



Berna, 23 agosto 2023

Modifica del Codice civile (Educazione non violenta)

Rapporto esplicativo
per l'avvio
della procedura di consultazione



Compendio

La legislazione in vigore vieta già il ricorso alla violenza nell'educazione. La presente revisione di legge sancisce esplicitamente il principio dell'educazione non violenta nel Codice civile (CC) e precisa il dovere di educazione dei genitori per il bene del figlio. Come componente fondamentale dell'attuazione, occorre disciplinare per legge anche l'agevolazione dell'accesso a servizi con offerte di consulenza e aiuto per figli e genitori sotto forma di misura di accompagnamento. La mozione Bulliard-Marbach 19.4632 viene così adempiuta secondo una proposta già formulata in precedenza.

Situazione iniziale

Dall'abolizione del cosiddetto diritto di correzione nel 1978, non è più consentito ricorrere alla violenza per educare i propri figli. Le disposizioni legislative in vigore, il sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù e determinate misure di sensibilizzazione proteggono i fanciulli dalla violenza in famiglia.

Ciononostante sono stati richiesti a più riprese un esplicito divieto legale delle punizioni corporali e di altri trattamenti degradanti nonché il diritto a un'educazione non violenta. Inoltre, a livello internazionale la Svizzera è stata più volte esortata a disciplinare la questione a livello di legge.

Dopo che nel suo rapporto in adempimento del postulato Bulliard-Marbach 20.3185 il Consiglio federale aveva spiegato come si potrebbe ancorare nel CC la protezione dei bambini dalla violenza nell'educazione e presentato una proposta concreta, il Parlamento ha adottato la mozione Bulliard-Marbach 19.4632, che chiede di sancire l'educazione non violenta nel CC.

Contenuto del progetto

Conformemente alla proposta precedente, si propone di completare in due punti il dovere di educazione dei genitori disciplinato all'articolo 302 CC. Da un lato, una nuova disposizione obbligherà esplicitamente i genitori a educare il figlio senza ricorrere a punizioni corporali e ad altre forme di violenza degradante. Si tratta di una disposizione del diritto di famiglia con funzione di linea guida che costituisce un chiaro segnale del legislatore e, precisando l'attuale obbligo genitoriale, mira a potenziare la prevenzione. D'altro lato, per sostenere e accompagnare l'attuazione della legge è necessario introdurre una regolamentazione che promuova e migliori l'accesso ai consultori educativi.

Queste due integrazioni legali che sanciscono il principio dell'educazione non violenta si inseriscono nell'attuale sistema di prevenzione (offerte di sostegno e campagne di sensibilizzazione), intervento (autorità di protezione dei minori e degli adulti) e sanzione (autorità di perseguimento penale). L'attenzione sarà rivolta in via preventiva al bene del figlio e ai servizi di sostegno per genitori e figli in situazioni di conflitto.

Per potenziare l'efficacia del segnale lanciato sancendo l'educazione non violenta nella legge, modificare il comportamento educativo dei genitori e ridurre a lungo termine l'accettazione della violenza, saranno necessarie misure di accompagnamento con campagne di sensibilizzazione e di informazione.

Indice

1	Situazione iniziale	5
1.1	In generale	5
1.2	Necessità di agire e mandato parlamentare	6
1.2.1	Rapporto del Consiglio federale del 19 ottobre 2022 sulla protezione dei figli dalla violenza nell'educazione	6
1.2.2	Mandato parlamentare secondo la mozione 19.4632.....	6
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale.....	6
2	Situazione giuridica in Europa	7
3	Punti essenziali del progetto	8
3.1	La normativa proposta.....	8
3.1.1	Obbligo dei genitori di ricorrere all'educazione non violenta	8
3.1.2	Migliore accesso alle offerte di consulenza e aiuto	9
3.2	Alternative esaminate e scartate	10
3.2.1	Sancire nella legge l'educazione non violenta nel quadro della protezione dei minori	10
3.2.2	Creazione di un divieto e di una nuova pretesa giuridica	11
3.2.3	Concretizzazione delle forme di violenza non ammesse	11
3.3	Attuazione	12
4	Commento alla nuova normativa di cui all'articolo 302 CC	13
5	Ripercussioni	16
5.1	Ripercussioni per la Confederazione.....	16
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.....	16
5.3	Ripercussioni sull'economia	16
5.4	Ripercussioni sulla società	17
6	Aspetti giuridici	17
6.1	Costituzionalità	17
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	17
6.3	Forma dell'atto.....	17
6.4	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	17
6.5	Delega di competenze legislative	18
6.6	Protezione dei dati.....	18
7	Bibliografia	19
7.1	Documentazione	19
7.2	Bibliografia.....	19

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 In generale

Dall'abolizione del cosiddetto diritto di correzione dei genitori (ex art. 278 CC¹) con l'entrata in vigore della revisione del diritto della filiazione nel 1978, sono stati presentati vari interventi parlamentari volti a proteggere meglio i minori dalla violenza in famiglia, nonché a sancire esplicitamente nella legge il divieto delle punizioni corporali e di altri trattamenti degradanti, e il diritto a un'educazione non violenta². A livello internazionale, la Svizzera è stata più volte esortata a legiferare in materia³. La questione è stata tematizzata regolarmente anche dalla società civile e dal mondo accademico⁴.

A novembre 2019 la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFG) si è espressa a favore dell'inserimento di una norma legale nel CC, in quanto attualmente in Svizzera mancherebbe «una linea guida che proscriva la violenza nell'educazione e sulla quale gli educatori si possano basare prima ancora di arrivare alla violenza e cui gli specialisti possano semplicemente far riferimento»⁵.

A dicembre 2019 la consigliera nazionale Christine Bulliard-Marbach ha presentato la mozione 19.4632 «Sancire nel Codice civile l'educazione non violenta». Il 26 febbraio 2020 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, dicendosi tuttavia disposto a esaminare la questione nel quadro di un rapporto tenendo conto della presa di posizione della CFG. Il 4 maggio 2020 la consigliera nazionale Christine Bulliard-Marbach ha presentato il postulato 20.3185 «Protezione dei figli dalla violenza nell'educazione», con cui ha incaricato il Consiglio federale di esaminare le possibilità di sancire nel Codice civile la protezione dei figli dalla violenza nell'educazione. Il postulato è stato accolto dal Consiglio nazionale il 9 dicembre 2020⁶ (cfr. cap. 1.2.1 in merito al rapporto).

¹ RS 210

² Già nel 1996, con la mozione 96.3176 della CAG-N «Divieto legale contro le punizioni corporali e il trattamento degradante dei bambini», e poi nei seguenti interventi parlamentari: Interrogazione Fehr 13.1022 «Violenza nell'educazione. Come fermarla?»; mozione Feri 13.3156 «Per un'educazione non violenta»; mozione Galladé 15.3639 «Abolire le punizioni corporali»; mozione Marchand-Balet 18.3603 «Iscrivere nel Codice civile il divieto delle punizioni corporali e di altri trattamenti degradanti nei confronti dei minori»; mozione Bulliard-Marbach 19.4632 «Sancire nel Codice civile l'educazione non violenta». Cfr. ad. es. anche a livello cantonale: Canton Giura, mozione Frossard 1402 «Loi cantonale instituant la prévention contre les violences éducatives ordinaires» del 24 novembre 2021.

³ Nel quadro del Rapporto degli Stati parte dinanzi al Comitato ONU per i diritti del fanciullo, al Comitato dell'ONU contro la tortura e nell'ambito dell'Esame periodico universale della Svizzera (Universal periodic review UPR). Per ulteriori dettagli: Rapporto Po. Bulliard-Marbach (non disponibile in italiano), cap. 3.1.1. Cfr. anche le più recenti raccomandazioni: UPR Switzerland 2023, raccomandazioni 39.263-39.267.

⁴ Cfr. Rapporto Po. Bulliard-Marbach, cap. 1.1 ed anche la petizione 15.2016 Klasse 3/4e Schule Gäbelbach, Berna «Für ein Verbot von Ohrfeigen».

⁵ Posizione della CFG (2019), pag. 16.

⁶ Cfr. dibattiti e decisione del Consiglio nazionale nella sezione «Cronologia» su www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20203185.

