



Promemoria relativo al finanziamento delle misure di protezione dei minori

Con la revisione parziale della legge d'introduzione al codice civile svizzero (LICC; CSC 210.100) entrata in vigore il 1° gennaio 2022, l'assunzione delle spese delle misure di protezione dei minori ha subito alcune modifiche. Le spese di misure di protezione dei minori ambulatoriali e stazionarie sono a carico del comune del domicilio civile del minore interessato, nella misura in cui non siano tenuti al pagamento terzi (art. 63a cpv. 3 LICC). Prima era il comune presso il domicilio assistenziale a dover assumere le spese (art. 6 della legge sull'assistenza alle persone nel bisogno). Di seguito viene dapprima illustrata questa situazione giuridica nel Cantone dei Grigioni (n. 1). Infine viene illustrata anche la situazione giuridica intercantonale (n. 2). Il presente promemoria funge da sostegno alle persone interessate, ai comuni e al Cantone. È stato elaborato dall'Autorità di protezione dei minori e degli adulti nel Cantone dei Grigioni (APMA) e si basa sullo stato della legislazione in vigore dal 1° gennaio 2022. Il promemoria non ha pretese di completezza. Si esclude un effetto pregiudiziale.

1. Situazione giuridica nel Cantone dei Grigioni

1.1. Panoramica

I genitori devono provvedere al mantenimento del minore e si assumono quindi anche le spese delle misure di protezione dei minori.¹ Tuttavia tali spese sono in primo luogo a carico del comune del domicilio civile del minore bisognoso di protezione, nella misura in cui non siano tenuti al pagamento terzi, questo alle condizioni alternative, vale a dire nei casi in cui

- l'APMA o il giudice dispone la misura di protezione dei minori (n. 1.3.1 di seguito),
- l'APMA o il giudice raccomanda la misura di protezione dei minori (n. 1.3.2 di seguito) oppure
- l'APMA sostiene la raccomandazione di un'altra autorità specializzata in materia di protezione dei minori (n. 1.3.3 di seguito).²

Secondo questa assunzione delle spese, i genitori partecipano di principio con un contributo dei genitori al comune. Sebbene tale contributo si basi sulle direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), in questo contesto non si tratta del rimborso delle spese dell'aiuto sociale, bensì di una compensazione di una pretesa di mantenimento di diritto civile ai sensi dell'art. 276 del Codice civile

¹ Cfr. art. 276 cpv. 1 CC.

² Art. 63a cpv. 3 LICC.

(CC; RS 210).³ Pertanto, per quanto possibile la partecipazione alle spese deve essere sempre stabilita di comune accordo tra i genitori e il comune e non può in nessun caso essere stabilita da una decisione unilaterale di un'autorità sovrana. In caso di disaccordo il comune deve far valere il suo diritto in tribunale, poiché al momento dell'assunzione delle spese il diritto al mantenimento e il corrispondente diritto di azione sono stati trasferiti al comune. Il comune agisce come creditore di diritto civile nei confronti dei genitori e non come autorità sovrana giudicante. In questo caso spetta al giudice decidere in merito alla capacità economica del genitore chiamato in causa.⁴

Nel caso in cui, a causa della situazione economica precaria dei genitori, non fosse possibile concordare il citato contributo, i genitori devono contribuire con un importo minimo di 10 franchi al giorno. Solo questo tipo di partecipazione ai costi deve essere decretato dal comune come contributo di assistenza sociale rimborsabile.

1.2. Misure di protezione dei minori ambulatoriali e stazionarie

La legge distingue tra misure di protezione dei minori ambulatoriali e stazionarie.⁵ Il criterio di distinzione è se la misura prevede un pernottamento esterno o meno. Le misure di protezione dei minori ambulatoriali comprendono ad esempio aiuti all'educazione o ricoveri in cui i bambini e gli adolescenti vengono assistiti per alcune ore al giorno o alcuni giorni alla settimana fuori casa, ma passano la notte a casa propria. Le misure ambulatoriali però possono essere eseguite anche a casa e presso la famiglia, ad esempio nel quadro di un accompagnamento delle famiglie di carattere sociopedagogico/psicologico. A ciò si aggiungono corsi per i genitori od offerte terapeutiche per bambini e adolescenti. Anche la curatela è una misura ambulatoriale. Ulteriori esempi sono le visite accompagnate e le prese in consegna del minore nel quadro del diritto di visita dei genitori, la consulenza educativa, la family group conference, il coaching per adolescenti, l'aiuto nei compiti, l'insegnamento di sostegno, le ripetizioni, le lezioni di tedesco quale lingua straniera, la famiglia diurna non professionale (aiuto tra vicini, nonni, ecc.) l'assistenza ai bambini di prossimità (bambinaie), i campi di vacanza e i corsi per bambini.

