

**Necessità di rivedere
l'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di
minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin)**

Compendio dei risultati

1 In generale

L'11 giugno 2002 la consigliera nazionale Jacqueline Fehr ha presentato un postulato sulla situazione dell'affiliazione in Svizzera (02.3239). Tale postulato invitava il Consiglio federale a illustrare in un rapporto quali potessero essere le modalità per professionalizzare l'affiliazione in Svizzera. Su mandato dell'Ufficio federale di giustizia la dottoressa Barbara Zatti ha allestito un rapporto peritale in merito all'affiliazione in Svizzera («La situazione dell'affiliazione in Svizzera - Analisi, sviluppo qualitativo e professionalizzazione», di seguito: rapporto peritale Zatti, cfr. allegato 1). Il 23 agosto 2006, il Consiglio federale si è pronunciato in merito a detto rapporto e alle raccomandazioni contenutevi. Alcune raccomandazioni sono state accettate mentre altre sono state respinte. Per quanto concerne la revisione dell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione chiesta dal rapporto peritale Zatti (OAMin), il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di chiedere l'opinione dei Cantoni.

La consultazione presso i Cantoni in merito alla necessità di rivedere l'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin) è durata da metà settembre a fine dicembre 2006. Tutti i 26 Cantoni si sono pronunciati in merito. La maggioranza dei Cantoni considerano la revisione dell'OAMin opportuna o necessaria. Otto Cantoni invece la respingono. Inoltre, il 9 maggio 2007, anche la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) ha espresso il proprio parere (cfr. allegato 2).

2 Osservazioni generali in merito alla necessità di rivedere l'OAMin

2.1 Consenso

18 Cantoni (AG, AR, BE, BS, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH) sono del parere che una revisione dell'OAMin sia necessaria o almeno opportuna anche se non obbligatoria (GL).

Sebbene l'OAMin abbia in linea di principio dato buona prova e offra una base legale sufficiente per l'autorizzazione e la vigilanza del collocamento di un minore, la revisione viene accolta favorevolmente soprattutto poiché si auspica che la Confederazione fissi linee direttive concrete per perfezionare e professionalizzare l'affiliazione, al fine di garantire una migliore qualità in occasione dell'accoglimento di minori (AG, JU). In generale è ritenuta indispensabile una maggiore professionalizzazione e un controllo della qualità, nonché un'unificazione delle pratiche cantonali per quanto concerne l'esecuzione, visto che a livello federale con l'attuale OAMin non si tiene sufficientemente conto della grande rilevanza che la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (SR 0.107), ratificata dalla Svizzera nel 1997 (in particolare l'articolo 20), attribuisce alla protezione e all'assistenza degli affiliati (ZH). Inoltre una revisione dell'OAMin va preferita a un potenziamento delle disposizioni esecutive cantonali, che implicherebbe differenze a seconda dei Cantoni (AR): un'unificazione materiale delle disposizioni o la rinuncia ad ammettere disciplinamenti specifici a livello cantonale garantiscono una maggiore parità di trattamento dei casi tra i Cantoni. S'impone inoltre un adeguamento dell'ordinanza, ormai in vigore da trent'anni, che tenga debitamente in considerazione le condizioni attuali, visto che le strutture della famiglia e della società hanno subito profonde trasformazioni o si stanno ancora evolvendo (NE, NW, VD, ZG). È indispensabile tenere conto della realtà sociale attuale. Nuove conoscenze risultanti dalla ricerca e

dalla prassi vanno integrate in un'OAMIN rivista; l'attuale versione non è più in grado di affrontare la complessità dei casi che si presentano.

2.2 Rifiuto

Otto Cantoni hanno respinto una revisione dell'OAMin anche se con motivazioni diverse (AI, BL, FR, GE, OW, SH, SZ, VS). È stato invocato che i problemi principali non risiedono tanto nelle normative, quanto nella loro difficile esecuzione. Occorre semmai migliorare le procedure nei Cantoni. Viene pure sollevato l'argomento che la soluzione federalistica ha sempre dato buona prova e l'OAMin rappresenta tutt'ora uno strumento adeguato per verificare e garantire la qualità dei luoghi di collocamento di fanciulli e adolescenti. Una revisione dell'OAMin non viene tuttavia respinta da questi Cantoni in egual misura: la metà dei Cantoni che respinge una revisione (GE, OW, SZ, VS) ritiene che attualmente non vi sia una necessità d'intervenire e ritiene che occorra accordare la priorità alla revisione del diritto tutorio. L'allestimento di strutture professionali previsto in tale contesto gioverà anche alla protezione dei fanciulli e dei giovani. I detti Cantoni tuttavia sottolineano che a lungo termine l'OAMin dovrà comunque tenere presente tali revisioni (ad es. diritto tutorio) che in qualche modo si ripercuoteranno su quest'ultima ordinanza. In questo contesto viene anche menzionata – parzialmente in accordo con i Cantoni che approvano la revisione – la prevista «Legge quadro per una politica svizzera dell'infanzia e dei giovani» (00.3469 Mo. Janiak).