1.2 Necessità di agire e mandato parlamentare

1.2.1 Rapporto del Consiglio federale del 19 ottobre 2022 sulla protezione dei figli dalla violenza nell'educazione

In adempimento del postulato Bulliard-Marbach 20.3185, il Consiglio federale ha esaminato le possibilità di soddisfare al meglio la richiesta di sancire nel Codice civile il principio dell'educazione non violenta. Nel suo rapporto del 19 ottobre 2022⁷, l'Esecutivo ha affermato che al giorno d'oggi il diritto di correzione dei genitori non è più compatibile con il bene del minore, anche se il Codice civile vigente non vieta espressamente di ricorrere alla violenza sui minori nell'educazione⁸. L'uso sistematico della violenza fisica come metodo educativo, continua il Consiglio federale, va chiaramente contro il bene del figlio⁹. Le attuali disposizioni penali, accompagnate da una protezione dell'infanzia e della gioventù e da un sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù ben sviluppati, sono di gran lunga più efficaci di un esplicito divieto legale delle punizioni corporali. Il Consiglio federale ha pure sottolineato l'importanza della prevenzione mediante concreti programmi di sensibilizzazione e di informazione¹⁰ e come richiesto dal postulato ha proposto una *soluzione in grado di raccogliere un ampio consenso* volta a sancire concretamente nel Codice civile il principio dell'educazione non violenta (cfr. cap. 4).

1.2.2 Mandato parlamentare secondo la mozione 19.4632

A seguito del suddetto rapporto in adempimento del postulato, il 14 dicembre 2022 la mozione 19.4632, precedentemente approvata dal Consiglio nazionale¹¹, è stata accolta dal Consiglio degli Stati¹² e quindi trasmessa al Consiglio federale. Quest'ultimo è quindi stato incaricato di presentare un progetto normativo per sancire l'educazione non violenta nel CC.

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 29 gennaio 2020¹³ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁴ sul programma di legislatura 2019–2023.

⁷ Cfr. Rapporto Po. Bulliard-Marbach, disponibile in tedesco e francese su www.bj.admin.ch > Società > Progetti di legislazione in corso > Educazione non violenta.

⁸ Come è già stato il caso per la mozione Galladé 15.3639 «Abolire le punizioni corporali», la mozione Marchand-Balet 18.3603 «Iscrivere nel Codice civile il divieto delle punizioni corporali e di altri trattamenti degradanti nei confronti dei minori», e la mozione Bulliard-Marbach 19.4632 «Sancire nel Codice civile l'educazione non violenta».

⁹ Come già nel Rapporto Po. Fehr 2012, all. 4. Cfr. anche le risposte del Consiglio federale agli interventi parlamentari di cui alla nota a piè di pagina 2.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 26 della legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG), tra il 2014 e il 2022 sono stati sostenuti mediante aiuti finanziari della Confederazione programmi cantonali nell'ambito dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù. Maggiori informazioni sugli aiuti finanziari nell'ambito della protezione dell'infanzia sono disponibili su www.bsv.admin.ch > Aiuti finanziari > Protezione dell'infanzia/Diritti dell'infanzia nonché nel rapporto in adempimento del postulato Bulliard-Marbach, cap. 1.2. Cfr. anche Rapporto dell'UFAS sulla valutazione 2022.

¹¹ Con 111 voti contro 79 e 3 astensioni; cfr. Boll. Uff. 2021 N 2035.

¹² Con 27 voti contro 8 e 3 astensioni; cfr. Boll. Uff. 2022 S 1351.

¹³ FF 2020 1565

¹⁴ FF 2020 7365

2 Situazione giuridica in Europa

In 23 dei 27 Stati membri dell'Unione europea esiste un disciplinamento legale sull'educazione non violenta. Italia, Slovacchia, Cechia e Belgio non dispongono di una regolamentazione in quest'ambito. In Belgio dei lavori sono però in corso. Nel Consiglio europeo, 34 dei 46 Paesi membri¹⁵ hanno sancito esplicitamente nella legge il divieto della violenza¹⁶. Pertanto, nel frattempo, gran parte degli Stati europei ha introdotto disposizioni tese a vietare la violenza nell'educazione e a promuovere un'educazione non violenta¹⁷.

Austria (1989), Danimarca (1997), Germania (2000), Paesi Bassi e Spagna (2007), Liechtenstein (2008) e Francia (2019), ad esempio, dispongono di una normativa di diritto civile. In Svezia (1979), Paese precursore, la disposizione fa parte di un «Amendment to the Children and Parents Code» dello Swedish Code of Statutes¹⁸. Svezia, Austria, Liechtenstein e Danimarca prevedono una formulazione specifica sotto forma di divieto delle punizioni corporali, della sofferenza psichica e di altri trattamenti degradanti¹⁹. Dal 1° gennaio 2023 in Germania la formulazione è stata modificata in considerazione del principio della nonviolenza²⁰. In Germania e Austria la normativa è legata al diritto del fanciullo a un'educazione non violenta²¹. Francia, Spagna e Paesi Bassi obbligano i genitori, nell'ambito della loro autorità parentale, a educare i figli nel rispetto della loro integrità fisica e psichica, ovvero senza ricorrere a violenza fisica o psichica²².

Alcuni dei Paesi che prevedono un divieto della violenza hanno creato anche una base legale specifica per le misure di accompagnamento e le offerte in materia di informazione, istruzione e consulenza. In Germania, secondo l'articolo 16 del codice sociale (Sozialgesetzbuch²³), le offerte di promozione dell'educazione delineano anche le modalità per risolvere i conflitti all'interno della famiglia senza ricorrere alla violenza. Nella sua nuova legge del giugno 2021 sulla protezione globale di bambini e giovani dalla

¹⁵ Cfr. www.coe.int/fr/web/children/corporal-punishment#%2212441097%22-33

¹⁶ Nel Regno Unito le punizioni corporali sono espressamente vietate nel Wales e in Scozia, ma non in Inghilterra e nell'Irlanda del Nord.

¹⁷ Cfr. POSIZIONE DELLA CFGI 2019, pag. 7 seg. nonché l'elenco degli Stati europei disponibile in inglese su [Europe and Central Asia | Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children \(endcorporalpunishment.org\)](https://www.endcorporalpunishment.org/).

¹⁸ Föräldrabalk 1949:381, 6 kap 1 § (legge sui genitori), basato su Prop. 1978/79:67 (messaggio), approvato il 16 novembre 1978 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1979, modificato da 1983:47.

¹⁹ Svezia, Föräldrabalken (1949:381) 6. Kapitel, §1: «Children are entitled to care, security and a good upbringing. Children shall be treated with respect for their person and individuality and may not be subjected to corporal punishment or any other humiliating treatment». Nel 2011, in aggiunta all'art. 137 cpv. 2 ABGB («Die Anwendung jeglicher Gewalt und die Zufügung körperlichen oder seelischen Leides sind unzulässig»), l'Austria ha introdotto il seguente divieto della violenza nell'art. 5 cpv. 1 della legge costituzionale federale sui diritti del fanciullo: «Jedes Kind hat das Recht auf gewaltfreie Erziehung. Körperliche Bestrafungen, die Zufügung seelischen Leides, sexueller Missbrauch und andere Misshandlungen sind verboten». Liechtenstein, art. 137 cpv. 2 ABGB: «Die Anwendung jeglicher Gewalt und die Zufügung körperlichen oder seelischen Leides sind unzulässig». Danimarca, art. 2 cpv. 2, secondo periodo del Danish Act on Parental Responsibility (2007): (traduzione in inglese non ufficiale) «Children have the right to care and security. Children must be treated with respect for their person and must not be exposed to corporal punishment or other humiliating treatment».

²⁰ Germania, art. 1631 cpv. 2 BGB: «Das Kind hat ein Recht auf Pflege und Erziehung unter Ausschluss von Gewalt, körperlichen Bestrafungen, seelischen Verletzungen und anderen entwürdigenden Massnahmen». Questa nuova normativa nella versione del 4 maggio 2021 è entrata in vigore il 1° gennaio 2023 (BGBl. I 2021 pag. 882).

²¹ Cfr. note a piè di pagina 19 e 20.

