der urteilsunfähige Patient – eine zivilrechtliche Auslegungsordnung, Jusletter 22 settembre 2014 (cit. AEBI-MÜLLER, Jusletter 2014)

BIDERBOST Yvo, Der Vorsorgeauftrag in der Beratung - ein Dutzend Fragen der Praxis, Schweizerische Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht, Wädenswil 2020, pag. 337–365 (cit. BIDERBOST, ZBGR)

BIDERBOST Yvo, Subsidiarität über alles?! (mit Gedanken zu Vollmachten und Urteilsunfähigkeit), in: Der Mensch als Mass, Festschrift für Peter Breitschmid (a. c. di Ruth Amet/Paul Eitel/Alexandra Jungo/Hans Rainer Künzle), Zurigo 2019, pag. 91–11 (cit. BIDERBOST, *Mélanges Breitschmid*)

BOENTE WALTER / ZILLIAN FIONA, Der Vorsorgeauftrag im System selbstbestimmter Vorsorge, in: *Vorsorgeauftrag/Le mandat pour cause d'inaptitude*, FRANZ BEAT/MOOSER MICHEL (Hrsg.), Zurigo Ginevra 2023, pag. 99–123

Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), recommandations pour la nomination du curateur approprié – Qui convient à qui ?, del 29 novembre 2024 (cit. raccomandazioni COPMA 2024)

Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), recommandations relatives à l'organisation des services des curatelles professionnelles, del 18 giugno 2021, (cit. raccomandazioni COPMA 2021)

Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), aide-mémoire et recommandations «La curatelle confiée à des proches - critères de mise en oeuvre de l'art. 420 CC, novembre 2016 (cit. raccomandazioni COPMA 2016)

Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), publication «Droit de la protection de l'adulte - guide pratique», 2012 (cit. guida pratica COPMA)

DELL'ORO FEDERICA / ESTELLE DE LUZE, La legittimazione al reclamo nel diritto di protezione: particolarità del ruolo delle persone vicine all'interessato e dei terzi, Rivista ticinese di diritto II-2021, pag. 799–824

GEISER THOMAS / FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (a. c. di), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 7^a ed., Basilea 2022 (cit. BSK ZGB I- autore, art. ... n. ...)

GEISER THOMAS / WOLF STEPHAN (a. c. di), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch II, 6^a ed., Basilea 2019 (cit. BSK ZGB II- autore, art. ... n. ...)

HÄFELI CHRISTOPH, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, 3^a ed., Berna 2021

HÄFELI CHRISTOPH / ROSCH DANIEL, Berner Kommentar ZGB, Der Erwachsenenschutz - Die behördlichen Massnahmen - Art. 388-425 ZGB, Berna 2023 (cit. BK-autore, art. ... CC n. ...)

MEIER PHILIPPE, Le testament parental, in: Journée de droit successoral 2024, pag. 20–57 (cit. MEIER, Testament parental)

MEIER PHILIPPE, Droit de la protection de l'adulte, Articles 360–456 CC, 2^a ed., Ginevra-Zurigo 2022 (cit. MEIER)

MEIER PHILIPPE, Zürcher Kommentar Zivilgesetzbuch, Art. 388–404 ZGB, Der Erwachsenenschutz, Die behördlichen Massnahmen, Allgemeine Grundsätze - Die Beistandschaften, Erster Teilband, SCHMID JÖRG (a. c. di), Zurigo 2021 (cit. ZK-MEIER, art. ... CC n. ...)

MEYER JEAN-DAMIEN, Le mandat pour cause d'inaptitude : notions et délimitations – questions choisies, in: *Vorsorgeauftrag/Le mandat pour cause d'inaptitude*, FRANZ BEAT/MOOSER MICHEL (a. c di), Zurigo Ginevra 2023, pag. 47–68

OBERHOLZER LUCA, Die ärztliche Auskunft – Unter besonderer Berücksichtigung des Erwachsenenschutzrechts, Zurigo Ginevra 2025

OBERHOLZER LUCA, Zur Bundesrechtskonformität kantonaler Auskunftsbestimmungen für Gesundheitsfachpersonen, SJZ 121/2025, pag. 711 (cit. OBERHOLZER, SJZ)

PICHONNAZ PASCAL / FOËX BÉNÉDICT / FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (a. c. di), Commentaire romand Code civil I - Art. 1-456, 2^a ed., Basilea 2023 (cit. CR CC I- autore, art. ... n.)

RENZ NICO, Der Vorsorgeauftrag – eine Tour d'Horizon, FramPra.ch 4/2021, pag. 934–965 (cit. RENZ, FamPra.ch)

RENZ NICO, Der Vorsorgeauftrag und seine Validierung, dissertazione, Zurigo 2020

ROSCH DANIEL/KRÜGER PAULA, Expertise : Nécessité de la curatelle de portée générale dans le droit de la protection de l'adulte (lot de travaux I), maggio 2025

ROSCH DANIEL, perizia: Paradigmenwechsel zur unterstützenden Entscheidungsfindung im Erwachsenenschutzrecht (Arbeitspaket II), agosto 2025

SCARDINO-MEIER LAURA, Demenz als Risikofaktor für Ausbeutung, Jusletter 2 ottobre 2023

VAERINI MICHAELA, Le mandat pour cause d'inaptitude, in: Vorsorgeauftrag/Le mandat pour cause d'inaptitude, FRANZ BEAT/MOOSER MICHEL (a. c. di), Zurigo Ginevra 2023, pag. 69–83

WIDMER LÜCHINGER CORINNE / OSER DAVID (a. c. di), Basler Kommentar, Obligationenrecht I, 7^a ed., Basilea 2020 (cit. BSK OR I- autore, art. ... n.)

WOLF STEPHAN, Der Vorsorgeauftrag – insbesondere Grundlagen und Inhalt, mit Berücksichtigung notarieller Aspekte, in: Vorsorgeauftrag/Le mandat pour cause d'inaptitude, FRANZ BEAT/MOOSER MICHEL (a. c. di), Zurigo Ginevra 2023, pag. 1–45

Modifica del Codice civile svizzero (Protezione degli adulti) (*disegno*)