3 Pareri relativi alle singole raccomandazioni

3.1 Osservazioni generali

Alcuni Cantoni (FR, JU, NW, SO, VS) condividono le raccomandazioni contenute nel rapporto peritale Zatti e nel rapporto del Consiglio federale o le reputano una buona base per una revisione dell'affiliazione (TI). In molti casi le singole raccomandazioni sono menzionate esplicitamente e la loro attuazione viene approvata.

3.2 Raccomandazione 1: definizione uniforme delle nozioni

Visto che nel caso dell'OAMin si tratta di un'ordinanza e non di una legge in senso formale, non sono quasi pervenuti commenti che approfondiscono le nozioni utilizzate. Diversi Cantoni (AR, BE, LU, UR, ZH) sostengono esplicitamente gli sforzi per uniformare le nozioni e per delimitarle. La situazione attuale è molto diversa da Cantone a Cantone e comporta incertezze giuridiche (BE, UR). Una definizione uniforme delle nozioni permetterebbe dunque anche un'applicazione uniforme nei Cantoni, circostanza che a sua volta andrebbe a beneficio della protezione degli affiliati. LU propone che la Confederazione incarichi un servizio specializzato competente per chiarire e definire le nozioni (nonché per elaborare gli standard di qualità nazionali per le diverse categorie di famiglie affilianti). Per il Cantone ZH una precisazione non urge visto che l'OAMin contempla già attualmente la definizione delle principali nozioni. Per il Cantone AI un'ulteriore precisazione non s'impone, dal momento che le nozioni utilizzate abitualmente nella prassi non hanno mai dato adito a particolari difficoltà.

3.3 Raccomandazioni 2/3: centrale di monitoraggio/dati statistici

Nessun Cantone contesta esplicitamente la necessità di raccogliere e valutare materiale statistico. Alcuni Cantoni attribuiscono a questo aspetto addirittura un'importanza superiore (ZH) e ritengono inammissibile la mancanza di dati statistici (BS). In modo critico si esprimono AI e GL che dalla (sola) istituzione di una centrale di monitoraggio non si attendono un miglioramento della qualità dei posti per affiliati o la scoperta di abusi e inoltre s'interrogano sull'onere che una tale centrale costituirebbe dal profilo finanziario e del personale. I Cantoni GE e VS propongono che anche per l'ambito dell'affiliazione si analizzi l'efficacia del programma informatico elaborato dalla «Conferenza latina delle autorità centrali competenti in materia di adozione» per le valutazioni statistiche nell'ambito dell'adozione e che, se del caso, lo si adatti. Presumibilmente ciò comporterebbe pure costi ragionevoli.

Soltanto poco più della metà dei Cantoni (14) ha trasmesso materiale statistico che però non permette di allestire paragoni tra i vari Cantoni.

3.4 ad raccomandazione 4: diversi aspetti

3.4.1 Commissione peritale

Per quanto concerne l'istituzione di una commissione peritale interdisciplinare incaricata di preparare una revisione dell'OAMin si esprimono esplicitamente a favore i Cantoni LU, SO, VD, ZG e ZH.

3.4.2 Standard/procedure uniformi

I Cantoni AG, AR, BE, JU, LU, SO, UR e ZH sono del parere che nei rapporti intercantonali sia necessario, anzi indispensabile, che vengano istituiti standard nonché prassi e svolgimenti unitari in seno ai Cantoni. La Confederazione dovrebbe dunque emanare prescrizioni vincolanti per quanto concerne gli standard di qualità, i requisiti nell'ambito della formazione e del perfezionamento ecc. In particolare sarebbe opportuno se le indagini riguardanti i posti per gli affiliati si svolgessero in base a standard uniformi; in tal modo sarebbe possibile garantire sia la comparabilità dei posti per affiliati proposti sia facilitare una visione d'insieme delle varie competenze (AG). Ne beneficerebbero soprattutto i collocamenti sovracantonali, che si verificano sovente e nel caso dei quali la mancanza di standard minimi applicabili a livello svizzero nell'ambito dell'affiliazione comportano o possono comportare lacune esecutive (BE, ZH). Al fine di realizzare i miglioramenti necessari, occorre anche accettare una certa restrizione del federalismo (ZH). Tuttavia la Confederazione dovrebbe partecipare adeguatamente alle spese (TG, ZH). Il Canton AI è contrario a ulteriori prescrizioni emanate da parte della Confederazione, visto che le disposizioni attuali in materia di affiliazione sono già sufficienti.

3.4.3 Vigilanza

Mentre BL e SG mettono in discussione l'obbligo dei Cantoni di far esercitare la vigilanza da persone specializzate, i Cantoni BS, LU e VS sono del parere che della vigilanza e dell'autorizzazione debbano occuparsi obbligatoriamente persone o servizi specializzati (cfr. art. 7 e 10 OAMin). NW e TG ritengono inoltre che una visita annuale sia insufficiente; l'aggiunta «quando necessario» sovente viene semplicemente sorvolata. La vigilanza e l'accompagnamento dell'affiliazione dovrebbero invece costituire compiti continui, che non possono essere «sbrigati» con

una visita annuale. Il Cantone GL è invece del parere che non occorra rafforzare la vigilanza.