²² Francia, art. 371-1 Code civil : « L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. L'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques. [...] ». Spagna, art. 154 Código civil: «Los hijos no emancipados están bajo la patria potestad de los progenitores. La patria potestad, como responsabilidad parental, se ejercerá siempre en interés de los hijos, de acuerdo con su personalidad, y con respeto a sus derechos, su integridad física y mental. [...]» (traduzione non ufficiale: «[...] L'autorità parentale deve, quale responsabilità genitoriale, sempre essere esercitata nell'interesse del bambino, in particolare della sua personalità e tenendo conto dei suoi diritti nonché della sua integrità fisica e psichica»). Paesi Bassi, art. 1:247 of the Civil Code, (traduzione non ufficiale in inglese): «(1) Parental authority includes the duty and the right of the parent to care for and raise his or her minor child. (2) Caring for and raising one's child includes the care and the responsibility for the emotional and physical wellbeing of the child and for his or her safety as well as for the promotion of the development of his or her personality. In the care and upbringing of the child the parents will not use emotional or physical violence or any other humiliating treatment».

²³ Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII), nell'ambito dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù (KJHG).

violenza, la Spagna ha dedicato diversi articoli alla prevenzione, alla sensibilizzazione e al rilevamento precoce²⁴. Il titolo Prevenzione in ambito familiare racchiude un elenco di diverse misure statali.

Nell'ambito di studi pluriennali in particolare in Svezia, Norvegia, Austria e Germania è stato rilevato e analizzato l'impatto di un divieto legale della violenza nell'educazione e delle campagne di accompagnamento sul comportamento dei genitori. A medio termine, a seconda della portata e della durata delle campagne, il divieto e le campagne di sensibilizzazione e informazione hanno contribuito a modificare il comportamento educativo dei genitori e a ridurre l'accettazione della violenza²⁵.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

La mozione Bulliard-Marbach 19.4632 chiede di sancire nel Codice civile il diritto a un'educazione non violenta, con lo scopo di proteggere i minori dalle punizioni fisiche, da ferite psichiche e da altre misure degradanti.

Nel quadro del suo rapporto dell'ottobre 2022 in adempimento del postulato Bulliard-Marbach 20.3185, il Consiglio federale ha già illustrato una possibilità per sancire il diritto all'educazione non violenta nel CC (cfr. anche cap. 1.2.1). Ritiene che la disposizione debba quindi essere sancita nella legge secondo questa proposta di revisione adeguata e mirata che in particolare si inserisce facilmente tra le normative esistenti. Come già affermato in precedenza, questa nuova normativa sembra anche raccogliere ampi consensi.

3.1.1 Obbligo dei genitori di ricorrere all'educazione non violenta

La nuova disposizione mira sostanzialmente a creare una norma legale di carattere programmatico del diritto di famiglia con funzione di linea guida che costituisce un chiaro segnale del legislatore e, precisando l'attuale obbligo genitoriale, mira a potenziare la prevenzione. A tal scopo, l'articolo 302 capoverso 1 CC sul dovere dei genitori di educare il figlio è integrato con un secondo periodo che ne concretizza ulteriormente la portata.

A complemento dell'attuale dovere generale di educazione dei genitori, s'intende prescrivere esplicitamente per legge che i genitori devono educare il figlio senza ricorrere a punizioni corporali e ad altre forme di violenza degradante. Il principio dell'educazione non violenta si basa già sull'articolo 301 capoverso 1 CC (cure ed educazione in considerazione del bene del figlio) e sull'articolo 302 capoverso 1 primo periodo CC (promozione e protezione dello sviluppo fisico e intellettuale) (cfr. anche cap. 4). Tuttavia,

²⁴ Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Jefatura del Estado «BOE» núm. 134, de 05 de junio de 2021 Referencia: BOE-A-2021-9347, disponibile su [Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. \(boe.es\)](https://www.boe.es/boe/boe-134-2021-9347.html).

²⁵ POSIZIONE DELLA CFGI 2019, pag. 7 segg.; BUSSMANN ET AL. 2011. Nel suo studio comparativo in cinque Paesi, che prevedono o meno il divieto, Bussmann è giunto alla conclusione che effettivamente negli Stati in cui vige un divieto legale in materia, si ricorre meno alla violenza fisica nell'educazione. Le campagne informative senza disciplinamento legale, invece, influiscono meno sul comportamento educativo dei genitori. Una breve sintesi della ricerca sul calo delle punizioni corporali dopo il relativo divieto esplicito è disponibile in END VIOLENCE AGAINST CHILDREN / END CORPORAL PUNISHMENT, The positive impact, 2023.

con la nuova disposizione questo quadro giuridico viene fissato sotto forma di un obbligo esplicito nella legge. Si tratta di un imperativo o di un obbligo legale dei genitori.

Come detto, la nuova normativa legale è di carattere programmatico e definisce il quadro concettuale dell'educazione dei genitori nei confronti dei bambini, in considerazione del principio fondamentale del bene del figlio ai sensi dell'articolo 301 CC. La priorità è data alla prevenzione della violenza nell'educazione così come al sostegno per risolvere le situazioni di conflitto.

Non viene pertanto imposto alcun metodo educativo specifico; i genitori possono continuare a scegliere autonomamente come educare il figlio. Non sono necessarie delle modifiche in tal senso, poiché già ora la legge non prescrive come educare e in base a quali metodi. Il legislatore ha già definito linee guida di base, in particolare la protezione e la promozione dello sviluppo fisico, intellettuale e morale del bambino²⁶. Con la disposizione legale esplicita proposta, s'intende facilitare e favorire in particolare anche l'attività dei vari professionisti (p.es. insegnanti, servizi sociali, autorità penali, APMA) con le famiglie in cui vi è ricorso alla violenza, in quanto il radicamento dell'educazione non violenta nella legge esprime chiaramente il quadro giuridico.

3.1.2 Migliore accesso alle offerte di consulenza e aiuto

Poiché nella prassi, proprio in relazione all'educazione e ai rispettivi metodi, la percezione del bene del figlio e del rispetto della sua personalità può variare considerevolmente, è fondamentale che i genitori siano resi consapevoli dell'inammissibilità del ricorso alla violenza nell'educazione e del fatto che è possibile ricevere informazioni sui metodi non violenti a disposizione ed eventualmente beneficiare di una consulenza da parte di specialisti. Secondo il Consiglio federale è pertanto opportuno ed essenziale ampliare le attuali offerte di consulenza e aiuto a bassa soglia per genitori e figli e migliorare l'accesso. In questo modo genitori e figli possono contare sul sostegno necessario, senza dover temere od ottenere un intervento ufficiale immediato (da parte delle autorità penali o per la protezione dei fanciulli)²⁷. Pertanto è necessario sancire nel diritto federale un migliore accesso alle offerte di consulenza e di aiuto. Secondo il nuovo articolo 302 capoverso 4 CC, quindi, i Cantoni provvedono affinché, in caso di difficoltà nell'educazione, i genitori e il figlio possano rivolgersi, insieme o separatamente, a consultori. Questa disposizione si rivolge ai Cantoni, che sono tenuti a mettere a disposizione un'offerta di consulenza sufficiente. È dunque analoga a quella prevista a protezione dell'unione coniugale, ovvero che i Cantoni provvedano «affinché, in caso di difficoltà matrimoniali, i coniugi possano rivolgersi, insieme o separatamente, a consultori matrimoniali o familiari» (art. 171 CC).

La linea guida concernente l'educazione non violenta, sancita nella legge, costituisce la base affinché le autorità responsabili in quest'ambito possano svolgere in modo mirato attività di informazione (campagne), fornire sostegno, garantire perfezionamento e consulenza a destinazione di genitori, figli e specialisti interessati. Esortando i Cantoni a prevedere offerte di sostegno per genitori e figli in caso di difficoltà nell'educazione, nel suo complesso la disposizione mirerà a fornire un sostegno capillare a

²⁶ MEIER/STETTLER, n. 1270 segg.

²⁷ Cfr. anche Raccomandazione del Comitato ONU per i diritti del fanciullo alla Svizzera del 2015 (Osservazioni conclusive CRC-CH 2015: n. 39), che oltre all'esplicito divieto esorta a rafforzare il suo impegno per promuovere forme positive, non violente e partecipative di educazione dei figli e di disciplina.

genitori e figli. Ciò è anche conforme con la Strategia del Consiglio d'Europa 2022–2027 per i diritti dell'infanzia, che tra gli strumenti per prevenire la violenza e proteggere i bambini prevede in particolare l'abolizione delle punizioni corporali e di altri trattamenti crudeli e degradanti nonché la promozione di campagne volte a cambiare il modo di pensare in relazione alla violenza contro i bambini, segnatamente all'interno della famiglia²⁸. Come illustrato in precedenza (cfr. cap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), le esperienze all'estero dimostrano che simili misure di accompagnamento e programmi di sensibilizzazione sono fondamentali per ridurre la violenza fisica sui bambini.

