

# Rapporto sul messaggio

---

numero 4775  
data 12 febbraio 1999  
dipartimento Istituzioni

---

della Commissione della legislazione sul messaggio 1° luglio 1998 concernente la legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele

## INTRODUZIONE

Oggi, in ognuno dei 245 comuni ticinesi, è istituita una delegazione tutoria, che consta di tre o di cinque membri compreso il sindaco, che ne fa parte di diritto, e che è nominata, ogni quattro anni, dalla municipalità - così prevede l'art. 51 della legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero, di seguito abbreviata LAC -.

La Commissione della legislazione si è quindi interrogata sulla necessità, sull'opportunità di modificare l'attuale assetto delle autorità tutorie nel nostro Cantone, assetto che, come viene illustrato dettagliatamente nel messaggio, risale al secolo scorso.

La Commissione, sulla scorta delle ragioni che vengono esposte pure al commento dell' art. 6, è quindi giunta alla conclusione, di sottoporvi per l'approvazione la legge sull'orga-nizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele.

Si può ben immaginare che qualcuno nutra dubbi circa la riorganizzazione proposta delle autorità tutorie. Sappiamo ad esempio che vi sono amministratori comunali che avrebbero preferito mantenere in vita l'attuale delegazione tutoria, limitandone le incombenze ai casi di routine, o burocratici. Accanto a queste, nell'ipotesi menzionata, dovrebbero poi venir istituite le Commissioni tutorie regionali, incaricate di seguire i casi più complessi.

La presentazione del rapporto commissionale fornisce l'occasione per chiarire le ragioni che rendono improponibile una soluzione come quella appena riassunta.

Il diritto federale, agli art. 360 e 361 CC, prevede l'istituzione di un'autorità tutoria di prima istanza per circoscrizione. Ai Cantoni è data la facoltà di definire i circondari, ma non di attribuire competenze diverse, maggiori o inferiori, da quelle previste dalle norme federali.

Non è quindi ammessa la suddivisione dell'autorità tutoria di prima istanza. Anche i commentatori più autorevoli sono espliciti: "Die Aufspaltung der Vormundschaftsbehörde ist ... unstatthaft" (B. Schnyder/E. Murer, Berner Kommentar, ad art. 361 n. 28; ma anche C. Hegnauer, Rivista di diritto tutelare 1978, pag. 129).

La creazione di due diverse autorità tutorie con competenze sulla stessa giurisdizione porrebbe poi inevitabilmente problemi di coordinamento degli interventi e creerebbe situazioni di insicurezza giuridica.

Scopo della proposta di riforma contenuta nel messaggio in discussione è per contro anche quello di semplificare e, possibilmente, di razionalizzare l'attività delle autorità di tutela: l'istituzione di più autorità con competenze diverse non collima di certo con le finalità insite alla ristrutturazione.

## Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele

### Articolo 1

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

### Articolo 2

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

### **Articolo 3**

Accolto con la precisazione che il regolamento di applicazione è quello di questa legge.

Per completezza si ricorda che ogni decisione dell'autorità di vigilanza sulle tutele e curatele è appellabile entro venti giorni alla Camera civile del Tribunale di appello, come prevede l'art. 54a LAC.

### **Articolo 4**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

### **Articolo 5**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

L'articolo viene a costituire la base legale sulla scorta della quale ogni autorità giudiziaria o amministrativa, gli organi di polizia, i funzionari e i pubblici dipendenti, sono tenuti a comunicare alla Commissione tutoria o all'autorità di vigilanza i casi che richiedono un loro intervento ed a trasmettere le informazioni rilevanti per l'adozione di eventuali misure di protezione.

La Commissione della legislazione ha interpellato la Commissione cantonale per la protezione dei dati sulla norma concernente le informazioni e le segnalazioni alle commissioni tutorie e all'autorità di vigilanza.

Quest'ultima Commissione si è pronunciata favorevolmente sul contenuto dell'articolo, che corrisponde a quanto concordato a suo tempo nell'ambito della modifica dell'art. 50 LAC, inerente le autorità tenute a notificare.