3.4.4 Organizzazione

AG e AR suggeriscono di prevedere per tutti i collocamenti un'organizzazione analoga a quella prevista per gli accoglimenti in vista di una futura adozione, e di far beneficiare tutti i rapporti di affiliazione delle conoscenze disponibili in materia di affiliazione, indipendentemente dal tipo e dallo scopo del collocamento. Anche l'istituzione di un servizio di coordinamento federale e di servizi cantonali a conoscenza dei posti di collocamento offerti nelle famiglie e negli istituti sarebbe utile per cercare le forme d'assistenza ottimali (AG, ZH). Le attuali strutture sono poco efficaci o funzionali. Secondo LU occorre chiedere in modo vincolante ai Cantoni come intendano organizzare l'affiliazione per quanto riguarda l'aspetto della garanzia e dell'accompagnamento delle offerte. TG a tal proposito constata che l'affiliazione fa parte del diritto tutorio e della filiazione, motivo per cui una soluzione separata per quanto riguarda l'assetto strutturale delle autorità e delle qualifiche non è opportuna. In previsione della revisione del diritto tutorio SH ritiene inoltre che le autorità tutorie, nella forma attuale, diverranno obsolete e che comunque la questione della competenza, dell'organizzazione o della professionalità si porrà comunque in un prossimo futuro al momento dell'entrata in vigore delle nuove regolamentazioni. Conseguentemente singoli Cantoni (AI, LU, SZ) sono del parere che prima di procedere alla revisione dell'affiliazione occorrerebbe attendere la revisione del diritto tutorio.

3.5 Raccomandazione 5: rielaborazione storica dell'affiliazione

Il Canton AI non comprende per quale motivo occorra rielaborare la storia recente dell'affiliazione; studi riguardanti il settore degli istituti nonché dei «bambini della strada» sono già stati pubblicati. Anche il Cantone LU non ritiene che una rielaborazione storica sia indispensabile per migliorare l'affiliazione.

3.6 Raccomandazione 6: equiparazione con l'ambito degli istituti

Il Canton AI è del parere che non occorra imporre nuovi obblighi in materia ai Cantoni. GL si oppone esplicitamente all'equiparazione dei collocamenti in una famiglia affiliante con il collocamento in un istituto, visto che dal profilo tecnico un collocamento in una famiglia rappresenta una misura più blanda rispetto al collocamento istituzionale. Anche LU si oppone a un'equiparazione completa e senza differenziazione con l'ambito degli istituti. Una siffatta equiparazione è inopportuna. All'opposto ZH è del parere che le differenze qualitative tra i vari Cantoni e la mancanza di criteri per il collocamento secondo basi precise richiedano un disciplinamento a livello nazionale che riprenda la raccomandazione.

3.7 Raccomandazione 7: professionalizzazione

I Cantoni JU, NW, SO, SZ, VS, ZH ritengono necessaria una maggiore professionalizzazione e un migliore controllo della qualità nonché un'unificazione delle prassi e delle procedure cantonali. Un'affiliazione qualitativamente elevata ed efficiente implica costi inferiori del collocamento negli istituti. Anche BS e LU sostengono che la vigilanza e il rilascio delle autorizzazioni debba obbligatoriamente

essere compito di persone o di servizi specializzati. Per il Cantone GE inoltre è pacifico che s'intenda professionalizzare il settore della protezione dei minori. Anche TG si esprime a favore di una maggiore professionalità; occorre invece respingere il fatto che in seno a un'ordinanza la Confederazione prescriva ai Cantoni gli standard di professionalizzazione da rispettare in tale ambito. LU e ZH partono dal presupposto che la revisione del diritto tutorio soddisferà già l'esigenza di istituire un'autorità specializzata. ZH ritiene tuttavia che la richiesta di specializzazione dei tutori ufficiali nonché dei mandatari e di una distinzione tra le misure di protezione dell'infanzia e quelle di protezione degli adulti non sia aderente alla realtà (aumento del fabbisogno di personale, mancanza di persone specializzate nel caso dei mandatari privati). Ambedue i Cantoni ritengono inoltre sproporzionata la richiesta di prevedere che i minori siano obbligatoriamente rappresentati da un avvocato. A tal proposito ZH rileva che in base alla regolamentazione legale attualmente vigente una rappresentanza del minore è già possibile, circostanza che nel singolo caso permette dunque di decidere correttamente.

3.8 Raccomandazione 8: formazione e perfezionamento, accompagnamento qualificato dei genitori affiliati

Diversi Cantoni (BE, BS, GE, JU, NW, SO, VD, VS, ZH) sottolineano la necessità di fornire possibilità di formazione e di aggiornamento non soltanto ai membri dell'amministrazione bensì anche ai genitori affiliati: la formazione e l'aggiornamento nonché la consulenza e l'accompagnamento andrebbero dunque regolati in modo vincolante. Visto che sovente i minori da collocare provengono da situazioni difficili, detti fattori d'accompagnamento rivestono particolare importanza al fine di garantire un rapporto d'affiliazione coronato da successo. Per questo motivo occorre sancire a livello federale almeno i requisiti minimi riguardanti la formazione e il sostegno delle famiglie affilianti. Per LU tuttavia tale esigenza non va generalizzata, visto che occorre colmare delle lacune soltanto nell'ambito di una determinata parte dei rapporti d'affiliazione. Il Canton AI è invece del parere che associazioni d'utilità pubblica, presenti a livello regionale, possono occuparsi della formazione e dell'accompagnamento delle famiglie affilianti in modo adeguato anche senza un obbligo sancito dalla legge; già attualmente si ricorre in parte a tale possibilità (ad es. GL). Alcune legislazioni cantonali (ad es. FR) prevedono anche strumenti per il perfezionamento della formazione delle famiglie affilianti.