3.2 Alternative esaminate e scartate

Nel quadro dei lavori in adempimento del postulato Bulliard-Marbach 20.3185, il Consiglio federale ha già esaminato nel dettaglio le possibilità per sancire il principio dell'educazione non violenta nel CC²⁹ e ha respinto diverse altre soluzioni.

3.2.1 Sancire nella legge l'educazione non violenta nel quadro della protezione dei minori

La proposta di sancire nella legge l'educazione non violenta mira a chiarire l'obbligo dei genitori in materia di educazione ai fini della prevenzione e a sottolineare l'importanza centrale attribuita dal legislatore a questo principio. Visione condivisa dal Comitato ONU per i diritti del fanciullo, il quale ritiene che l'educazione e la protezione del bambino, inclusa la rinuncia della violenza, incombono prevalentemente alla famiglia³⁰.

L'introduzione della nuova normativa legale nelle disposizioni di diritto civile concernenti la protezione dei minori darebbe un segnale sbagliato sul ruolo e l'intervento dell'APMA nonché sul fatto che l'APMA debba intervenire in ogni caso di ricorso alla violenza nell'educazione³¹. Un automatismo di questo tipo tra la violazione del principio dell'educazione non violenta sancito nella legge e il fatto di ordinare una misura di protezione del minore si rivelerebbe inutile. Si tratta piuttosto principalmente di offrire sostegno ai genitori e ai figli nella gestione dei conflitti e non di intervenire e/o addirittura sanzionare³². La normativa proposta non è quindi correlata a una modifica del ruolo e del possibile intervento dell'APMA, poiché la soglia della messa a rischio del benessere dei minori resta invariata. Lo stesso vale per una sanzione di diritto penale. Restano immutate anche le attuali interazioni tra l'APMA e i consultori in caso di segnalazioni di minacce: se dagli accertamenti dell'APMA non risulta la necessità di adottare una misura di protezione del fanciullo, ci si continuerà ad avvalere della consulenza e del sostegno delle persone in questione. Già ora, circa la metà delle segnalazioni di minacce non sfocia in misure di protezione del minore bensì in offerte di consulenza per i genitori e il fanciullo³³. La disposizione proposta a completamento dell'articolo 302

²⁸ Consiglio d'Europa, Strategia 2022-2027, pag. 17. Secondo la Strategia, con queste campagne i genitori sono informati sui metodi alternativi per educare i figli, in linea con la raccomandazione (2006)19 del Consiglio d'Europa relativa alle politiche di sostegno alla genitorialità positiva.

²⁹ Il mandato di esame del postulato Bulliard-Marbach 20.3185 non includeva un ancoraggio nel diritto penale o nel diritto costituzionale.

³⁰ Cfr. Commento generale n. 13 (2011), n. 3 h) nonché SAX, pag. 80 seg. Cfr. anche art. 18 CRC, secondo cui i genitori del fanciullo sono responsabili per quanto riguarda l'educazione del fanciullo ed il provvedere al suo sviluppo (cpv. 1), e gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati nell'esercizio della loro responsabilità (cpv. 2).

³¹ Nel quadro della revisione del diritto sull'autorità parentale, nel 2014 il ricorso alla violenza nell'educazione era già stato introdotto esplicitamente nell'art. 311 cpv. 1 CC come motivo per revocare l'autorità parentale. Cfr. anche cap. 4 e nota a piè di pag. 57.

³² Analogamente, in relazione alla precedente revisione dell'art. 1631 cpv. 2 BGB anche MüKoBGB/Huber, 8a ed. 2020, BGB art. 1631 n. marg. 27.

³³ Studie Interface, pag. 55 seg.

CC s'inserisce quindi nell'attuale sistema di prevenzione mediante consulenza, sensibilizzazione, intervento dell'APMA e sanzione da parte delle autorità di perseguimento penale³⁴.

3.2.2 Creazione di un divieto e di una nuova pretesa giuridica

Nel quadro dell'analisi delle normative europee, nel rapporto del Consiglio federale del 19 ottobre 2022 era già stata valutata la possibilità di stabilire se in Svizzera fosse adeguato formulare la disposizione sotto forma di divieto³⁵ e se dovesse essere incluso un esplicito «diritto del bambino» all'educazione non violenta³⁶. Entrambe le proposte sono state scartate perché non garantirebbero un miglioramento ma comporterebbero piuttosto ulteriori complicazioni.

Secondo la sistematica della legge, un divieto sarebbe in contrasto con il radicamento nell'ambito dell'autorità parentale e dell'educazione e non sarebbe opportuno né sul piano sistematico né di contenuto. Inoltre, potrebbe essere interpretato in modo sbagliato, in quanto una sua violazione comporterebbe una sanzione. La disposizione proposta non si prefigge di punire l'inosservanza di tale principio sancito nel diritto civile ma di garantire la prevenzione. Si tratta di sensibilizzare e sostenere e non sanzionare o criminalizzare i genitori, sempre cercando di migliorare la situazione del bambino.

Un nuovo «diritto del bambino» all'educazione non violenta potrebbe rafforzare la posizione del minore in quanto soggetto giuridico e corrisponderebbe al diritto alla protezione dell'integrità fisica e psichica sancito all'articolo 11 Cost.³⁷ nonché agli articoli 3 capoverso 1 e 19 CRC³⁸. Tuttavia, considerata l'attuale situazione giuridica e i dibattiti parlamentari, il Consiglio federale non ritiene giustificato o auspicabile sancire il principio dell'educazione non violenta nel CC sotto forma di pretesa giuridica che potrebbe essere intesa come pretesa individuale ed esigibile del bambino³⁹. Non corrisponde né all'idea di base della mozione né alla proposta di integrazione nella sistematica. Al contrario, la creazione nel CC di un obbligo specifico dei genitori di ricorrere all'educazione non violenta corrisponde al principio di base per l'esercizio dell'autorità parentale, segnatamente la tutela e la promozione della personalità del bambino⁴⁰.

³⁴ Cfr. anche Rapporto Po. Bulliard-Marbach, sintesi, pag. 3.

³⁵ Come ad es. Svezia, Austria e Danimarca, cfr. cap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

³⁶ Mentre Germania e Austria (Bundesverfassungsgesetz) prevedono un diritto esplicito all'educazione non violenta, in Svezia e Danimarca si fa riferimento a un diritto generale del bambino alla protezione (cfr. cap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Per quanto riguarda la Germania, cfr. nota a piè di pag. 39.

³⁷ RS 101.

³⁸ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (CRC), entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997 (CRC; RS 0.107).

³⁹ In Germania la disposizione sulla nonviolenza è formulata sotto forma di diritto: cfr. art. 1631 cpv. 2 BGB nuova versione dal 1° gennaio 2023: «Das Kind hat ein Recht auf Pflege und Erziehung unter Ausschluss von Gewalt, körperlichen Bestrafungen, seelischen Verletzungen und anderen entwürdigenden Maßnahmen» nonché la versione precedente dell'art. 1631 cpv. 2 BGB: «Kinder haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung. Körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Massnahmen sind unzulässig». Tuttavia il legislatore tedesco non lo intende come un diritto immediato e rivendicabile, ma opta piuttosto per incoraggiare un cambiamento a livello di consapevolezza dei genitori (cfr. MüKoBGB/Huber, 8a ed. 2020, BGB art. 1631 n. marg. 13-15 sulla versione precedente). Questo viene mantenuto anche nella nuova versione: secondo BeckOK BGB 2023/Veit BGB art. 1631 n. marg. 20 al bambino è concesso secondo la formulazione un diritto soggettivo nei confronti dei genitori. Questa interpretazione però contraddice il fatto che «ein gerichtlicher Eingriff in das Eltern-Kind-Verhältnis nur unter den Voraussetzungen des § 1666 [BGB betr. gerichtliche Massnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls] zulässig ist» (un intervento giudiziario nel rapporto tra genitori e figli è consentito unicamente alle condizioni di cui all'art. 1666 [BGB concernente le misure giudiziarie nel caso di minaccia al bene del minore]).

⁴⁰ BSK ZGB I-SCHWENZER/COTTIER, art. 301, n. 7 con rif. a Tschümperlin.