Tra le misure di protezione dei minori stazionarie rientrano tutti i ricoveri di bambini e adolescenti in un'istituzione con pernottamento. Di conseguenza anche i ricoveri d'emergenza di alcuni giorni (Schlupfhaus, affido SOS ecc.) fanno parte delle misure stazionarie. Di norma le spese delle misure stazionarie sono più elevate rispetto a quelle delle misure ambulatoriali.

1.3. Assunzione delle spese delle misure di protezione dei minori

Le spese delle misure di protezione sono a carico del comune del domicilio civile del minorenne bisognoso di protezione, nella misura in cui non siano tenuti al pagamento terzi.⁶ Terzi tenuti al pagamento potrebbero essere ad esempio la cassa malati nel caso di un ricovero a scopo di assistenza o un'autorità scolastica nel caso di un collocamento time out. La competenza per l'assunzione delle spese può variare nel corso

³Il mantenimento consiste nella cura, nell'educazione e in prestazioni pecuniarie. I genitori provvedono in comune, ciascuno nella misura delle sue forze, al debito mantenimento del figlio e assumono in particolare le spese di cura, di educazione, di formazione e delle misure prese a sua tutela (art. 276 cpv. 1 e 2 CC).

⁴ Sentenza 8D_4/2013 del TF del 19 marzo 2014, consid. 5.3.

⁵ Art. 63a cpv. 3 LICC.

⁶ Art. 63a cpv. 3 LICC.

del tempo, ad esempio a seguito della revisione parziale dell'art. 63 cpv. 3 LICC entrata in vigore il 1° gennaio 2022⁷, a seguito di un trasferimento dei genitori in un altro comune⁸ o del collocamento del minore in un altro luogo⁹. Il comune tenuto al pagamento è responsabile per la verifica regolare della competenza. Inoltre, affinché un comune debba assumersi le spese di una misura di protezione dei minori, oltre alla competenza deve essere data una delle seguenti situazioni:

1.3.1. Decisione dell'APMA

Nel caso in questione, se il bene del minore è minacciato e i genitori non vi rimediano o non sono in grado di rimediare, l'APMA ordina le misure opportune per la protezione del minore.¹⁰ L'APMA decide in qualità di autorità specializzata interdisciplinare e di norma in un collegio di tre membri.¹¹ Se si prevede che tale decisione comporti spese considerevoli (> 5'000 franchi/anno) il comune tenuto al pagamento ha la possibilità di esprimersi in anticipo¹², in particolare in caso di un previsto collocamento. Inoltre il comune riceverà un estratto della decisione (dispositivo), dopo che quest'ultima sarà passata in giudicato. L'APMA valuta regolarmente la necessità di misure disposte a tempo indeterminato, motivo per cui in questi casi una decisione del comune per delimitare in termini temporali l'assunzione delle spese o la condizione di presentare regolarmente rapporto non è indicata e non è nemmeno consentita. Il comune non dispone né del diritto di prendere visione degli atti, né del diritto di ricorso. Il comune è vincolato alla decisione dell'APMA.¹³