4 Obbligo d'autorizzazione per la mediazione (internazionale) di posti di collocamento

4.1 Consenso

Undici Cantoni (AG, AR, BE, BL, GE, GL, GR, LU, TG, VD, ZH), dei 14 che si sono espressi esplicitamente in merito a tale questione, approvano – anche se in forme diverse - l'introduzione di un'autorizzazione per la mediazione di posti di collocamento da parte di fornitori privati. Mentre il Cantone GR si esprime positivamente in merito a un obbligo d'autorizzazione a livello cantonale, la maggioranza dei Cantoni favorevoli ritiene invece sensato un obbligo d'autorizzazione soltanto se viene trovata una soluzione a livello nazionale, visto che generalmente la mediazione è sovracantonale. Si potrebbe anche ipotizzare di subordinare l'attività di mediazione a un obbligo federale d'autorizzazione e di

vigilanza con disposizioni uniformi e competenze centralizzate, come già avviene per l'attività nel caso di affiliati in vista di adozione. Nonostante il suo consenso di massima, il Cantone TG solleva una riserva poiché teme che ne possa risultare una responsabilità suddivisa per l'affiliato, situazione nella quale è insito un maggiore potenziale di conflittualità. ZH per contro approva un obbligo d'autorizzazione per le mediazioni sia a livello svizzero sia a livello sovranazionale, ritenendo tuttavia che la prevista adesione della Svizzera alla Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori (in particolare il suo articolo 22 comma 3) permetterà di colmare una lacuna anche per quanto concerne i collocamenti diretti all'estero senza mediatore. In modo critico si esprimono invece i Cantoni (ad es. BL) che non finanziano il collocamento in famiglie affilianti all'estero. Ritengono segnatamente problematico un disciplinamento a livello nazionale dei collocamenti internazionali a causa delle competenze poco chiare.

4.2 Rifiuto

I Cantoni BS, JU e SG respingono al momento attuale un obbligo d'autorizzazione, in particolare per i mediatori internazionali. Una siffatta autorizzazione comporterebbe soltanto spese supplementari, poiché richiederebbe obbligatoriamente la messa a disposizione di un nuovo apparato amministrativo. Inoltre anche una simile autorizzazione non sarebbe in grado di impedire che vengano commessi errori in occasione dei collocamenti. Sarebbe invece più opportuno introdurre una maggiore professionalizzazione e attuare in modo più soddisfacente le regolamentazioni esistenti. Occorre vigilare sull'affiliazione e non sulla mediazione. Se la vigilanza è esercitata da persone specializzate in modo adeguato e fino alla maggiore età del fanciullo, il problema dei mediatori di dubbia reputazione non dovrebbe più porsi. Sebbene non si esprima esplicitamente in merito alla questione, anche il Canton UR va in questa direzione e rileva che prima del collocamento di un minore all'estero le future persone affilianti dovrebbero presentare un'autorizzazione concernente il collocamento in una famiglia o in un istituto del Paese o del luogo di dimora; inoltre occorre esigere controlli regolari e periodici.

5 Proposte in merito alla revisione dell'OAMin

5.1 Obbligo d'autorizzazione per l'accoglimento in una famiglia (art. 4 OAMin)

5.1.1 Articolo 4 capoverso 1 OAMin

Stando alla richiesta di diversi Cantoni (AG, BE, BS, GR, LU, NW, SG, TG, ZH) l'obbligo d'autorizzazione previsto per i minorenni ancora sottoposti all'obbligo scolastico accolti in una famiglia, va esteso all'intera durata della minore età. Non si comprende il motivo per cui dei minori collocati in una famiglia debbano beneficiare di un grado di protezione inferiore rispetto a quelli collocati in un istituto. Proprio il collocamento di minori richiede indagini approfondite in merito al posto ove s'intende collocarli, poiché la fase di transizione dalla scuola alla vita professionale nonché il distacco dalla famiglia è particolarmente carico di conflitti. Una soluzione a livello svizzero va preferita a disciplinamenti cantonali, anche a ragione dell'alta mobilità della popolazione. Viene anche avanzata la proposta di ridurre il termine previsto di tre mesi (ad es. a sei settimane), per poter includere i cosiddetti collocamenti d'urgenza o i collocamenti transitori. Detti collocamenti sono generalmente ordinati

repentinamente a causa di una situazione di crisi acuta, durano da alcuni giorni a diverse settimane e, come mostra l'esperienza, sono molto impegnativi (BS, LU, SG, ZH).