3.2.3 Concretizzazione delle forme di violenza non ammesse

Nel quadro dei lavori preparatori sono state esaminate le possibilità e opportunità di riprendere e formulare le varie forme di violenza nel testo di legge. Occorre in particolare stabilire se la «violenza psichica» dovrà essere menzionata nel testo di legge come una particolare forma di violenza nell'educazione. Generalmente, con violenza psichica s'intende uno schema ripetuto di interazioni dannose tra i genitori e il figlio⁴¹. Si tratta presumibilmente della forma più frequente di violenza, che spesso si manifesta in combinazione con altre forme di violenza⁴². Chi assiste alla violenza domestica è a sua volta esposto a violenza psichica (cfr. anche cap. 4 e nota a piè di pag. 57).

Anche se questo elemento è in parte contenuto nelle legislazioni estere (cfr. cap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), il Consiglio federale già era giunto alla conclusione che una formulazione completa e in grado di raccogliere un ampio consenso non dovrebbe includere esplicitamente il concetto di «violenza psichica» nel testo di legge, come avviene in particolare in Svezia e in Danimarca. La «violenza psichica» è difficile da misurare e da definire, il che renderebbe estremamente complessa l'applicazione di una pertinente disposizione legale: la delimitazione tra comportamento ammesso e non ammesso è strettamente legata ai singoli casi. Non comporterebbe un miglioramento bensì maggiori insicurezze e questioni irrisolte, e in tal modo indebolirebbe l'applicazione del diritto.

Con lo scopo di trovare una soluzione il più possibile accettabile, in grado di suscitare ampi consensi e realizzabile, il Consiglio federale preferisce quindi continuare a perseguire l'approccio del carattere degradante del comportamento dei genitori nei confronti del bambino e prevedere la fattispecie residuale «altre forme di violenza degradante», la quale include tutti gli atti di violenza od omissioni dei genitori che con la propria mancanza di proporzionalità ledono la dignità umana, i diritti della personalità, l'amor proprio e l'autostima del fanciullo⁴³. Si può trattare di violenza psichica, ad esempio di minacce, insulti, umiliazioni, disprezzo, terrore, mettere in imbarazzo, screditamento e indifferenza emotiva, lasciar assistere ad atti di violenza fra i genitori, ecc.⁴⁴. Con una fattispecie residuale più ampia si pone meno la questione (spesso complessa) di classificare un atto violento. In realtà, la precisa identificazione di un atto di violenza non è decisiva, poiché determinati comportamenti, in particolare di violenza lieve, possono essere intesi come punizioni corporali o come altre forme di violenza degradante, e inoltre nel corso del tempo il comportamento punitivo può cambiare⁴⁵.

3.3 Attuazione

La normativa proposta per sancire il principio dell'educazione non violenta nel CC è di carattere programmatico e funge da linea guida. L'accento è posto sul bene del figlio e l'aiuto adeguato per i genitori e i figli interessati. L'attuazione dell'elemento principale, ovvero il previsto rafforzamento delle attuali offerte di consulenza e aiuto a bassa soglia per genitori e figli, compete come finora ai Cantoni. Per questi ultimi, tuttavia, la

⁴¹ Cfr. SCHÖBI ET AL. 2020, pag. 10 con rif. al National Center of Child Abuse and Neglect, 1997.

⁴² Rapporto UFAS 2005, pag. 26.

⁴³ Cfr. rispetto alla formulazione tedesca «und andere entwürdigende Massnahmen» (e altre misure degradanti), p.es. BeckOK BGB 2022/Veit BGB art. 1631 n. marg. 24 con altri rimandi. Cfr. anche NK-BGB/RAKETE-DOMBEK/BERNING art. 1631 n. marg. 14.

⁴⁴ Cfr. Rapporto Po. Bulliard-Marbach, cap. 2.2.2.

⁴⁵ Cfr. Rapporto Po. Bulliard-Marbach, cap. 4.3.4.

normativa proposta non prevede nuovi obblighi. I Cantoni dispongono già di offerte nell'ambito dell'educazione, che in parte sono state sostenute dalla Confederazione sotto forma di finanziamento iniziale⁴⁶. Inoltre, in futuro si porrà anche la questione di avviare nuove campagne di sensibilizzazione e informazione per promuovere l'impatto e la portata della nuova regolamentazione proposta. Come già affermato più volte dal Consiglio federale, tali campagne sono fondamentali per la prevenzione.

4 Commento alla nuova normativa di cui all'articolo 302 CC

L'articolo 302 CC vigente in materia di educazione va precisato in due punti: tramite una disposizione programmatica che precisa il dovere di educazione dei genitori (cpv. 1 secondo periodo) e una normativa sui consultori educativi quale misura di accompagnamento rivolta ai Cantoni (cpv. 4).

Cpv. 1 primo periodo (concerne soltanto il testo francese)

Il testo francese è modificato dal punto di vista redazionale: sostituendo «père et mère» (padre e madre) con «parents» (genitori), introduce anche in questo contesto del CC la prospettiva della omogenitorialità, attualmente possibile.

Cpv. 1 secondo periodo (obbligo dei genitori di ricorrere all'educazione non violenta)

Il diritto e l'obbligo dei genitori di educare il minore saranno ulteriormente precisati. Attualmente il principio dell'educazione non violenta è disciplinato all'articolo 301 capoverso 1 CC (cura ed educazione in considerazione del bene del figlio) e all'articolo 302 capoverso 1 primo periodo CC (promozione e protezione dello sviluppo fisico e intellettuale)⁴⁷. Non è stabilito invece come educare e in base a quali metodi educativi. Il legislatore ha definito soltanto linee guida di base sull'educazione, segnatamente sulla protezione e la promozione dello sviluppo fisico, intellettuale e morale del bambino⁴⁸.

Mediante l'esplicito obbligo legale dei genitori di educare il figlio senza ricorrere a punizioni corporali o ad altre forme di violenza degradante, il legislatore precisa e sancisce l'attuale principio relativo all'educazione non violenta da parte dei genitori. La lesione della dignità è l'elemento di base di tali comportamenti considerati illeciti nel diritto vigente (cfr. anche cap. 3.1.1): il concetto di dignità umana richiede il riconoscimento, il rispetto e la protezione di ogni bambino come titolare di diritti con una personalità individuale⁴⁹. La dignità umana del bambino, protetta dalla Costituzione, è specificamente lesa e non presa sufficientemente sul serio se si ricorre a metodi educativi che includono punizioni e altri atti di violenza⁵⁰.

⁴⁶ Cfr. anche cap. 5.2 sulle ripercussioni nonché la nota a piè di pag. 10 concernente il sostegno finanziario da parte della Confederazione (con altri rimandi).

⁴⁷ Cfr. Rapporto Po. Bulliard-Marbach, cap. 2.1.1 e 3.3.

⁴⁸ MEIER/STETTLER, n. 1270 segg. Occorre precisare che i concetti di educazione e cura coincidono ampiamente per quanto riguarda il comportamento dei genitori necessario a questo scopo. Nella raccomandazione n. 8, il Comitato ONU per i diritti del fanciullo ha stabilito che per lo sviluppo sano del fanciullo i genitori sono tenuti a fornire indicazioni adeguate affinché i figli possano sviluppare le capacità opportune per affrontare in modo responsabile la vita all'interno della società (cfr. CRC, Commento generale n. 8 (2006), n. 13).

⁴⁹ Cfr. CRC, Commento generale n. 13 (2011), n. 3 c) con le considerazioni di base per interpretare l'art. 19 CRC e SAX, pag. 80.

⁵⁰ Cfr. 20 JAHRE GEWALTFREIE ERZIEHUNG IM BGB, pag. 14 ad es. per il diritto tedesco.

Tra le *punizioni corporali* rientrano lesioni fisiche lievi (p.es. sberle, scappellotti, scuotimento) e aggressioni fisiche pesanti (percosse con oggetti come cinture, bastoni, bruciature, calci, ecc.)⁵¹. Una punizione corporale lieve è un gesto che ha principalmente un carattere umiliante o degradante. Le punizioni corporali sono sempre degradanti e rappresentano una forma di violenza fisica inaccettabile ai sensi dell'articolo 19 CRC⁵².