1.3.2. Raccomandazione dell'APMA

Contrariamente alla situazione summenzionata (n. 1.3.1), in questo caso i genitori, se il bene del minore è minacciato, vi rimediano. Tuttavia rispetto alla prossima situazione (n. 1.3.3), non è coinvolta un'altra autorità specializzata in materia di protezione dei minori. È presumibile che presso l'APMA sia in corso già (un altro) procedimento o (un'altra) misura di protezione dei minori, ma questo non rappresenta un presupposto. L'APMA esamina la raccomandazione di una misura di protezione dei minori se quest'ultima viene avviata dai genitori o se viene almeno sostenuta nei passi necessari. In questo modo la protezione dei minori volontaria viene rafforzata e può essere attuata senza che sia necessaria una decisione dell'APMA per l'assunzione delle spese.¹⁴ Se il bene del minore è minacciato e i genitori vi rimediano, un intervento dell'APMA non è legittimo, a condizione che si possa fare affidamento sulle azioni dei genitori.¹⁵

Nella domanda per la raccomandazione di una misura di protezione dei minori occorre considerare i seguenti punti:

⁷ A seguito del trasferimento dal domicilio assistenziale precedente al nuovo domicilio civile

⁸ Quando il domicilio civile del minore risulta da quello dei genitori

⁹ Quando il domicilio civile del minore si trova presso il luogo di dimora (art. 25 cpv. 1 CC, ultima parte della frase).

¹⁰ Art. 307 cpv. 1 CC.

¹¹ Art. 440 CC in unione con l'art. 59 LICC.

¹² Cfr. art. 11 OPMinA e il coinvolgimento delle autorità di assistenza sociale nella presa di decisioni degli organi deputati alla protezione dei minori, raccomandazioni della COPMA del 24 aprile 2014, pag. 9 n. 3.3.

¹³ Sentenza del Tribunale federale 5A_979/2013 del 28 marzo 2014.

¹⁴ Quaderno n. 10 / 2020– 2021, pag. 607

¹⁵ Raccomandazioni della COPMA del 24 aprile 2014, op. cit., pag. 2 n. 2.1.

- In linea di principio occorre presentare una domanda scritta, per la quale si raccomanda di utilizzare o di consultare come modello il modulo disponibile in internet ¹⁶«Domanda per una misura volontaria di protezione dei minori».
- Inoltre occorre allegare alla domanda un'offerta scritta dell'organo d'esecuzione previsto, la quale descrive concretamente il contenuto, l'obiettivo, lo scopo, il previsto inizio/la prevista conclusione e le spese dettagliate della misura di protezione dei minori prevista. Nella domanda occorre indicare se e quali alternative sono state prese in esame.
- Ove possibile, occorre richiedere una raccomandazione della misura da parte di un'autorità specializzata in materia di protezione dei minori (vedi n. 1.3.3).

In seguito l'APMA avvia un procedimento indipendente per il caso in questione e di norma prende la decisione relativa alla domanda in competenza individuale. L'adeguatezza della misura prevista viene valutata dal punto di vista del benessere del minore. I genitori vengono informati tramite lettera in merito a una raccomandazione o al suo rigetto. Il richiedente è responsabile dell'inoltro della raccomandazione al comune tenuto al pagamento. L'APMA può riscuotere delle spese procedurali.¹⁷ È fatta salva la possibilità di agire d'ufficio dell'APMA.

1.3.3. Sostegno della raccomandazione di un'altra autorità specializzata in materia di protezione dei minori

Nel caso in questione, se il bene del minore è minacciato i genitori vi rimediano, per cui questa misura di protezione dei minori su base volontaria è raccomandata da un'autorità specializzata in materia di protezione dei minori. In questo caso l'APMA può sostenere la misura raccomandata, per cui è irrilevante se presso l'APMA sia già in corso un altro procedimento o un'altra misura. Sono considerate altre autorità specializzate in materia di protezione dei minori soprattutto gli specialisti delle istituzioni seguenti: curatori professionali, servizio sociale regionale, Consulenza genitoriale dei Grigioni, Servizio psicologico scolastico dei Grigioni, servizi sociali scolastici dei comuni, Servizio ortopedagogico dei Grigioni, Aiuto alle vittime dei Grigioni, Servizio per la protezione dell'infanzia nei Grigioni, Kinderschutzgruppe dell'Ospedale cantonale dei Grigioni, Servizi psichiatrici dei Grigioni, compresa la psichiatria infantile e giovanile e i pediatri.