### **Articolo 6**

La norma è stata oggetto di ampia discussione: essa costituisce il fulcro della riforma che investe le autorità tutorie ticinesi.

La realtà delle delegazioni tutorie è oggi in Ticino spesso difficile: il messaggio lo riporta esaustivamente.

Sono infatti numerose le delegazioni tutorie che non sono in grado di rispondere appieno ai casi, sempre più complessi, ai quali sono confrontate.

La soluzione proposta nel messaggio è volta a costituire commissioni tutorie regionali, i cui membri dispongano dei requisiti menzionati all'art. 9.

Tale riorganizzazione è da salutare positivamente: pur contenendo i costi, e mantenendo l'irrinunciabile legame con la specifica realtà comunale, l'adozione della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele permette di rispondere in modo ottimale ai casi che si pongono.

Vanno fugati i timori, di coloro che dubitano che le commissioni tutorie regionali perdano il necessario legame, lo stretto contatto con la realtà locale: della Commissione regionale farà infatti puntualmente parte il delegato del comune di domicilio della persona, il cui caso viene trattato.

In ogni comune vi è dunque una persona incaricata di partecipare alla Commissione ogni qualvolta è oggetto d'esame il caso di una persona che abbia domicilio o dimora abituale nel comune.

Il delegato comunale, menzionato nel seguente art. 7, permette di continuare a situare la persona nel contesto comunale in cui vive, facendo quindi concretamente riferimento alla sua situazione personale, familiare e sociale.

I comprensori vengono definiti nel regolamento. Sarà quindi possibile procedere ad un eventuale adeguamento, qualora si rendesse necessario dopo un primo periodo di applicazione della legge o più in là.

Sin d'ora, la Commissione annota che i comprensori giurisdizionali in cui operano le Commissioni tutorie regionali non

devono necessariamente corrispondere ai circoli.

Qualcuno, in Commissione, suggerisce ad esempio che Vacallo sia attribuito al comprensorio di Chiasso, Castel San Pietro a quello di Mendrisio.

#### **Articolo 7**

L'articolo viene accolto nella formulazione proposta nel messaggio.

Già si è accennato nel commento all'articolo precedente alla composizione delle commissioni tutorie regionali.

Il delegato comunale interpellato è innanzitutto quello del comune di domicilio o di dimora della persona di cui si discute il caso.

L'articolo precisa poi che ove tale persona sia domiciliata fuori cantone, il delegato è quello del comune di situazione dei suoi beni.

Nel caso in cui tali beni si trovino in più comuni, è interpellato il delegato sul cui territorio si trovano i fondi di maggior valore.

#### **Articolo 8**

L'articolo viene accolto con una completazione alla formulazione proposta dal messaggio: di regola, il presidente e l'altro membro della Commissione verranno nominati nell'ambito del corrispondente comprensorio, al fine di salvaguardare anche con tale soluzione la conoscenza del territorio e delle amministrazioni comunali.

Per evitare pesanti iter burocratici, che originano inutili lungaggini, la competenza di nomina del segretario viene attribuita al comune sede.

Quest'ultimo verificherà a dipendenza delle singole contingenze se si renda necessario aprire un concorso per l'assunzione di un nuovo impiegato oppure se già nel proprio organico disponga di un'unità di personale, cui demandare le incombenze menzionate nella legge.

Il Consiglio di Stato rimane autorità di ricorso, a norma del cpv. 2.

Per fugare ogni dubbio, si precisa che il segretario delle Commissioni tutorie regionali assume lo statuto di dipendente comunale: egli non rientra infatti assolutamente nell'organico cantonale.

#### **Articolo 9**

L'articolo è accolto con la modifica del termine "laureato" in "licenziato": entrano infatti in considerazione pure i lic. jur.

Per rispondere ad un quesito sorto in Commissione, si precisa che i corsi di formazione e di aggiornamento che si menzionano nell'articolo non portano ora al conseguimento di alcun diploma.

#### **Articolo 10**

L'articolo è accolto con la precisazione che le misure provvisorie urgenti sono regolate all'art. 13 della legge.