5.1.2 Articolo 4 capoverso 3 OAMin

Anche se BS è a favore di un obbligo di massima d'autorizzazione e di esercizio della vigilanza per tutte le affiliazioni indipendentemente dalla durata o dal grado di parentela, mette comunque in guardia da un eccesso di regolamentazione. Conseguentemente, nel caso in cui i genitori che godono della patria potestà assumono pienamente le proprie responsabilità (la madre lavora e il fanciullo passa la settimana dalla nonna), non è necessario chiedere un'autorizzazione. I Cantoni devono avere la possibilità di abrogare l'obbligo d'autorizzazione e di esercitare la vigilanza nel caso di affiliazioni che non hanno alcun nesso con misure di assistenza alla gioventù. Anche il Cantone GL ritiene che ove il rapporto di affiliazione riguarda dei congiunti non si pongano problemi, motivo per cui è necessario escludere l'obbligo d'autorizzazione (la competenza dei genitori non va ridotta). All'opposto diversi Cantoni chiedono (NW, SG, TG e ZH) lo stralcio del capoverso 3. Non vi è motivo di escludere i congiunti dall'obbligo d'autorizzazione. Anzi, proprio in questi casi occorre applicare la medesima diligenza visto che il rapporto con i congiunti cela problemi particolari (sovente i casi di abuso avvengono nella cerchia dei congiunti). Nonostante questa posizione rigorosa, ZH è però anche del parere che i rapporti di affiliazione «fittizi», ossia semplici soggiorni dei minori presso famiglie diverse dalla propria per motivi legati alla formazione durante la settimana di lavoro o di scuola, senza un vero e proprio inserimento familiare, nonché il collocamento per le vacanze o simili, non andrebbero inclusi nell'obbligo d'autorizzazione.

5.2 Altre proposte

Altre proposte riguardano la professionalizzazione degli ambiti indagine, rilascio dell'autorizzazione e vigilanza (art. 5 segg. OAMin). Il Cantone NE propone inoltre una revisione formale: suddivisione dell'OAMin in tre ordinanze distinte (accoglimento di fanciulli in situazioni sociali o familiari difficili presso famiglie affilanti o istituti; accoglimento a giornata nel caso di collocamenti in età prescolastica o scolastica [asilo nido]; adozioni nazionali/internazionali). In tal modo l'applicazione ne risulterebbe decisamente agevolata. Anche il Cantone BS sostiene una nuova suddivisione sistematica dell'accoglimento a giornata al di fuori degli istituti e dell'affiliazione, poiché è proprio in tali ambiti che si pongono i quesiti legati all'esercizio della vigilanza e all'autorizzazione. Per il Cantone SG andrebbe rielaborato l'accoglimento in istituto, mentre per il Cantone SO andrebbero riviste le disposizioni in materia di adozioni dell'OAMin.

Raccomandazioni del rapporto Zatti

1. RACCOMANDAZIONE 1 *(definizione delle nozioni)*

Al fine di costituire una base di discussione uniforme occorre definire in modo coerente i concetti utilizzati nell'ambito dell'affiliazione di minorenni. È necessario definire le diverse categorie di rapporti di affiliazione e le diverse forme di famiglia affiliante secondo uno schema vincolante. Un gruppo di esperti incaricato formalmente deve assumersi tale compito, oltre a altri lavori di base formulati qui di seguito nel presente rapporto.

2. RACCOMANDAZIONE 2 *(centrale di monitoraggio)*

Occorre creare il più presto possibile una centrale di monitoraggio per raccogliere e valutare statisticamente i parametri essenziali dell'affiliazione di minorenni. L'autorità incaricata di autorizzare il collocamento potrà trasmettere tali dati in forma anonima, ossia senza menzionare i nomi del minorenne, dei suoi genitori biologici e dei genitori affilianti.

3. RACCOMANDAZIONE 3 *(ricerca e statistica)*

Se si vogliono rilevare i dati di base necessari alla gestione globale dell'affiliazione di minorenni in Svizzera, è necessario investire anche nella ricerca. I dati di base devono essere rilevati regolarmente (numero di minorenni collocati in una famiglia, numero di minorenni collocati in istituti, svolgimento dei collocamenti). Occorre recensire, studiare e valutare i diversi modelli e forme d'organizzazione. In particolare occorre valorizzare la ricerca continua sul campo, in modo che le esperienze maturate in un progetto possano essere applicate ad altri progetti in altre regioni. L'insieme del sistema di affiliazione di minorenni potrà continuare a svilupparsi soltanto a tale condizione.

4. RACCOMANDAZIONE 4 *(commissione peritale/standard e strutture)*

Occorre istituire una commissione peritale interdisciplinare incaricata di esaminare in che misura il diritto vigente può essere modificato per essere conforme alle esigenze attuali e tenere sufficientemente conto delle conoscenze odierne. In tale contesto, si tratta di chiarire se la revisione dell'OAMin è sufficiente o se è necessario estendere la portata dell'articolo 316 CC.