Per quanto riguarda la domanda, l'esame del contenuto e il procedimento si può fare riferimento a quanto spiegato sopra (n. 1.3.2). Inoltre la domanda deve essere motivata dall'altra autorità specializzata in materia di protezione dei minori. Ogni curatore coinvolto deve essere informato in merito all'esito della decisione.

2. Situazione giuridica intercantonale

Una situazione giuridica intercantonale si verifica in particolare se il domicilio del minore prima del collocamento si trova in un Cantone diverso rispetto all'istituzione o alla famiglia affiliante presso la quale è stato collocato il minore.

¹⁶ Disponibile su www.gr.ch/IT/istituzioni/amministrazione/djsg/kesb/Bambiniadolescenti/Protezionedelminore

¹⁷ Conformemente all'art. 26 cpv. 2 lett. b OPMInA.

La competenza per l'assunzione delle spese delle misure di protezione dei minori può variare durante il periodo del collocamento, ad esempio se i genitori si trasferiscono. Tuttavia in determinati casi viene stabilita per l'intero periodo del collocamento, come verrà illustrato in seguito. Il comune tenuto al pagamento è responsabile per la verifica regolare della competenza.

2.1. Campo di applicazione della CIIS

2.1.1. In generale

Il Cantone dei Grigioni ha aderito alla Convenzione intercantonale per le istituzioni sociali (CIIS). Lo scopo di questa Convenzione è rendere possibile senza difficoltà il soggiorno di bambini e adolescenti con bisogni specifici nell'ambito dell'assistenza e della promozione in strutture stazionarie adatte fuori dal loro Cantone di domicilio. Le regole della CIIS si applicano solo se il domicilio civile del minore e la sede dell'istituzione si trovano in Cantoni diversi. Ne sono interessate le istituzioni collettive come istituti per bambini o i centri abitativi di scuole speciali. L'istituzione deve inoltre essere registrata nella banca dati della CIIS¹⁸. La CIIS disciplina esclusivamente la competenza per il finanziamento tra Cantoni. Il diritto cantonale disciplina quale comune è competente nel rispettivo Cantone. Nel Cantone dei Grigioni il comune del domicilio civile del minore bisognoso di protezione assume le spese delle misure, i genitori devono partecipare con un contributo.¹⁹ In linea di principio in caso di offerte equivalenti la priorità deve essere data alle istituzioni riconosciute dalla CIIS.

2.1.2. Quota di sussidio e contributo dei genitori

Nel finanziamento secondo la CIIS viene fatta una distinzione tra la cosiddetta quota di sussidio e il contributo dei genitori, il quale si basa sull'obbligo di mantenimento dei genitori. La quota di sussidio rappresenta le tasse di collocamento da versare al netto del contributo dei genitori. La quota di sussidio non può essere addebitata ai genitori, nemmeno attraverso l'aiuto sociale. Nel Cantone dei Grigioni tuttavia queste spese possono essere incluse nella perequazione degli oneri in ambito sociale (PAS).

2.1.3. Competenza per il finanziamento

Per il finanziamento del contributo dei genitori è competente il Cantone del domicilio assistenziale del minore secondo la LAS, se il contributo rimane scoperto a seguito della capacità economica insufficiente dei genitori.²⁰

Per il finanziamento della quota di sussidio in linea di principio è competente il Cantone del domicilio civile del minore secondo il CC.²¹ Un'eccezione si manifesta se il minore costituisce un domicilio di diritto civile indipendente presso il suo luogo di dimora (presso la sede dell'istituzione).²² Ciò può derivare dalle circostanze di seguito descritte e può verificarsi con o durante il collocamento. In questo caso la competenza per il finanziamento della quota di sussidio si basa sull'ultimo (prima del collocamento) domicilio civile del

¹⁸ Disponibile su: <https://www.sodk.ch/de/ivse/ivse-datenbank/>.

¹⁹ Vedi sopra n. 1.

²⁰ Cfr. art. 7 cpv. 3 lett. c LAS.

²¹ Cfr. art. 4 lett. d CIIS.