La formulazione «altre forme di violenza degradante» introduce una fattispecie residuale degli atti di violenza od omissioni dei genitori che ledono la dignità umana, i diritti della personalità, l'amor proprio e l'autostima del fanciullo in misura tale da non essere giustificati in relazione al motivo del provvedimento educativo⁵³. Si può trattare di violenza psichica con o senza volontà di punire. Ciò è certamente difficile da comprendere e si manifesta soprattutto con atti di violenza verbale, come minacciare, insultare, umiliare, disprezzare, incutere paura, mettere in imbarazzo, screditare e ignorare, emarginare o isolare⁵⁴. Nel caso della violenza psichica generalmente si presuppone uno schema ripetuto di interazioni dannose tra i genitori e il figlio⁵⁵. Si rilevano anche il fatto di lasciar assistere alla violenza domestica⁵⁶, che rientra nella violenza psichica e in alcune circostanze può comportare la revoca dell'autorità parentale⁵⁷, e di trascurare fisicamente o psichicamente il bambino o il giovane, ossia dargli in misura nulla o insufficiente le cure, la sorveglianza e gli stimoli di cui ha bisogno⁵⁸.

La classificazione esatta di un atto di violenza come punizione corporale o come un'altra forma di violenza degradante non è determinante, poiché certe azioni, in particolare di violenza fisica lieve, possono essere attribuite sia all'una che all'altra. Inoltre, nella prassi si combinano diverse forme di violenza, come percosse e umiliazioni verbali, e le punizioni corporali non si ripercuotono soltanto sulla salute fisica del fanciullo, bensì anche su quella mentale e sul suo rapporto con i genitori. Pertanto, in maniera analoga alla soluzione messa in atto da altri paesi, non è neppure necessario fornire un elenco dettagliato dei comportamenti ammessi o vietati. Questo in particolare perché nel corso del tempo i comportamenti punitivi si modificano⁵⁹.

Il criterio del carattere degradante dell'atto di violenza dei genitori consente anche di distinguere i comportamenti educativi inammissibili dalle situazioni educative quoti-

⁵¹ Maggiori dettagli sulle forme di violenza sono disponibili nel Rapporto Po. Bulliard-Marbach, cap. 2.2.2.

⁵² CRC, Commento generale n. 13 (2011), n. 22 a), con riferimento al Commento generale precedente n. 8 (2006), e cap. 24.

⁵³ Cfr. in relazione alla formulazione tedesca «und andere entwürdigende Massnahmen» (e altre misure degradanti), p.es. BeckOK BGB /Veit BGB art. 1631 n. marg. 24 con altri rimandi. Cfr. anche NK-BGB/RAKETE-DOMBEK/BERNING art. 1631 n. marg. 14.

⁵⁴ Maggiori dettagli sulle forme di violenza sono disponibili nel Rapporto Po. Bulliard-Marbach, cap. 2.2.2.

⁵⁵ Cfr. SCHÖBI ET AL. 2020, pag. 10 con rif. al National Center of Child Abuse and Neglect, 1997.

⁵⁶ Secondo la Convenzione di Istanbul, l'espressione «violenza domestica» designa tutti gli atti di violenza che si verificano all'interno della famiglia e del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner (cfr. art. 3 n. b della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) entrata in vigore per la Svizzera il 1° aprile 2018 (RS 0.311.35)). Ciò significa che la violenza domestica non viene commessa soltanto in una relazione di coppia (attuale o passata) di adulti, ma ad esempio anche dai genitori o i loro partner contro i bambini (cfr. Rapporto DAO 2020, pag. 3).

⁵⁷ Nel quadro della revisione del diritto sull'autorità parentale, nel 2014 il ricorso alla violenza era stato introdotto esplicitamente nell'art. 311 cpv. 1 n. 1 CC come motivo per revocare l'autorità parentale, poiché la violenza nell'ambito familiare «mette in dubbio la capacità dei genitori di esercitare l'autorità parentale». Non importa se il figlio è vittima diretta della violenza domestica o se è colpito solo indirettamente. (Cfr. messaggio del 16 novembre 2011 concernente una modifica del Codice civile svizzero (autorità parentale), FF 2011 8025, 8056). Cfr. anche la scheda informativa B3 «Violenza domestica contro i bambini e gli adolescenti» dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, secondo la quale sono inclusi in particolare il maltrattamento fisico e psichico, l'abuso sessuale, la negligenza fisica ed emotiva e la violenza domestica assistita. Cfr. www.ebg.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni Violenza.

⁵⁸ La negligenza può avere un impatto su psiche, mente e/o corpo. I bisogni fondamentali del minore non sono rispettati o lo sono in modo insufficiente. (Cfr. RYSER BÜSCHI, pag. 22 nonché CRC, Commento generale n. 13 (2011), n. 20).

⁵⁹ Cfr. anche FASSBIND, AJP, pag. 550.

diane, che hanno per oggetto un intervento fisico (ammissibile) da parte dei genitori⁶⁰. Questi ultimi devono poter intervenire fisicamente quando si tratta di proteggere il bambino da un pericolo imminente («acte physique de protection»⁶¹, prevenzione immediata del pericolo), ad esempio se il bambino vuole correre in strada o toccare il piano cottura caldo⁶². Inoltre, l'intervento fisico deve essere ancora possibile se è necessario nel caso specifico e non vi sono altre misure educative più blande (ammonire, convincere, distrarre) per risolvere la situazione (ad es. prendere in braccio il bambino e metterlo nel carrello della spesa o nella carrozzina se è sdraiato sul pavimento del supermercato e urla perché non riceve un determinato prodotto). Tali situazioni educative sono caratterizzate dal fatto che con l'intervento fisico non s'intende degradare o punire il bambino. Pertanto questa categoria di comportamenti non è solitamente problematica: interventi di questo tipo rientrano nel dovere di educazione dei genitori. Si distinguono chiaramente dall'uso inammissibile e intenzionale della forza contro un bambino per infliggergli un certo grado di dolore, disagio o umiliazione a scopo punitivo⁶³. Inoltre, è importante che i singoli casi siano gestiti con proporzionalità. In generale, va specificato che non si tratta di classificare singoli atti come leciti o illeciti. Occorre considerare l'intera situazione nel singolo caso concreto⁶⁴.

Cpv. 4 (agevolare l'accesso alle offerte di consulenza e aiuto per figli e genitori)

Al fine di ampliare le offerte di consulenza e aiuto a bassa soglia, l'articolo 302 CC è integrato con un capoverso supplementare. Secondo il Consiglio federale questa aggiunta è indispensabile per migliorare effettivamente la protezione dei bambini dalla violenza nell'educazione e garantirne un'attuazione efficace. I Cantoni, già ora responsabili in materia, in futuro dovrebbero essere esplicitamente chiamati a mettere a disposizione di genitori e figli sufficienti servizi di consulenza o a migliorare ulteriormente l'offerta esistente. Un'offerta capillare dovrebbe consentire a bambini e genitori di ottenere il supporto necessario per affrontare una situazione di conflitto: dalle informazioni sui metodi educativi esistenti alla consulenza di esperti⁶⁵.

Dal punto di vista concettuale la formulazione proposta corrisponde all'attuale disposizione di cui all'articolo 171 CC, che nell'ambito della protezione dell'unione coniugale chiede già ai Cantoni di provvedere «affinché, in caso di difficoltà matrimoniali, i coniugi possano rivolgersi, insieme o separatamente, a consultori matrimoniali o familiari». Analogamente, dal punto di vista della sistematica la disposizione precede la pronuncia di eventuali misure di protezione dei minori. Come nel caso dell'articolo 171 CC⁶⁶, l'obiettivo è che questi servizi a monte di prevenzione e consulenza nelle questioni

⁶⁰ Cfr. anche SCHMAHL, art. 19 n. 8, con riferimenti, secondo cui l'art. 19 CRC non esorta gli Stati a vietare ogni forma di intervento fisico sul bambino, ma piuttosto a fare in modo che i metodi educativi inaccettabili vengano vietati e che si manifesti un cambiamento nella consapevolezza dei genitori verso un'educazione non violenta.

⁶¹ Cfr. anche CRC, Commento generale n. 8 (2006), n. 14: «Le Comité reconnaît que l'exercice des fonctions parentales et l'administration de soins aux enfants, en particulier aux bébés et aux jeunes enfants, exigent fréquemment des actions et interventions physiques destinées à les protéger mais elles sont très différentes du recours délibéré à la force en vue d'infliger un certain degré de douleur, de désagrément ou d'humiliation à des fins punitives».

⁶² Cfr. anche SCHMAHL, art. 19 n. 8.

⁶³ Cfr. CRC, Commento generale n. 8 (2006), n. 14.