In particolare occorre prescrivere ai Cantoni, in modo vincolante, che cosa devono garantire sul territorio per assicurare l'efficacia dell'affiliazione di minorenni (dalla sua equiparazione, sul piano finanziario, all'ambito dell'assistenza di fanciulli e adolescenti in istituti, al diritto dei genitori affilianti di beneficiare di un accompagnamento, un sostegno, una formazione e un perfezionamento). Gli ambiti attualmente problematici, discutibili, o addirittura totalmente esenti da regole, quali la vigilanza inadeguata sulle famiglie affilianti, l'assenza di definizioni rigorose delle forme di collocamento e di norme

professionali o ancora le lacune nella vigilanza sui fornitori di posti di collocamento, devono essere oggetto di un nuovo disciplinamento. In particolare, ogni Cantone deve designare un servizio responsabile dell'organizzazione dell'affiliazione di minorenni che cooperi e collabori con gli uffici cantonali competenti nell'ambito degli istituti.

5. RACCOMANDAZIONE 5 (*rielaborazione storica*)

È indispensabile studiare il più completamente e rapidamente possibile la storia dell'affiliazione in Svizzera per poterne sviluppare la qualità e procedere alla professionalizzazione necessaria a tutti i livelli.

6. RACCOMANDAZIONE 6 (*equiparazione all'ambito degli istituti*)

L'affiliazione in Svizzera deve essere equiparata all'ambito degli istituti sotto il profilo strutturale, organizzativo e finanziario. Entrambi gli ambiti devono essere incentrati sui bisogni dei fanciulli e degli adolescenti interessati, nel quadro di una pianificazione globale nazionale e regionale. Il collocamento in un istituto o in una famiglia deve dipendere da criteri esclusivamente professionali in funzione della situazione e delle esigenze del minorenne. Occorre sviluppare un corrispondente sistema di tariffe e di finanziamento.

7. RACCOMANDAZIONE 7 (*professionalizzazione dei pubblici ufficiali*)

Nell'interesse di una protezione efficace dei fanciulli e degli adolescenti in Svizzera, affiliazione inclusa, la revisione del diritto tutorio deve avere un'elevata priorità nell'agenda politica.

Tutti i responsabili a cui competono la decisione e l'attuazione di misure nell'ambito dell'aiuto ai fanciulli e agli adolescenti nonché l'affiliazione di minorenni devono disporre delle qualifiche necessarie e seguire perfezionamenti regolari.

Occorre provvedere a una specializzazione tra i tutori ufficiali e i mandatarî distinguendo le misure di protezione dell'infanzia da quelle di protezione degli adulti. In tal modo sarà possibile costituire, sviluppare e garantire un know-how professionale nell'ambito della protezione dell'infanzia.

È assolutamente necessario rafforzare la posizione del minorenne nelle procedure – che siano amministrative presso l'autorità di tutela o giudiziarie dinanzi a tribunali tutori (se del caso, dopo la revisione del diritto tutorio). I fanciulli e gli adolescenti devono essere rappresentati da un avvocato indipendente in tutte le procedure che li concernono.

8. RACCOMANDAZIONE 8 (*professionalizzazione dei genitori affilianti*)

Affinché i genitori affilianti possano svolgere il loro lavoro e il loro impegnativo compito in modo adeguato, è necessario accertare accuratamente e in maniera

qualificata la loro attitudine ad assumersi tale impegno; occorre prepararli adeguatamente al loro compito, fornire loro una formazione e un perfezionamento specifici e garantire costantemente un accompagnamento qualificato del rapporto d'affiliazione. Tali condizioni preliminari devono essere precisate nelle nuove basi legali da elaborare [...].



An das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Kopie

Bern, 9. Mai 2007

Z:_SODKIS_Sozialpolitik\Fremdplatzierungen\AG PAVO-KJHSchr. an EJPD dt&frz.an Vorstand.doc

Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf zur Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wie wir Ihnen mit Schreiben vom 26. Oktober 2006 mitgeteilt haben, hat der Vorstand unserer Konferenz eine Expertengruppe zum Studium von Unterbringungsfragen mandatiert. In der Beilage erhalten Sie deren Zusammensetzung. Sie befasste sich mit der Revision der PAVO und weiteren Fragen der Fremdplatzierung von Kindern. Im Folgenden erhalten Sie den Bericht der Gruppe, den der Vorstand an seiner Sitzung vom 3. Mai 2007 genehmigt und dadurch zu seinem Anliegen gemacht hat.

Auf kantonaler Ebene sind die Verantwortlichkeiten der SODK recht kunterbunt auf die verschiedenen Departemente aufgeteilt, so auf Erziehung bzw. Bildung (insbesondere in der Westschweiz), Vormundschaft, Justiz und Soziales. Im Vollzug kommt auch den Gemeinden eine besondere Verantwortung zu.

Die SODK hat die Federführung für diese Thematik deshalb übernommen, weil sie für die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) verantwortlich zeichnet und die Fremdunterbringung von Minderjährigen eine schwer wiegende Massnahme darstellt. Unsere Konferenz muss somit ein besonderes Interesse an einem zeitgemässen Platzierungsweisen haben.

Neben einer Liste der verantwortlichen Stellen und Departemente der Kantone wird nach Ansicht der Expertengruppe vor allem eine nationale Stelle zur Koordination der Aufsichts-, Finanzierungs- und Steuerungsfragen als notwendig erachtet. Eine solche Stelle könnte zweckmässigerweise im Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft beim Eidg. Departement des Innern angesiedelt werden, dem auch das Sekretariat der Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen angeschlossen ist.