²² Questo secondo l'art. 25 cpv. 1, ultima parte della frase

minore, risultante dai genitori o da un genitore del minore.²³ Questo sarà il caso regolarmente nelle seguenti situazioni (vedi anche allegato):

- I genitori collocano il loro figlio su base volontaria, in quanto nessuno dei genitori dispone della custodia fattuale del figlio. Inoltre i genitori esercitano l'autorità parentale congiunta e il diritto di determinare il luogo di dimora (custodia legale), ma non dello stesso domicilio.
- L'APMA revoca a entrambi i genitori la custodia legale (diritto di determinare il luogo di dimora). La custodia fattuale spetta all'istituzione/alla famiglia affiliante presso il luogo di collocamento. I genitori esercitano (ancora) l'autorità parentale congiunta (ad eccezione della custodia legale), ma non dello stesso domicilio.

2.1.4. Discrepanza della competenza per il finanziamento

Il domicilio assistenziale del minore viene stabilito all'inizio di un collocamento permanente presso l'ultimo domicilio assistenziale derivante dai genitori.²⁴ Al contrario, il domicilio civile del minore può variare durante il collocamento, perché questo dipende generalmente dal domicilio civile dei genitori.²⁵ Un trasferimento dei genitori durante un soggiorno in istituto può quindi causare una variazione parziale della competenza per il finanziamento: il domicilio assistenziale e civile del minore non corrispondono (vedi allegato).

2.1.5. Procedura

L'istituzione assoggettata alla CIIS inoltra all'ufficio di collegamento CIIS del Cantone di ubicazione una domanda di assunzione delle spese. L'ufficio di collegamento del Cantone di ubicazione esamina tale domanda e la inoltra all'ufficio di collegamento CIIS competente del Cantone di domicilio civile. La domanda viene in seguito esaminata e trasmessa al comune competente.

2.2. Istituzioni e famiglie affilianti non assoggettate alla CIIS

Nel campo di applicazione della CIIS menzionato (n. 2.1) non rientra ad esempio il collocamento di un minore presso una famiglia affiliante o in un'istituzione che non è assoggettata alla CIIS. In questi casi occorre verificare la situazione giuridica individuale dei Cantoni coinvolti. Sono ipotizzabili un'ampia gamma di situazioni che in questa sede non possono essere illustrate in modo esaustivo. Sono determinanti le seguenti considerazioni.

Se il domicilio civile del minore secondo la regolamentazione delle competenze valida nel Cantone dei Grigioni si trova in un altro Cantone, quest'ultimo valuta la questione relativa alla competenza sempre sulla base del proprio diritto cantonale. Nel caso opposto anche un comune del Cantone dei Grigioni baserà la propria decisione sul diritto cantonale.

Se, diversamente dalla regolamentazione del Cantone dei Grigioni, un altro Cantone definisce la natura giuridica delle spese delle misure di protezione dei minori come spese dell'aiuto sociale ai sensi della legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (LAS; RS 851.1), tale Cantone dovrà fare

²³ Art. 5 cpv. 1^{bis} CIIS.

²⁴ Cfr. art. 7 cpv. 3 lett. c LAS.

²⁵ Art. 25 CC.

riferimento al domicilio assistenziale secondo la LAS.²⁶ In questo ambito la legge federale prevale sul diritto cantonale. Pertanto, all'inizio di un collocamento permanente, il domicilio assistenziale del minore è fissato nel Cantone dell'ultimo domicilio assistenziale dei genitori.²⁷

Se invece un altro Cantone definisce la natura giuridica delle spese delle misure di protezione dei minori, ²⁸ in accordo con il Cantone dei Grigioni, come pretesa di mantenimento di diritto civile e dichiara senza riserve che il comune del domicilio civile del minore è competente per l'assunzione delle spese, questo non rientra nel campo di applicazione della LAS. Anche se anche in questo caso il Cantone in questione applica il proprio diritto cantonale, il risultato corrisponderà alla regolamentazione del Cantone dei Grigioni. Vista questa situazione la revisione parziale della LICC entrata in vigore il 1° gennaio 2022 può comportare un cambiamento di competenza (!), sia a seguito di un trasferimento precedente o futuro dei genitori in un altro Cantone, sia a seguito di un domicilio civile attualmente indipendente del minore nel luogo di collocamento in un altro Cantone.