⁶⁴ Cfr. ad es. anche FASSBIND, AJP, pag. 550.

⁶⁵ Ciò corrisponde al contenuto dell'art. 19 cpv. 2 CRC, secondo cui la priorità è data al sostegno proattivo e preventivo (cfr. SCHMAHL, art. 19 n. 10 nonché CRC, Commento generale n. 8 (2006), n. 38 e n. 13 (2011), n. 46).

⁶⁶ L'art. 171 CC si prefigge di completare la tutela giuridica dell'unione coniugale e idealmente di renderla superflua; cfr. BK-HAUSHEER/REUSER/GEISER, art. 171 CC n. 5.

educative possano prevenire anche le misure di protezione dei minori e quindi contribuire a risparmiare risorse presso l'APMA⁶⁷. Di conseguenza, si tratta di un'offerta destinata ai genitori e ai figli e non di un obbligo. Come nel quadro dell'articolo 171 CC, i Cantoni continuano a poter organizzare come desiderano questa consulenza, ovvero offrire loro stessi questi servizi oppure promuovere e sostenere enti privati⁶⁸.

L'accesso a offerte di consulenza e aiuto a bassa soglia e capillari per genitori e figli in quanto misura di accompagnamento all'educazione non violenta sancita per legge appare fondamentale per la sua effettiva attuazione e realizzazione, come dimostrato dalle esperienze all'estero⁶⁹ e suggerito dal Comitato ONU per i diritti del fanciullo⁷⁰. Alcuni Stati hanno anche corrispondenti obblighi giuridici (cfr. cap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha immediate ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale della Confederazione.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto ha ripercussioni per i Cantoni nella misura in cui in futuro la legge li obbliga a prevedere un'offerta di consulenza a bassa soglia per tutti i bambini e genitori in caso di difficoltà nell'educazione. Allo stesso tempo va sottolineato che in molti casi già lo fanno e dispongono di una buona rete di offerte di aiuto. Tuttavia, secondo la CFG l'accesso non è garantito in egual misura in tutte le regioni. Non si tratterebbe quindi di un compito o di un obbligo completamente nuovo per i Cantoni, poiché in molti di essi esistono già simili consultori. Occorre piuttosto ampliare le offerte o eventualmente migliorare l'accesso. Un tale rafforzamento dei sistemi di aiuto a monte a bassa soglia potrebbe anche sgravare l'APMA, che entra in gioco solo in una fase successiva sulla base dei principi di sussidiarietà e complementarità della protezione dei minori e degli adulti. A seconda dell'organizzazione cantonale e dell'attuale situazione, la proposta di agevolare l'accesso alle offerte di consulenza e aiuto può comportare un certo onere aggiuntivo per i Cantoni.

Il progetto non ha ripercussioni specifiche per i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

⁶⁷ Tra l'altro, tali servizi a monte erano già stati raccomandati dalla Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) a giugno 2021 come supporto al sovraccarico dei curatori professionali (cfr. le raccomandazioni sull'organizzazione dei curatori professionali della COPMA del 18 giugno 2021, disponibili in tedesco e francese su www.kokes.ch/de/dokumentation/empfehlungen/berufsbeistandschaft-en).

⁶⁸ Queste considerazioni si basano su: BSK ZGB I-MAIER/SCHWANDER, art. 171 n. 4. KUKO ZGB-FANKHAUSER, art. 171 n. 4; CR CC I-CHAIX, art. 171 n. 2.

⁶⁹ Cfr. cap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

⁷⁰ Cfr. Raccomandazione del Comitato ONU alla Svizzera del 2015, nota a piè di pag. 27.

5.3 Ripercussioni sull'economia

Il progetto non ha ripercussioni sull'economia nazionale.

5.4 Ripercussioni sulla società

Il fatto di sancire l'educazione non violenta e di rafforzare la prevenzione mediante offerte di consulenza e aiuto a bassa soglia nelle questioni educative ha un impatto positivo sulla società. A medio-lungo termine è probabile che, grazie all'effetto del segnale lanciato dalla proposta, cambieranno l'accettazione della violenza e i comportamenti; in termini generali vi sarà un'evoluzione della mentalità. Stando alle rilevazioni effettuate in altri Paesi, il divieto della violenza nell'educazione accompagnato da campagne di sensibilizzazione e di informazione consente, a medio termine, di modificare il comportamento educativo dei genitori e di ridurre l'accettazione della violenza⁷¹.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Conformemente all'articolo 122 capoverso 1 Cost., la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione. Ciò include anche il diritto di famiglia contenente la normativa sull'autorità parentale.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'avamprogetto corrisponde agli obblighi internazionali della Svizzera, in particolare all'articolo 19 CRC.

6.3 Forma dell'atto

Il progetto contiene una disposizione legislativa che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., va emanata sotto forma di legge federale. La modifica del Codice civile richiede l'emanazione di una legge federale.

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

Il progetto prevede norme relative all'adempimento dei compiti e delle competenze da parte della Confederazione e dei Cantoni, analogamente a quanto previsto⁷² all'articolo 67 capoverso 1 Cost., ovvero che nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni tengono conto degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù. Confederazione e Cantoni sono responsabili in egual misura, si tratta di una competenza parallela⁷³. Ai sensi dell'articolo 26 della

⁷¹ Cfr. n. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..

⁷² BSK BV-TSCHENTSCHER, art. 67 n. 1.

⁷³ Cfr. WYTTENBACH, St. Galler Kommentar (2023) all'art. 67 Cost., n. 3 nonché la sintesi del commento precedente del 2014: GERBER JENNI, St. Galler Kommentar all'art. 67 Cost. n. 5 segg., con riferimento a Mahon, secondo cui il cpv. 1 va inteso come un «mandato». Secondo GERBER JENNI le iniziative nell'ambito della politica giovanile e dell'infanzia [...] sono caratterizzate dalla suddivisione federalista dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni e strettamente legate all'attività di organizzazioni non governative e soggetti privati.

legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (LPAG),⁷⁴ tra il 2014 e il 2022 sono stati sostenuti mediante aiuti finanziari della Confederazione programmi cantonali nell'ambito dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù. Sovvenzioni supplementari sono garantite, tra le altre cose, attraverso i crediti «Protezione dell'infanzia/Diritti del fanciullo» e «Organizzazioni familiari» dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)⁷⁵. Il nuovo compito dei Cantoni previsto dalla legge, di garantire un'offerta sufficiente di servizi di consulenza per genitori e figli, è conforme all'attuale ripartizione dei compiti, come stabilito nel settore correlato dei consultori matrimoniali o familiari⁷⁶.

La normativa è conforme alla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nel diritto civile, in particolare all'autonomia organizzativa dei Cantoni (art. 122 cpv. 2 Cost.). L'articolo 302 capoverso 4 AP-CC esorta i Cantoni a mettere a disposizione simili consultori e quindi servizi od organi con compiti di diritto pubblico. Tuttavia la disposizione non prescrive alcuna forma particolare: i Cantoni possono quindi decidere se utilizzare consultori esistenti (p.es. quelli istituiti con l'accettazione dell'art. 171 CC), crearne di nuovi oppure promuovere servizi privati (cfr. cap. 4).

6.5 Delega di competenze legislative

Il progetto non delega alcuna nuova competenza legislativa al Consiglio federale.

6.6 Protezione dei dati

La protezione dei dati non è interessata da questa legge.

⁷⁴ Conformemente alla legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (RS 446.1) e mediante un finanziamento iniziale limitato fino a fine 2022, la Confederazione ha potuto sostenere programmi cantonali per l'ulteriore sviluppo concettuale della politica dell'infanzia e della gioventù, compresa la politica per la prima infanzia.

⁷⁵ Tramite il credito «Protezione dell'infanzia/Diritti del fanciullo», la Confederazione può sostenere finanziariamente organizzazioni attive a livello nazionale o di regione linguistica nell'ambito della protezione dell'infanzia (cfr. ordinanza dell'11 giugno 2010 sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo, RS 311.039.1). Gli aiuti finanziari per la protezione dei fanciulli contribuiscono, tra l'altro, a proteggere i bambini e i giovani (compresi i bambini in età prescolare) da ogni forma di violenza fisica o psicologica, maltrattamento e sfruttamento. Cfr. anche www.bsv.admin.ch > Aiuti finanziari > Protezione dell'infanzia/Diritti dell'infanzia. Va menzionato anche il sostegno finanziario alle Organizzazioni familiari ai sensi della legge del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari e sugli aiuti finanziari a organizzazioni familiari (RS 836.2), vedasi anche www.bsv.admin.ch > Aiuti finanziari > Aiuti finanziari a organizzazioni familiari.