#### **Articolo 11**

Accolto nella formulazione proposta nel messaggio.

La Commissione della legislazione si è interrogata se il delegato comunale debba imperativamente essere un municipale.

Essa ha quindi scartato una tale eventualità, al fine di permettere ai comuni di scegliere con maggiore flessibilità e

latitudine, designando di volta in volta un municipale o un dipendente comunale, in ogni caso la persona che per sensibilità o per formazione maggiormente si presti ad assumere la funzione di delegato comunale.

#### **Articolo 12**

Accolto nella formulazione proposta nel messaggio.

Il consenso dell'interessato non è indispensabile.

Nell'ambito di una verifica globale delle circostanze, egli può comunque essere consultato, ove possibile.

#### **Articolo 13**

Accolto nella formulazione proposta nel messaggio.

#### **Articolo 14**

Accolto nella formulazione proposta nel messaggio.

Per quanto concerne la designazione della persona cui è affidata la segreteria, si rimanda al commento dell'art. 8.

#### **Articolo 15**

Accolto nella formulazione proposta nel messaggio.

#### **Articolo 16**

Accolto nella formulazione proposta nel messaggio.

Il grado di occupazione e lo stipendio del segretario della Commissione, determinanti ai fini del contributo cantonale, sono stabiliti dal regolamento.

Il regolamento fisserà quindi il grado di occupazione riconosciuto per i segretari delle diverse commissioni.

Sarà inoltre indicato lo stipendio determinante per la fissazione della partecipazione cantonale.

#### **Articolo 17**

Il termine "inappellabilmente" viene sostituito con l'espressione "in via definitiva".

#### **Articolo 18**

Al cpv. 1 è stralciato il termine "d'applicazione", ritenuto ridondante.

Al cpv. 2 si mantiene l'espressione "secondo i propri criteri", che comprende tra l'altro il regolamento comunale.

#### **Articolo 19**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

La Commissione richiama ad una rigorosa applicazione della lett. b) del cpv. 3, a norma della quale gli anticipi effettuati dalla Commissione tutoria nel corso degli ultimi 10 anni possono essere recuperati presso chi è tenuto al sostentamento della persona in questione.

#### **Articolo 20**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

#### **Articolo 21**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

Alla legge di procedura per le cause amministrative (LPAm), che a sua volta rimanda al Codice di procedura civile (CPC), viene attribuito carattere sussidiario.

#### **Articolo 22**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

#### **Articolo 23**

L'articolo è accolto con la sostituzione al cpv. 5 del termine "recuperato" con "ripristinato".

#### **Articoli 24 e 25**

Accolti nella formulazione proposta dal messaggio.

#### **Articolo 26**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

Il cpv. 4 menziona "misure normalmente di competenza della Commissione tutoria" adottate questa volta dall'autorità di vigilanza.

La norma si riferisce in particolare ai casi in cui sia presentata istanza di interdizione conformemente agli art. 369 e ss CC. In tal caso, spesso si rende necessaria e opportuna la privazione provvisoria dei diritti civili, per proteggere contro atti pregiudizievoli l'interessato.

Tale privazione, di regola di competenza delle commissioni tutorie regionali, viene nel caso specifico decisa dall'autorità di vigilanza.

#### **Articoli 27 e 28**

Accolti nella formulazione proposta dal messaggio.

#### **Articolo 29**

Secondo la legge in vigore, le delegazioni tutorie possono applicare alle proprie decisioni tasse fino a fr. 1'000.--, l'autorità di vigilanza fino a fr. 2'000.-- .

Il messaggio prevede tasse fino a fr. 5'000.--, per coprire anche quei casi, senz'altro rari ed eccezionali, ma pur presenti, in cui siano allestiti rendiconti o svolte istruttorie a favore di persone estremamente abbienti.

Da informazioni assunte, risulta comunque che le tasse oscillano di regola tra i fr. 30.--/40.--/50.-- e i fr. 100.--/200.--/300.--.

La Commissione propone il plafonamento delle tasse applicate dalle autorità di tutela a fr. 2'000.--.