Responsabile Direzione APMA Grigioni

Versione 1.2

Data 26.04.2023

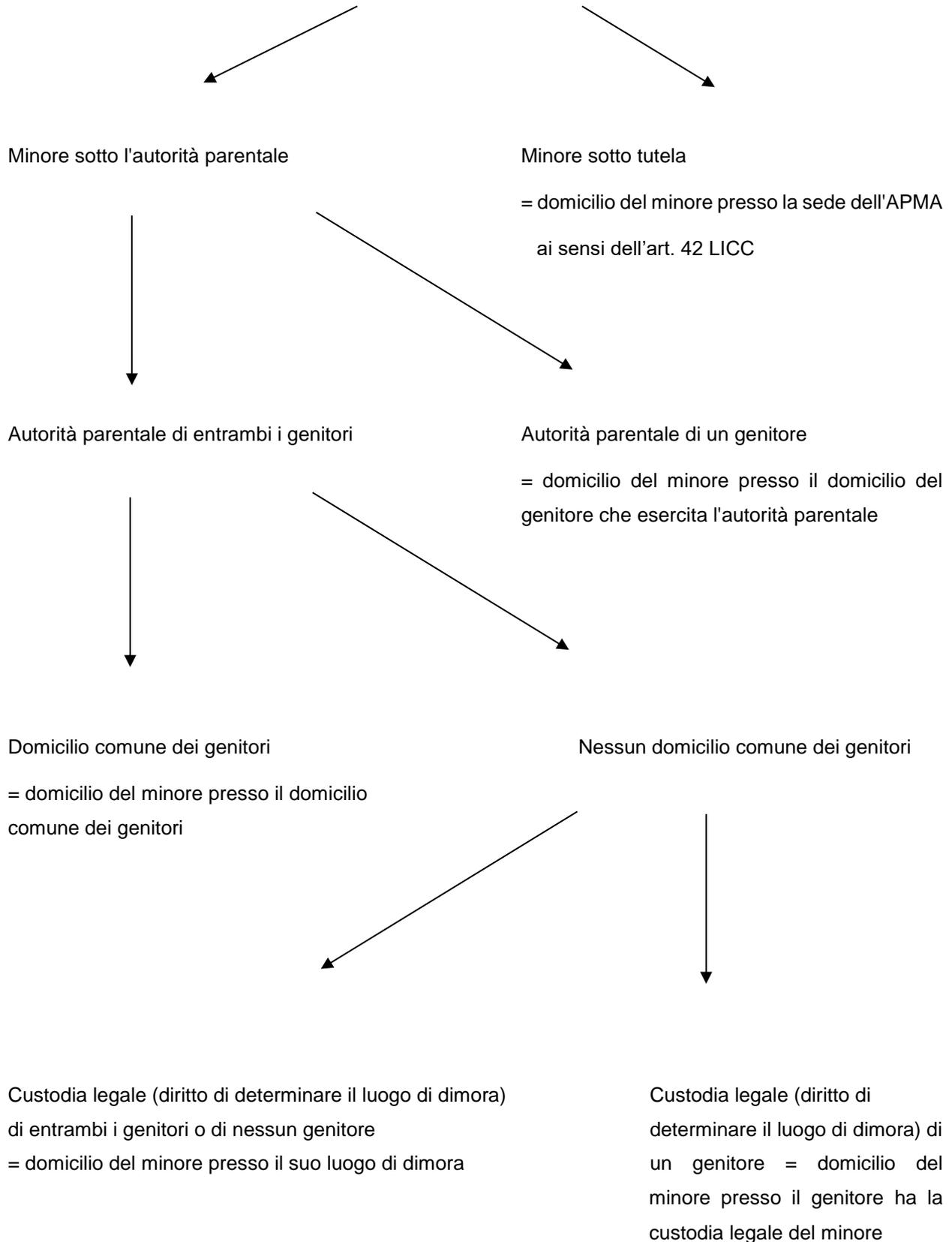
²⁶ Cfr. art. 1 cpv. 1 LAS in unione con l'art. 115 Cost.

²⁷ Cfr. art. 7 cpv. 3 lett. c LAS

²⁸ Vedi sopra n. 1.