⁷⁶ Cfr. BSK ZGB I-Maier/Schwander, art. 171 n. 4.

7 Bibliografia

7.1 Documentazione

Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen «Evaluation der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahmen und Finanzhilfen gemäss Kinderschutzverordnung», 9 dicembre 2022, disponibile in tedesco e francese all'indirizzo www.bsv.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica dell'infanzia e della gioventù > Informazioni di base & legislazione > Basi giuridiche > Valutazione (cit. come Rapporto dell'UFAS sulla valutazione 2022).

Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen «Gewalt gegen Kinder. Konzept für eine umfassende Prävention.» in: Bundesamt für Sozialversicherung (Ed.): Familie und Gesellschaft, Sonderreihe des Bulletins Familienfragen. Berna 2005 (cit. come Rapporto dell'UFAS 2005).

Bericht des Bundesrates «Schutz von Kindern vor Gewalt in der Erziehung» in Erfüllung des Postulats 20.3185 Bulliard-Marbach vom 4. Mai 2020, 19 ottobre 2022, disponibile in tedesco e francese all'indirizzo www.bj.admin.ch > Società > Progetti di legislazione in corso > Educazione non violenta (cit. come Rapporto Po. Bulliard-Marbach).

Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant les deuxième à quatrième rapports périodiques de la Suisse, CRC/C/CHE/CO/2-4, 26 febbraio 2015 (cit. come Osservazioni conclusive CRC-CH 2015).

Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 8 (2006), Le droit de l'enfant à une protection contre les châtements corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtements (art. 19, 28 (par. 2) et 37, entre autres), CRC/C/GC/8, 2 marzo 2007 (cit. come CRC, Commento generale n. 8 (2006)).

Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 13 (2011), Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence, CRC/C/GC/13, 18 aprile 2011 (cit. come CRC, Commento generale n. 13 (2011)).

Conseil de l'Europe, Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027), marzo 2022 (cit. come Consiglio d'Europa, Strategia 2022-2027).

Rapporto del Consiglio federale del 27 giugno 2012 «Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali?», in adempimento del postulato Fehr 07.3725 del 5 ottobre 2007 (cit. come Rapporto Po. Fehr 2012).

7.2 Bibliografia

BÜCHLER ANDREA, JAKOB DOMINIQUE (a c.), Kurzkommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 2a ed., Zurigo 2018 (cit. come KUKO ZGB-AUTOR/IN, art. ... n. ...).

CLEMENS VERA, SACHSER CEDRIC, WEILEMANN MITJA, FEGERT JÖRG M., 20 Jahre gewaltfreie Erziehung im BGB. «Aktuelle Einstellungen zu Körperstrafen und elterliches

Erziehungsverhalten in Deutschland». Ein Blick auf Veränderungen seit der parlamentarischen Entscheidung von 2000, Ulm novembre 2020 (cit. come 20 JAHRE GEWALT-FREIE ERZIEHUNG IM BGB).

COMMISSIONE FEDERALE PER L'INFANZIA E LA GIOVENTÙ CFGI, Il diritto dei minori a un'educazione senza violenza. Situazione in Svizzera, necessità d'intervento e raccomandazioni della CFGI. Posizione della Commissione federale per l'infanzia e la gioventù CFGI, Berna, novembre 2019 (cit. come POSIZIONE DELLA CFGI 2019).

EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (a c.), St. Galler Kommentar Bundesverfassung, 3a ed., 2014 (cit. come AUTOR/IN, St. Galler Kommentar all'art. ... n. ...).

EHRENZELLER/EGLI/HETTICH/HONGLER/SCHINDLER/SCHMID/SCHWEIZER, St. Galler Kommentar Bundesverfassung, 4a ed., 2023 (cit. come AUTOR/IN, St. Galler Kommentar all'art. ... n. ...).

END VIOLENCE AGAINST CHILDREN, END CORPORAL PUNISHMENT, The positive impact of prohibition of corporal punishment on children's lives: messages from research, marzo 2023, disponibile all'indirizzo www.endcorporalpunishment.org/resources/research (cit. come END VIOLENCE AGAINST CHILDREN / END CORPORAL PUNISHMENT, The positive impact, 2023).

FASSBIND PATRICK, Züchtigungsrecht contra Gewaltverbot bei der Ausübung der elterlichen Personensorge, AJP 2007, pag. 547 segg. (cit. come FASSBIND, AJP).

GEISER THOMAS, FOUNTOULAKIS Christiana (a c.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 7a ed., Basilea 2022 (cit. come BSK ZGB I-AUTOR/IN, art. ... n. ...).

HAU WOLFGANG, POSECK ROMAN (a c.), Beckscher Online-Kommentar zum BGB, 61a ed., 1° febbraio 2022 (cit. come BeckOK 2022 BGB/Autor/in, BGB art. ... n. marg. ...).

HAU WOLFGANG, POSECK ROMAN (a c.), Beckscher Online-Kommentar zum BGB, 65a ed., 1° gennaio 2023 (cit. come BeckOK 2023 BGB/Autor/in, BGB art. ... n. marg. ...).

HAUSHEER HEINZ, REUSSER RUTH, GEISER THOMAS, Berner Kommentar ZGB, volume II, Berna 1999 (cit. come BK-HAUSHEER/REUSSER/GEISER, art. ... n. ...).

INTERFACE, Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Analyse der organisatorischen Umsetzung und Kennzahlen zu Leistungen und Kosten, 5 aprile 2016, disponibile in tedesco all'indirizzo www.bj.admin.ch > Società > Progetti di legislazione in corso > Diritto della protezione dei minori e degli adulti (cit. come Studie Interface).

KAISER DAGMAR, SCHNITZLER KLAUS, SCHILLING ROGER, SANDERS ANNE (a c.), Nomos-Kommentar BGB, Familienrecht, 4a ed. 2021 (cit. come NK-BGB/AUTOR/IN art. ... n. marg. ...).

MEIER PHILIPPE, STETTLER MARTIN, Droit de la filiation, 6a ed., Ginevra/Zurigo 2019 (cit. come MEIER/STETTLER).

PICHONNAZ PASCAL, FOËX BÉNÉDICT (a c.), Commentaire Romand Code civil I, 1a ed. 2010 (cit. come CR CC I-AUTOR/IN, art. ... n. ...).

RYSER BÜSCHI NADINE, Familiäre Gewalt an Kindern, Eine Untersuchung der Umsetzung der staatlichen Schutzpflichten im Strafrecht, Zurigo 2012 (cit. come RYSER BÜSCHI).

SAX, HELMUT, Schutz mit System? Internationale kinderrechtliche Standards zum Schutz von Kindern vor Gewalt in der Familie und ihre Umsetzung in Österreich, Vienna 2020 (cit. come SAX).

SCHMAHL, STEFANIE, United Nations Convention on the Rights of the Child, Article-by-Article Commentary, 1a ed., Baden-Baden 2021 (cit. come SCHMAHL).

SCHÖBI BRIGITTE, HOLME PAULINE, RAPICAULT ANGELA, SCHÖBI DOMINIK, Un supporto scientifico alla campagna di prevenzione «Idee forti: c'è sempre un'alternativa alla violenza», Istituto di ricerca e consulenza familiare, Università di Friburgo, 2020 (cit. come SCHÖBI ET AL. 2020), riassunto disponibile in italiano.

SCHWAB DIETER (a c.), Münchener Kommentar zum BGB, 8a ed. 2020 (cit. come MüKoBGB-Autor/-in, 8a ed. 2020, BGB, art. ... n. marg. ...).

WALDMANN BERNHARD, BELSER EVA MARIA, EPINEY ASTRID (a c.), Basler Kommentar Bundesverfassung, 1a ed., 2015 (cit. come BSK BV- AUTOR/IN, art. ... n. ...).

ZELLER GIOIA, JOHN LENA, Kinderschutz und Kindeswohl in den Frauenhäusern. Ein Bericht der Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein in Zusammenarbeit mit den Frauenhäusern zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Kinder- und Jugendpolitik (disponibile in tedesco e in francese), luglio 2020 (cit. come Rapporto DAO 2020).