Per completezza, si ricorda che pure le decisioni concernenti le tasse sono impugnabili.

#### **Articolo 30**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

### **Articolo 31**

Viene modificato il cpv. 2: in caso di ricusa di un membro, la Commissione si completa con il suo supplente, come prevede pure l'art. 10.

La contestazione di un singolo membro viene per contro decisa dall'autorità medesima in assenza del membro ricusato o astenuto: "In caso di contestazione di un singolo membro, decide sulla contestazione l'autorità medesima in assenza del membro interessato. La commissione tutoria si completa poi con il supplente del membro ricusato o astenuto."

### **Articolo 32**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

### **Articolo 33**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

Gli istituti legittimati a chiedere l'adozione di misure di protezione del minorenne sono quelli in cui egli è collocato.

### **Articoli 34 e 35**

Accolti nella formulazione proposta dal messaggio.

### **Articolo 36**

Si tratta di istituire una procedura rapida e semplice: tale esigenza è infatti imposta dal diritto federale per ogni privazione di libertà a scopo di assistenza (art. 397a-f CC, cui rinvia l'art. 314a CC), che rispetti le garanzie di indipendenza e di imparzialità ai sensi dell'art. 6 CEDU e che assicuri nel contempo la proponibilità del ricorso per riforma (art. 44 lett. f) OG), ricorso che non può essere introdotto contro decisioni di tribunali cantonali inferiori che hanno giudicato come giurisdizione cantonale unica (art. 48 cpv. 2 lett. a) OG; Jean-Francois Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, n. 3 ad art. 48, pag. 318).

Il messaggio propone che quale giudice ai sensi degli art. 397d-f CC funga la prima Camera civile del Tribunale di appello, che è tribunale supremo del Cantone ai sensi dell'art. 48 cpv. 1 OG e le cui decisioni possono pertanto essere impugnate con ricorso per riforma al Tribunale federale.

Tale soluzione non garantisce in effetti, come la stessa Camera ha segnalato, il principio di celerità e rapidità della procedura imposta dal diritto federale ( art. 397 CC).

La Commissione propone quindi che il giudice ai sensi degli art. 397d-f CC sia il Presidente della Commissione giuridica LASP. Esso opera in seno all'autorità che sarebbe oggi formalmente competente ai sensi degli artt. 314a, 405a cpv. 2 e 397d CC.

Questo giudice non può statuire come istanza unica, trattandosi di un "tribunale inferiore" ai sensi dell'art. 48 cpv. 2 lett. a) OG, le cui decisioni non possono essere impugnate con ricorso per riforma.

Viene quindi proposto che le decisioni del Presidente della Commissione giuridica LASP siano suscettibili di ricorso al Tribunale di appello, e meglio alla prima Camera civile del Tribunale di appello.

L'aggravio per il Presidente della Commissione LASP non dovrebbe essere eccessivo: i casi trattati dovrebbero essere 10/15 all'anno

Al cpv. 2 il rimando va corretto in "art. 397 d-f CCS".

La nuova formulazione del cpv. 2 risulta quindi la seguente: "Il giudice ai sensi degli artt. 379 d-f CCS è il Presidente

della commissione giuridica LASP (legge sull'assistenza sociopsichiatrica)."

### **Articolo 37**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

L'articolo riprende l'attuale art. 45 LAC, dalla cui formulazione vengono stralciati il procuratore pubblico e il magistrato dei minorenni, che assolutamente mai hanno presentato istanza di adozione di misura di tutela a favore di una persona maggiorenne.

Questi ultimi potranno in ogni caso sempre, così come ogni altro magistrato, segnalare casi in cui si renda necessario un intervento alle competenti autorità.

### **Articoli 38 e 39**

Accolti nella formulazione proposta dal messaggio.

### **Articolo 40**

L'espressione "dell'istante" è sostituita con "delle parti".

### **Articolo 41**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

Si osserva tuttavia che la procedura, a seguito della revisione della LASP nel frattempo intervenuta, è disciplinata ora dagli art. 20-28 e 50 LASP (anziché 25-33 e 55 LASP, come indicato nel messaggio).