Zur PAVO nimmt die Expertengruppe wie folgt Stellung:

A. Allgemeines

In der Expertengruppe wurde die Frage, ob der Kindeswille in Form einer Bestimmung zur Mitsprache explizit in die PAVO aufzunehmen sei, ausführlich erörtert. Die Gruppe kam zum Schluss, dass die UNO-Kinderrechtskonvention, welche die Schweiz ratifiziert hat, grundsätzlich direkt anwendbar und deshalb nicht speziell und ausdrücklich in einem Erlass aufzuführen sei. Die direkte Anwendbarkeit beschränkt sich allerdings auf jene Teile, welche justiziabel sind, d.h. deren Einhaltung von den Gerichten überprüft werden kann.

Eine solche Konvention kann ihren Wert nur dann entfalten bzw. um- und durchgesetzt werden, wenn die mit der entsprechenden Materie befassten Personen deren Existenz und Inhalt kennen. Deshalb ist dieser Aspekt in Ausbildung und Beratung sowohl der Pflegeeltern als auch der Fachleute mit einzubeziehen.

B. Zur PAVO im einzelnen (Anregungen/Vorschläge für Änderungen)

1. **Artikel 3 Absatz 2** ist in den Abschnitt 2 zu verschieben, da es sich hier nicht mehr um allgemeine Bestimmungen handelt sondern um solche, die unter den Abschnitt "Familienpflege" gehören.
2. **Erster Satz Absatz 2:** Vorschlag zur Neuformulierung:
"Die Kantone fördern das Pflegekinderwesen, insbesondere durch:.. " Eine blosser Kompetenzbestimmung genügt hier nicht mehr.
3. **Gleicher Absatz Buchstabe a.:** Wir weisen darauf hin, dass die Ausbildung von Kleinkinder- und Heimerzieherinnen und -Erziehern durch das Bundesgesetz über die Berufsbildung geregelt wird. Der entsprechende Passus kann deshalb aus der PAVO gestrichen werden. Die Kantone ihrerseits sollen jedoch verpflichtet werden, Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung, zur Beratung von Pflegeeltern sowie zur Vermittlung geeigneter Pflegeplätze in Familien und Heimen zu treffen. Der Begriff "Ausbildung" soll hier nicht im Sinne einer Berufsausbildung oder eines Studienlehrganges, sondern einfach als "Vorbereitung auf die Aufgabe als Pflegeeltern" verstanden werden.
4. **Art. 4 Absätze 1 und 2:** Neuformulierung:
¹ *Wer Minderjährige gegen Entgelt regelmässig in seinem Haushalt zur Pflege, Betreuung oder Erziehung aufnimmt, benötigt eine Bewilligung der Behörde.*

²*Die Bewilligungspflicht besteht auch*
 - a) *wenn Minderjährige unentgeltlich für mehr als drei Monate zur Pflege, Betreuung und Erziehung aufgenommen werden;*
 - b) *wenn die minderjährige Person von einer Behörde untergebracht wird.*
 - c) *wenn die minderjährige Person das Wochenende nicht in der Pflegefamilie verbringt*

Streichen des 3. Absatzes in seiner aktuell gültigen Version.

Als neuer 3. Absatz schlagen wir vor:

³*Der Aufenthalt ausserhalb der häuslichen Gemeinschaft von nicht mehr schulpflichtigen minderjährigen Jugendlichen, welche das 15. Altersjahr vollendet haben, erfordert weder Bewilligung noch Aufsicht, wenn er mit Zustimmung der Inhaber der elterlichen Sorge nicht als zum Zwecke der Erziehung und Pflege begründet wird."*

Es ist auch eine Lösung denkbar, bei welcher eine Meldepflicht solcher nicht zum Zwecke der Erziehung und Pflege begründeter auswärtiger Aufenthalte bestehen bleibt, die Behörde aber auf Antrag der Inhaber der elterlichen Sorge und einer Erklärung der minderjährigen Person von einer Bewilligungspflicht und Aufsicht absehen kann.

Formulierungsvorschlag für eine solche Lösung:

"³Hält sich eine minderjährige Person, welche das 15. Altersjahr zurückgelegt hat und nicht mehr schulpflichtig ist, mit Zustimmung der Inhaber der elterlichen Sorge nicht zum Zwecke der Erziehung und Pflege in einer andern häuslichen Gemeinschaft auf, kann die für die Bewilligung der Familienpflege zuständige Behörde auf Antrag der Inhaber der elterlichen Sorge und nach Einholung der Meinung der minderjährigen Person dazu von einer Bewilligungspflicht und Aufsicht absehen."

Für eigentliche Unterbringungen an einem Pflegeplatz liegt die Grenze jedoch beim vollendeten 18. Altersjahr, d.h. bei Ende der Minderjährigkeit.. Das ist sachgemäss und macht eine weitere Altersgrenze überflüssig.