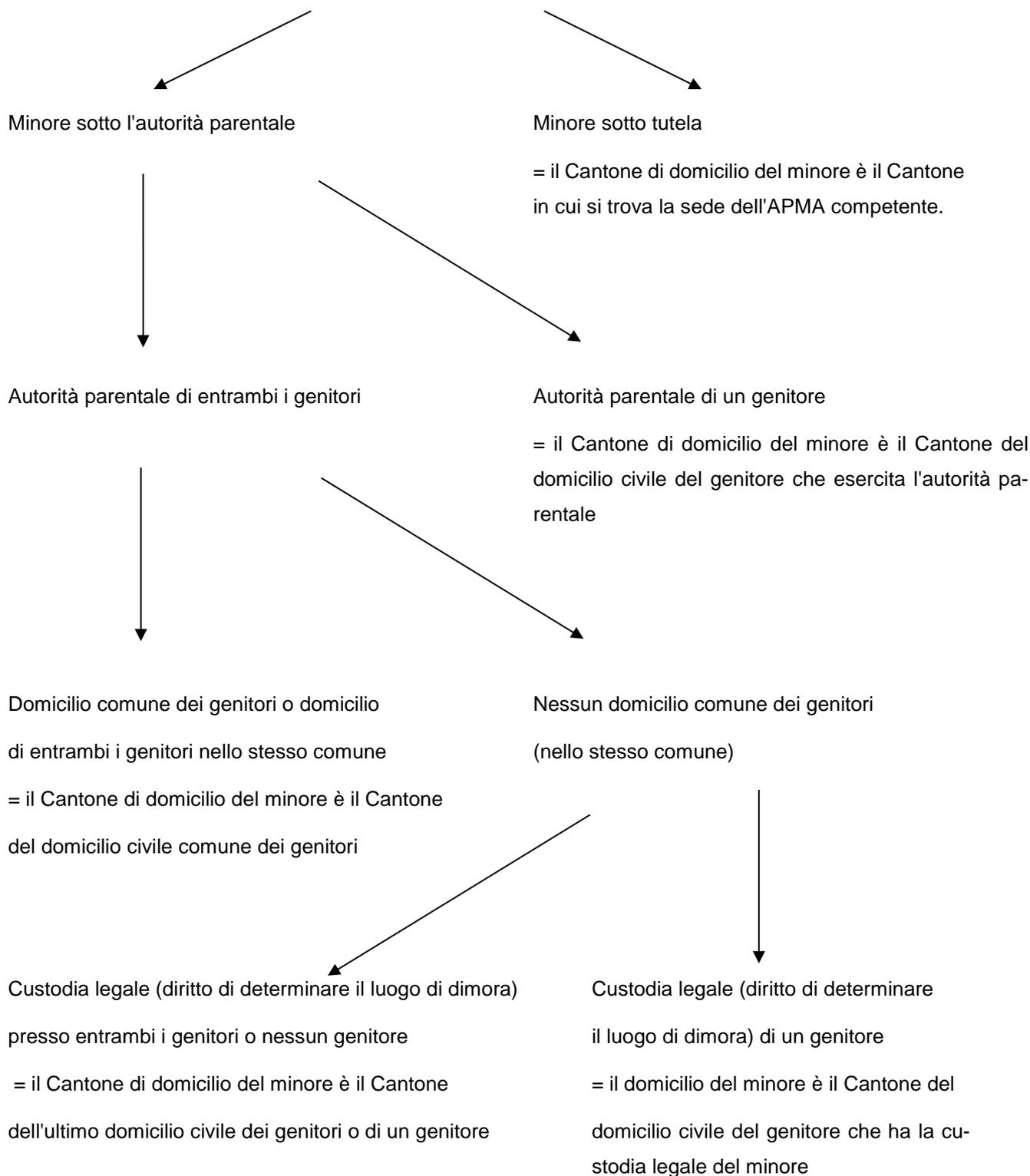
Allegato

Domicilio civile del minore (art. 25 CC)



Cantone di domicilio del minore in caso di collocamento in un'istituzione riconosciuta dalla CIIS

(art. 4 lett. d CIIS in unione con l'art. 25 CC)



Domicilio assistenziale del minore (art. 7 LAS)