Si sottolinea inoltre che la LASP ha introdotto una novità che interessa pure l'attività e l'operato delle delegazioni tutorie. Giusta l'art. 397b cpv. 3 CCS, che tratta della privazione della libertà personale a scopo di assistenza, se il collocamento di un malato o il suo trattenimento nello stabilimento è stato ordinato da un'autorità tutoria, questa è pure competente per deciderne il rilascio. Poiché il vecchio art. 52 della LASP non prevedeva la possibilità di delegare questa competenza, di fatto l'utente doveva attendere, magari settimane, che la delegazione tutoria si riunisse una seconda volta per statuire sulla dimissione. Il nuovo art. 46 cpv. 1 LASP ha per contro introdotto il principio secondo cui l'autorità tutoria, attraverso la decisione con cui ordina un ricovero coatto, può delegare al medico responsabile per il settore la competenza per il rilascio della persona interessata, evitandogli così di attendere una nuova decisione.

### **Articolo 42**

Viene proposta una nuova formulazione dell'articolo, che riprende il contenuto dell'art. 420 CC, cui la formulazione proposta nel messaggio rimanda: "Il ricorso del tutelato stesso, se è capace di discernimento, e di ogni interessato all'autorità tutoria, rispettivamente all'autorità di vigilanza contro gli atti del tutore ai sensi dell'art. 420 CC, deve essere inoltrato per scritto in tante copie quante sono le parti più una per l'autorità e contenere: ..."

### **Articoli 43 e 44**

Accolti nella formulazione proposta dal messaggio.

### **Articolo 45**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

Gli "altri interessati", cui il ricorso può essere intimato con l'assegnazione di un congruo termine per la risposta, sono le persone che hanno presentato istanza di intervento: così ad esempio il papà non coniugato, qualora la mamma detenga l'autorità parentale; la famiglia affidataria; l'istituto in cui un minore è collocato.

## **Articolo 46**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

## **Articolo 47**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

I termini - 10 giorni - di ricorso all'autorità di vigilanza sono prescritti dal diritto federale: essi non risultano quindi sospesi dalle ferie contemplate dal diritto cantonale.

Per il resto vale il rimando alla LPAm, rispettivamente al CPC.

## **Articoli 48 e 49**

Accolti nella formulazione proposta dal messaggio.

## **Articolo 50**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

La formulazione dell'articolo è determinata dall'art. 427 CC, inerente la responsabilità tutoria.

## **Articolo 51**

Accolto nella formulazione proposta dal messaggio.

L'art. 447 CC, dedicato alle sanzioni disciplinari in ambito tutorio, prevede multe sino a fr. 100.--.

Evidentemente, la norma, adottata all'inizio del secolo, non è stata aggiornata ai valori attuali.

Dottrina e giurisprudenza ammettono quindi importi più consistenti.

Così pure l'art. 99 del regolamento sulle tutele e curatele, secondo il quale possono essere inflitte multe sino a fr. 500.--.

Dottrina e giurisprudenza (si rimanda ad esempio a DTF 112 la 112) precisano poi che è necessaria una base legale in senso formale unicamente per sanzioni che implicano restrizioni della libertà personale.

Non così in caso in cui siano previste unicamente sanzioni pecuniarie, come all'art. 51.

È allora del tutto ammissibile il rinvio al regolamento.

## **Articoli 52 e 53**

Accolti nella formulazione proposta dal messaggio.

## **Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero**

### Codice di procedura civile

Vengono accolte le modifiche proposte nel messaggio.

## **CONCLUSIONI**

La Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare la legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele e le modifiche proposte della legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero e del Codice di

procedura civile.

**Per la Commissione della legislazione:**

Francesca Lepori Colombo, relatrice

Bernasconi - Bobbià - Camponovo -

Ermotti-Lepori - Ferrari-Testa - Fiori -

Genazzi, con riserva - Ghisletta -

Hofmann - Marzorini - Nova, con riserva -

Pantani, con riserva - Righinetti, con riserva