Die Expertengruppe ist der Auffassung, dass eine Bewilligungspflicht i.S. von Art. 4 dann gegeben ist, wenn folgende vier Kriterien kumulativ erfüllt sind:

- Aufnahme gegen Entgelt; unentgeltlich, wenn länger als drei Monate
- Minderjährigkeit,
- Regelmässigkeit,
- Zweck (Erziehung, Betreuung und Pflege)

5. **Artikel 7**, Neuformulierung:

"Abklärung

¹Die Behörde hat die Verhältnisse in geeigneter Weise durch Sachverständige abzuklären..."

Der eher dem Strafrecht zuzuordnende Begriff der Untersuchung ist durch "Abklärung" zu ersetzen. "Abklärung" bedeutet hier "Vorbereitung des Bewilligungsentscheides". Angesichts der Bedeutung einer Unterbringung ausserhalb des Elternhauses sollte die Abklärung bezüglich der Eignung des Unterbringungsortes immer durch Sachverständige (gemeint sind in erster Linie Fachpersonen der sozialen Arbeit und der Familienberatung) abgeklärt werden.

6. **Artikel 10**

Die Funktionen "Aufsicht" und "Beratung" müssen klar definiert und getrennt legifert werden. Eine Aufsicht ist zwingend notwendig und muss verbindlicher umschrieben werden.

Intensiv diskutiert wurde die Frage, ob es noch einer besonderen Aufsicht und Bewilligungspflicht der Vermittlungsorganisationen bedürfe. Diese Problematik kann unseres Erachtens nicht über die Revision der PAVO gelöst werden. Geprüft werden Empfehlungen der Konferenzen der kantonalen Sozial- und der Justizdirektorinnen und -direktoren. In Erwägung zu ziehen ist auch eine Lösung, welche diese Institutionen einer staatlichen Aufsicht und Bewilligungspflicht unterstellt. Dies müsste dann wohl auf Bundesebene erfolgen. Wir bitten Sie, uns hierzu Ihre Auffassung darzulegen.

Im Bereich der Datenerfassung bestehen Lücken, die es zu füllen gilt. Weitere Hinweise können diesbezüglich dem Expertenbericht Zatti entnommen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und Sozialdirektoren**

Die Präsidentin

Die Generalsekretärin



Kathrin Hilber
Regierungspräsidentin



Margrith Hanselmann

Beilage: Mitgliederliste

Kopien an:

Expertengruppe PAVO

Sozialdirektorinnen und -direktoren

Vorstand SODK

EDK, VBK, KKJPD

BSV, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Arbeitsgruppe PAVO/KJ.xls

Anrede	Vorname	Name	Bezeichnung Amt	Adresse	Funktion	Tel / Fax	Mail
Frau	Mirjam	Aebischer	INTEGRAS Fachverband Sozial- und Heilpädagogik	Am Schanzengraben 15 8002 Zürich	Leiterin Geschäftsstelle	T 044 201 15 00	mirjam.aebischer@integras. Ch
Herrn	Stefan	Blülle	Schweiz. Konferenz der kantonalen Verantwort- lichen für Kinderschutz	Postfach 1532 4001 Basel	Präsident	T 061 267 80 11	stefan.bluelle@bs.ch
Herrn	René	Broder	Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion, Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behinderten- hilfe	Ergolzstrasse 3, Pf 4414 Füllinsdorf	Leiter Verbindungs- stelle IHV	T 061 906 93 90 F 061 906 93 83	rene.broder@bl.ch
Herrn	Werner	Glauser	Pflegekinder-Aktion Schweiz	Bederstrasse 105a 8002 Zürich	Geschäftsführer	T 044 205 50 40 F 044 205 50 45	<a href="mailto:geschaeftsstelle@pflege-
kinder.ch">geschaeftsstelle@pflege- kinder.ch
Frau	Margrith	Hanselmann	Generalsekretariat SODK	Eigerplatz 5, Pf 459 3000 Bern 14	Generalsekretärin	T 031 371 04 29 F 031 371 17 41	<a href="mailto:margrith.hanselmann@sodk-
cdas-cdos.ch">margrith.hanselmann@sodk- cdas-cdos.ch
Herrn	Ernst	Langenegger	Stadt Zürich Verwaltungszentrum Werd	Werdstrasse 75, Pf 8036 Zürich	lic.iur.	T 044 246 63 01 F 044 246 62 85	<a href="mailto:ernst.langenegger@zuerich.
Ch">ernst.langenegger@zuerich. Ch
Herrn	Stefan	Leutert	KKJPD Generalsekretariat	Kramgasse 14, Pf 591 3000 Bern 8	Wissenschaftlicher Mitarbeiter	T 031 318 15 08 F 031 318 15 06	stefan.leutert@kkjpd.ch
Frau	Nicole	Meier	Generalsekretariat SODK	Eigerplatz 5, Pf 459 3000 Bern 14	Höhere Fachangestellte	T 031 371 04 29 F 031 371 17 41	<a href="mailto:nicole.meier@sodk-cdas-
cdos.ch">nicole.meier@sodk-cdas- cdos.ch
Frau	Uschi	Merz	Rechtsdienst Bereich Soziales	Oberstadt 23 8200 Schaffhausen	Juristin	T 052 632 54 76	uschi.merz@stsh.ch
Letztmals aktualisiert am: 9.5.2007		Adressänderungen bitte melden an: office@sodk-cdas-cdos.ch					